

Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas

Jürgen Habermas*

I.	Warum Europa heute erst recht ein Verfassungsprojekt ist	1
II.	Die Europäische Union vor der Entscheidung zwischen transnationaler Demokratie und postdemokratischem Exekutivföderalismus	8
	1. Gegen eine Reifizierung der Volkssouveränität	9
	2. Die erste Innovation: Der Vorrang supranationalen Rechts vor dem nationalen Recht der Gewaltmonopolisten	13
	3. Die zweite Innovation: die Teilung der konstituierenden Gewalt zwischen Unionsbürgern und europäischen Völkern	18
	4. Die geteilte Souveränität als Maßstab für die Legitimationserfordernisse der Union	24
	5. Vom Zögern der politischen Eliten an der Schwelle zur transnationalen Demokratie	28
III.	Von der internationalen zur kosmopolitischen Gemeinschaft	33

I. Warum Europa heute erst recht ein Verfassungsprojekt ist

In der gegenwärtigen Krise hört man oft die Frage, warum wir überhaupt an der Europäischen Union, gar an dem alten Ziel einer “immer engeren politischen Union” festhalten sollten, wo sich doch das ursprüngliche Motiv, Kriege in Europa unmöglich zu machen, erschöpft habe. Darauf gibt es mehr als eine Antwort. Im Folgenden möchte ich aus der Sicht einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts,¹ die mit *Kant* weit über den *status quo*

* Ich danke *Armin von Bogdandy* für seine detaillierte Hilfestellung sowie *Claudio Franzius* und *Christoph Möllers* für ihre kritischen Ratschläge.

Dieser Beitrag ist ein Auszug aus dem Buch von *Jürgen Habermas*, *Zur Verfassung Europas – Ein Essay*, Suhrkamp, 2011.

¹ *J. A. Frowein*, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, in: *J. Dicke et al.*, *Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System*, Ber. d. Dt. Gesell. f. Völkerrecht, 39 (2000), 427 ff. Diese Perspektive liegt zwar insbesondere der deutschen Rechtswissenschaft nahe, sie drängt sich aber heute vor allem aus politischen Gründen auf; vgl. dazu das Vorwort in *C. Franzius/F. C. Mayer/J. Neyer* (Hrsg.), *Strukturfragen der Europäischen Union*, 2010, 16. Eine brillante Analyse des deutschsprachigen Beitrags zur Geschichte des Völkerrechts, die auch ein Licht auf den prominenten Stellenwert der Idee einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts in der deutschen Jurisprudenz wirft, bietet *M.*

hinaus auf einen künftigen kosmopolitischen Rechtszustand vorausweist,² ein neues überzeugendes Narrativ entwickeln: Die Europäische Union lässt sich als entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer politisch verfassten Weltgesellschaft begreifen.³ Zwar sind die europafreundlichen Energien auf dem mühsamen Weg zum Lissabonner Vertrag im Streit über solche verfassungspolitischen Fragen zerrieben worden; aber ganz abgesehen von den verfassungsrechtlichen Konsequenzen der nun geplanten europäischen “Wirtschaftsregierung” empfiehlt sich diese Perspektive heute aus zwei weiteren Gründen. Zum einen hat sich die gegenwärtige Debatte auf die unmittelbaren Auswege aus der aktuellen Banken-, Währungs- und Schuldenkrise verengt und dabei die politische Dimension aus den Augen verloren (1); zum anderen versperren falsche politische Begriffe den Blick auf die zivilisierende Kraft der demokratischen Verrechtlichung – und damit auf das Versprechen, das von Anbeginn mit dem europäischen Verfassungsprojekt verbunden war (2).

(1) Die ökonomistische Blickverengung ist umso unverständlicher, als sich die Fachleute in der Diagnose der tieferen Ursache der Krise einig zu sein scheinen: Der Europäischen Union fehlen die Kompetenzen für die notwendige Harmonisierung der in ihrer Wettbewerbsfähigkeit drastisch auseinanderdriftenden nationalen Ökonomien. Gewiss, kurzfristig zieht die aktuelle Krise alle Aufmerksamkeit auf sich.⁴ Darüber dürften die Akteure jedoch den zugrundeliegenden und nur auf längere Sicht zu behebenden Konstruktionsfehler einer Währungsunion ohne die erforderlichen politi-

Koskenniemi in seinem Aufsatz “Between Coordination and Constitution. Law as German Discipline”, in: M. Koskenniemi, *Between Coordination and constitution. International Law as German Discipline, Redescriptions. Yearbook of Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, im Erscheinen.

² Vgl. zu dieser Interpretation von *Kant*, der das Modell des Staatenbundes nur als Schritt auf dem Weg zu einer weiter gehenden Integration der Völker betrachtet, *U. Thiele*, *Von der Volkssouveränität zum Völker(staats)recht. Kant – Hegel – Kelsen: Stationen einer Debatte*, in: O. Eberl (Hrsg.), *Transnationalisierung der Volkssouveränität. Radikale Demokratie diesseits und jenseits des Staates*, 2011, 175 ff. Dort heißt es: “Jener besondere Vertrag, der, um des ewigen Friedens willen, nationale Hoheitsrechte auf über- oder zwischenstaatliche Organe übertrüge, müsste aus einem ‘Vertrag der Völker unter sich’ und nicht lediglich aus einem Vertrag der faktischen Souveräne entspringen.”, 179.

³ Ich habe mich mit *Kants* Idee des Weltbürgerrechts zwischen 1995 und 2005 mehrfach beschäftigt; vgl. dazu *J. Habermas*, *Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren*, in: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, 1996, 192 ff.; *J. Habermas*, *Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?*, in: *J. Habermas, Der gespaltene Westen*, 2004, 113 ff.; *J. Habermas*, *Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?*, in: *J. Habermas, Zwischen Naturalismus und Religion*, 2005, 324 ff.

⁴ Wie die Politiker mit dieser Krise umgehen, verrät eine erhebliche prognostische Unsicherheit der einschlägigen wirtschaftswissenschaftlichen Expertisen.

schen Steuerungsfähigkeiten auf europäischer Ebene nicht vergessen. Der "Pakt für Europa" wiederholt einen alten Fehler: Rechtlich unverbindliche Verabredungen im Kreise der Regierungschefs sind entweder wirkungslos oder undemokratisch und müssen daher durch eine demokratisch unbedenkliche Institutionalisierung gemeinsamer Entscheidungen ersetzt werden.⁵ Die deutsche Bundesregierung ist zum Beschleuniger einer europaweiten Entsolidarisierung geworden, weil sie zu lange die Augen vor dem einzigen konstruktiven Ausweg verschlossen hat, den sogar die Frankfurter Allgemeine Zeitung inzwischen mit der lakonischen Formel "Mehr Europa" umschreibt. Allen beteiligten Regierungen fehlt bislang der Mut, sie zappeln hilflos in der Zwickmühle zwischen den Imperativen von Großbanken und Ratingagenturen auf der einen, ihrer Furcht vor dem drohenden Legitimationsverlust bei den eigenen frustrierten Bevölkerungen auf der anderen Seite. Der kopflose Inkrementalismus verrät das Fehlen einer weiter ausgreifenden Perspektive.

Seit die Tage des *embedded capitalism* vorbei sind und die globalisierten Märkte der Politik davoneilen, fällt es allen OECD-Staaten zunehmend schwerer, das wirtschaftliche Wachstum zu stimulieren und gleichzeitig sowohl für eine halbwegs gerechte Einkommensverteilung wie für die soziale Sicherheit der breiten Bevölkerung zu sorgen. Nach der Freigabe der Wechselkurse hatten sie dieses Problem vorübergehend durch die Inkaufnahme von Inflation entschärft; als diese Politik zu hohe soziale Kosten verursachte, haben sie als anderen Ausweg die zunehmende Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte gewählt. Die statistisch gut belegten Trends der letzten beiden Jahrzehnte zeigen allerdings, dass in den meisten OECD-Ländern soziale Ungleichheit und Statusunsicherheit zugenommen haben, obwohl die Regierungen mit steil anwachsenden Staatsschulden ihren Legitimationsbedarf gedeckt haben. Die seit 2008 andauernde Finanzkrise hat nun auch noch den Mechanismus der Staatsverschuldung blockiert. Und einstweilen ist nicht abzusehen, wie die innenpolitisch ohnehin schwer durchsetzbaren *austerity policies* auf längere Sicht mit der Aufrechterhaltung eines erträglichen sozialstaatlichen Niveaus vereinbar gemacht werden können. Die Jugendrevolten in Spanien und Großbritannien sind ein Menetekel für die Gefährdung des sozialen Friedens.

Unter diesen Umständen ist das Ungleichgewicht zwischen den Imperativen der Märkte und der Regulationskraft der Politik als die eigentliche Herausforderung erkannt worden. In der Eurozone soll eine vage in Aussicht genommene "Wirtschaftsregierung" dem längst ausgehöhlten Stabili-

⁵ Vgl. dazu meinen Artikel "Ein Pakt für oder gegen Europa?", in: J. Habermas, Zur Verfassung Europas – Ein Essay, 2011, 120 ff.

tätspakt neue Kraft verleihen. *Jean-Claude Trichet* fordert für die Eurozone ein gemeinsames Finanzministerium, ohne allerdings die dann ebenfalls fällige Parlamentarisierung der entsprechenden Finanzpolitik zu erwähnen – oder gar den Umstand zu berücksichtigen, dass die Palette der wettbewerbsrelevanten Politiken weit über die Steuerpolitik hinaus- und mitten ins Budgetrecht der nationalen Parlamente hineinreicht. Immerhin zeigt diese Diskussion, dass die List der ökonomischen (Un-)Vernunft die Frage der europäischen Zukunft zurück auf die politische Agenda gebracht hat. *Wolfgang Schäuble*, der letzte profilierte “Europäer” im Kabinett *Merkel*, weiß, dass eine Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene Fragen der demokratischen Legitimation berührt. Aber die Direktwahl eines Präsidenten der Europäischen Union, die er seit Langem ins Spiel bringt, wäre nicht mehr als ein Feigenblatt für die technokratische Selbstermächtigung eines kerneuropäischen Rates, der mit seinen informellen Beschlüssen an den Verträgen vorbeiregierte.

In diesen Vorstellungen eines “Exekutivföderalismus” der besonderen Art⁶ spiegelt sich die Scheu der politischen Eliten, das bisher hinter verschlossenen Türen betriebene europäische Projekt auf den hemdsärmeligen Modus eines lärmend argumentierenden Meinungskampfes in der breiten Öffentlichkeit umzupolen. Angesichts des unerhörten Gewichts der Probleme wäre zu erwarten, dass die Politiker endlich – ohne Wenn und Aber – die europäischen Karten auf den Tisch legten und die Bevölkerung offensiv über das Verhältnis von kurzfristigen Kosten und wahren Nutzen, also über die historische Bedeutung des europäischen Projektes aufklärten. Sie müssten ihre Angst vor demoskopischen Stimmungslagen überwinden und auf die Überzeugungskraft guter Argumente vertrauen. Vor diesem Schritt zucken alle beteiligten Regierungen, zucken einstweilen alle politischen Parteien zurück. Viele biedern sich stattdessen an einen Populismus an, den sie mit der Vernebelung eines komplexen und ungeliebten Themas selbst herangezüchtet haben. Die Politik scheint an der Schwelle von der ökonomischen zur politischen Einigung Europas den Atem anzuhalten und den Kopf einzuziehen. Warum diese Schreckstarre?

Aus einer dem 19. Jahrhundert verhafteten Perspektive drängt sich die bekannte “*no demos*”-Antwort auf: Es gebe kein europäisches Volk; daher

⁶ S. *Oeter* verwendet diesen Ausdruck in seinem Aufsatz “Föderalismus und Demokratie”, in: A. von Bogdandy/J. Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, 2010, 73 ff., in einem anderen Sinne: “Im System der EU schütteln die mitgliedschaftlichen Bürokratien die Kontrolle der heimischen (nationalen) Parlamente weitgehend ab, indem sie Entscheidungsprobleme auf die Ebene der Union verschieben. Auf der europäischen Ebene unterliegen sie aber keiner auch nur annähernd vergleichbaren politischen Kontrolle wie in den nationalen Verfassungssystemen.”, 104.

sei eine Politische Union, die ihren Namen verdient, auf Sand gebaut.⁷ Dieser Interpretation möchte ich eine bessere entgegensetzen: Die anhaltende politische Fragmentierung in der Welt und in Europa steht im Widerspruch zum systemischen Zusammenwachsen einer multikulturellen Weltgesellschaft und blockiert Fortschritte in der verfassungsrechtlichen Zivilisierung der staatlichen und gesellschaftlichen Gewaltverhältnisse.⁸

(2) Ich möchte zunächst mit einem kursorischen Rückblick auf das prekäre Verhältnis von Recht und Macht daran erinnern, worin die zivilisierende Kraft des demokratisch gesetzten Rechts besteht. Politische Herrschaft hat sich – seit den Anfängen der Staatsgewalt in den frühen Hochkulturen – in Formen des Rechts konstituiert. Die “Verkoppelung” von Recht und Politik ist so alt wie der Staat selbst. Dabei hat das Recht jahrtausendlang eine zwiespältige Rolle gespielt: Es diente einer autoritär ausgeübten Herrschaft als Organisationsmittel und war für die herrschenden Dynastien gleichzeitig eine unverzichtbare Quelle der Legitimation. Während die Rechtsordnung durch die Sanktionsmacht des Staates stabilisiert wurde, zehrte wiederum die politische Herrschaft, um als gerecht akzeptiert zu werden, von der legitimierenden Kraft eines von ihr verwalteten sakralen Rechts. Das Recht und die rechtsprechende Gewalt des Königs bezogen die Aura des Heiligen ursprünglich aus der Verbindung mit mythischen Gewalten, später aus der Berufung auf religiöses Naturrecht. Aber erst nachdem sich das Medium des Rechts im römischen Kaiserreich aus dem Ethos der Gesellschaft ausdifferenziert hatte, konnte es seinen Eigensinn zur Geltung bringen und schließlich, über die rechtliche Kanalisierung der Herrschaftsausübung, eine rationalisierende Wirkung entfalten.⁹

Freilich musste die Staatsgewalt säkularisiert und das Recht durchgängig positiviert werden, bevor die Legitimation der Herrschaft von einer rechtlich institutionalisierten Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen abhängig werden konnte. Damit erst konnte jene demokratische Verrechtlichung *der Ausübung* politischer Herrschaft einsetzen, die in unserem Zusammenhang relevant ist. Diese entfaltet nämlich eine nicht nur *rationalisierende*, sondern eine *zivilisierende* Kraft in dem Maße, wie sie der staatlichen Ge-

⁷ Diese Stimmung hat seinerzeit in Deutschland, antizyklisch zum Vertrag von Maastricht, durch die Wiedervereinigung der geteilten Nation Auftrieb erhalten, vgl. beispielsweise *H. Lübke*, Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben, 1994.

⁸ *N. Elias*, Über den Prozeß der Zivilisation, 1969, entwickelt den Begriff der Zivilisierung vor allem im Hinblick auf das Wachstum sozialpsychologischer Selbstkontrollfähigkeiten im Prozess der Modernisierung.

⁹ Diesen Prozess beschreibt die Systemtheorie als “Verkoppelung” der codespezifisch ausdifferenzierten Teilsysteme Recht und Politik; vgl. *N. Luhmann*, Das Recht der Gesellschaft, 1994.

walt den autoritären Charakter abstreift und dadurch den Aggregatzustand des Politischen selbst verändert. Als politischer Theologe hat *Carl Schmitt* diese Tendenz zur Zivilisierung argwöhnisch belauert, weil sie der Herrschaft mit der Aufweichung ihres autoritären Kerns auch die sakrale Aura geraubt hat.¹⁰ Die "Substanz" des "Politischen" begreift er als die Selbstbehauptungsfähigkeit einer rechtlich konstituierten Herrschaftsgewalt, der jedoch keine normativen Fesseln angelegt werden dürfen.

Nach *Schmitts* Lesart konnte sich diese Substanz noch zu Beginn der Moderne im Kampf der souveränen Staaten gegen äußere und innere Feinde manifestieren. Sie zersetzte sich erst mit den Verfassungsrevolutionen des 18. Jahrhunderts, und zwar zunächst im Inneren des Staates. Der Verfassungsstaat macht die Gesellschaftsbürger zu demokratischen Staatsbürgern; er kennt keine "inneren Feinde" mehr, sondern – selbst bei der Bekämpfung von Terroristen – nur noch Straftäter.¹¹ Allein das Verhältnis des souveränen Staates zu seiner äußeren Umgebung blieb einstweilen von den normativen Fesseln der demokratischen Verrechtlichung "verschont".¹² Man muss die Bewertung nicht teilen, um den deskriptiven Gehalt zu würdigen, der sich erschließt, wenn man das "Politische" aus dem Nebel einer auratisierten Gegenaufklärung heraus- und auf den Kern einer demokratisch verrechtlichten Entscheidungs- und Gestaltungsmacht zurückführt.

In den internationalen Beziehungen hat erst nach dem Scheitern des Völkerbundes und seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs – sowohl mit der Gründung der United Nations Organizations (UNO) wie mit dem Anfang des europäischen Einigungsprozesses – eine Verrechtlichung eingesetzt, die über die zaghaften Versuche einer völkerrechtlichen Einhegung der staatlichen Souveränität (wenigstens *in bello*) hinausgeht.¹³ Der Zivilisierungsprozess, der sich in diesen seit dem Ende des Kalten Kriegs beschleunigten Tendenzen fortsetzt, kann unter zwei komplementären Gesichtspunkten beschrieben werden: Unmittelbar richtet sich die Domestikation zwischenstaatlicher Gewalt auf eine Pazifizierung der Staaten; aber mittelbar, nämlich über die Zügelung der anarchischen Machtkonkurrenz und die Förderung der Kooperation zwischen den Staaten, ermöglicht diese Befriedung zugleich den Aufbau neuer supranationaler Handlungsfähigkeiten. Denn nur mit solchen neuen transnationalen Steuerungskapazitäten können sich

¹⁰ *H. Meier*, Die Lehre Carl Schmitts, 2004.

¹¹ *C. Schmitt*, Der Begriff des Politischen, 1969 (1932).

¹² In diesem Zusammenhang steht die lebenslang anhaltende Polemik gegen die völkerrechtliche Pönalisierung des Angriffskrieges; vgl. *C. Schmitt*, Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff, 1988 (1938).

¹³ *M. Koskenniemi*, The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960, 2001.

auch die transnational entfesselten *gesellschaftlichen* Naturgewalten, das heißt die durch nationale Grenzen ungerührt hindurchgreifenden systemischen Zwänge (heute vor allem des globalen Bankensektors), zähmen lassen.¹⁴

Natürlich hat sich die Evolution des Rechts bisher weder friedlich noch linear vollzogen. Soweit wir in dieser einen Dimension – wie seinerzeit *Kant* angesichts der Folgen der Französischen Revolution¹⁵ – überhaupt von Erungenschaften 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. Aber in dieser Dimension des Verfassungswandels haben sich unter unseren Augen bemerkenswerte Innovationen angebahnt. Zwei dieser Innovationen erklären, wie eine Transnationalisierung der Volkssouveränität in der Gestalt eines demokratischen Bundes von Nationalstaaten möglich ist. Zum einen ordnen sich Nationalstaaten dem supranational gesetzten Recht unter; zum anderen teilt sich eine Gesamtheit von Unionsbürgern die verfassungsgebende Gewalt mit einer begrenzten Zahl von “verfassungsgebenden Staaten”, die von ihren Völkern ein Mandat zur Mitwirkung an der Gründung eines supranationalen Gemeinwesens erhalten.

Wenn man die Entwicklung der Europäischen Union unter diesen Gesichtspunkten betrachtet, ist der Weg zu einem politisch handlungsfähigen und demokratisch legitimierten (Kern-) Europa keineswegs blockiert. Ja, mit dem Lissabon-Vertrag ist die längste Strecke des Weges schon zurückgelegt (II.). Die zivilisierende Rolle der europäischen Einigung kommt erst recht im Lichte eines weiter ausgreifenden Kosmopolitismus zur Geltung. Im letzten Teil werde ich an jene Tendenzen des Völkerrechts anknüpfen, die mit dem völkerrechtlichen Gewaltverbot sowie der Gründung der UNO und deren Menschenrechtspolitik eingesetzt haben. Ich will versuchen, die verschiedenen Puzzlesteine zu einem konstruktiv entworfenen Bild einer globalen Verfassungsordnung zusammensetzen (III.).

¹⁴ D. Held/A. McGrew, *Governing Globalization. Power Authority, and Global Governance*, 2002.

¹⁵ Im *Streit der Fakultäten* spricht *Kant* mit dem Blick auf dieses Ereignis “von einer Begebenheit unserer Zeit, welche diese moralische Tendenz des Menschengeschlechts beweiset”. Allerdings ist es “bloß die Denkungsart der Zuschauer, welche bei diesem Spiel großer Umwandlungen” eine Disposition zum Fortschreiten in der Moral “öffentlich verrät” (*Werkausgabe in zwölf Bänden*, W. Weischedel (Hrsg.), Bd. XI, *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik* 1 (1968), 265 ff., 357).

II. Die Europäische Union vor der Entscheidung zwischen transnationaler Demokratie und post-demokratischem Exekutivföderalismus

Das dichte Netz supranationaler Organisationen weckt seit Langem die Befürchtung, dass der im Nationalstaat gesicherte Zusammenhang von Grundrechten und Demokratie zerstört und die demokratischen Souveräne durch weltweit verselbstständigte Exekutivgewalten enteignet werden könnten.¹⁶ In dieser Beunruhigung vermischen sich zwei verschiedene Fragen. Zu der berechtigten empirischen Frage einer ökonomischen Dynamik der Weltgesellschaft, die ein längst bestehendes Demokratiedefizit seit Jahrzehnten verstärkt, kann ich in der hier gebotenen Kürze nicht Stellung nehmen.¹⁷ Am Beispiel der Europäischen Union möchte ich mich aber mit der anderen These auseinandersetzen, auf die sich der politische Defätismus der Europaskeptiker vor allem stützt, nämlich mit der Behauptung, eine Transnationalisierung der Volkssouveränität sei ohne Ermäßigung des Legitimationsniveaus nicht möglich.

Zu diesem Zweck muss ich eine Denkblockade beiseiteräumen, die mit der Suggestion einer begrifflichen Abhängigkeit der Volkssouveränität von der Staatensouveränität den Blick nach vorne versperrt (1.). Die Transnationalisierung der Volkssouveränität möchte ich sodann mithilfe von drei variablen Bestandteilen begreifen, die nur auf der nationalen Ebene ganz zur Deckung kommen. Die drei Komponenten sind zum einen die demokratische Vergemeinschaftung freier und gleicher Rechtspersonen, zum anderen die Organisation kollektiver Handlungsfähigkeiten und schließlich das Integrationsmedium einer Bürgersolidarität unter Fremden. Auf der europäischen Ebene treten diese Bestandteile in eine neue Konfiguration. Hier bestehen die beiden bemerkenswerten Innovationen darin, dass sich die Mitgliedstaaten, die ihr Gewaltmonopol behalten, dem supranationalen Recht, wenn auch mit einem interessanten Vorbehalt unterordnen (2.) und in einem bestimmten Sinne ihre "Souveränität" mit der Gesamtheit der Unionsbür-

¹⁶ Vgl. die Kritik von *I. Maus*, Menschenrechte als Ermächtigungsnormen internationaler Politik oder: der zerstörte Zusammenhang von Menschenrechten und Demokratie, in: H. Brunkhorst/W. R. Köhler/M. Lutz-Bachmann (Hrsg.), *Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik*, 1999, 276 ff.; *I. Maus*, *Verfassung oder Vertrag. Zur Verrechtlichung globaler Politik*, in: P. Niesen/B. Herborth (Hrsg.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, 2007, 350 ff.

¹⁷ M. Zürn/M. Ecker-Ehrhardt (Hrsg.), *Die Politisierung der Weltpolitik*, (im Erscheinen); vgl. auch D. Held/A. McGrew (Hrsg.), *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, 2000.

ger teilen (3.). Diese Rekonfiguration der Bestandteile eines demokratischen Gemeinwesens in der Gestalt einer entstaatlichten Föderation bedeutet keine Legitimationseinbuße, weil die Bürger Europas gute Gründe dafür haben, dass der jeweils eigene Nationalstaat in der Rolle eines Mitgliedstaates *weiterhin die konstitutionelle Rolle* eines Garanten von Recht und Freiheit spielt. Allerdings müsste die "Teilung der Souveränität" zwischen den Bürgern der Europäischen Union und den Völkern Europas dann auch in eine konsequent durchgeführte Mitgesetzgebung und in die symmetrische Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber Rat und Parlament umgesetzt werden (4.). Am Schluss komme ich auf das Thema der Grenzen staatsbürgerlicher Solidarität, die in der aktuellen Krise deutlich hervortreten, zurück (5.).

1. Gegen eine Reifizierung der Volkssouveränität

Wir müssen wissen, was wir unter Demokratie verstehen wollen, bevor wir uns über eine mögliche Entkoppelung des demokratischen Verfahrens vom Nationalstaat Klarheit verschaffen können. Demokratische Selbstbestimmung bedeutet, 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.¹⁸ 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 interessenverallgemeinernde und effektive *Selbsteinwirkung einer politisch organisierten Bürgergesellschaft*. Die kooperative Einwirkung der Bürger auf ihre gesellschaftlichen Existenzbedingungen verlangt einen entsprechenden Handlungsspielraum des Staates für die politische Gestaltung der Lebensverhältnisse.

Insoweit besteht zwischen der Volkssouveränität und der Staatensouveränität ein begrifflicher Zusammenhang. Angesichts eines politisch unge-

¹⁸ Vgl. zum demokratischen Verfahren und allgemein zum deliberativen Verständnis demokratischer Politik meine Aufsätze "Drei normative Modelle der Demokratie" (1996) und "Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension? Empirische Forschung und normative Theorie" (2008), in: J. Habermas, Philosophische Texte, Bd. 4, Politische Theorie, 70 ff. und 87 ff.

steuerten Komplexitätswachstums der Weltgesellschaft, das 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 selbst. Zwar haben die Staaten den inzwischen eingetretenen Verlust an Problemlösungsfähigkeiten teilweise mithilfe internationaler Organisationen auszugleichen versucht;¹⁹ aber ganz abgesehen von der problematischen Machtasymmetrie in der Zusammensetzung der meisten internationalen Vertragsregimes, bezahlen die beteiligten Staaten, sofern sie demokratisch verfasst sind, ein auf Intergouvernementalität begründetes Regieren mit sinkenden Legitimationsniveaus. Auch der Umstand, dass die Regierungen, die ihre Vertreter in internationale Organisationen entsenden, demokratisch gewählt sind, kann diesen Schaden nicht kompensieren.²⁰ Daher höhlt der Machtzuwachs internationaler Organisationen in dem Maße, wie sich nationalstaatliche Funktionen auf die Ebene transnationalen Regierens verlagern, die demokratischen Verfahren der Nationalstaaten tatsächlich aus.

Wenn man sich nicht damit abfinden will, die wachsende Abhängigkeit der Nationalstaaten von den systemischen Zwängen einer zunehmend interdependenten Weltgesellschaft jedoch als unumkehrbar anerkennen muss, drängt sich die politische Notwendigkeit auf, demokratische Verfahren über die Grenzen des Nationalstaates hinaus zu erweitern. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der Logik der Selbsteinwirkung einer demokratischen Bürgergesellschaft auf ihre Existenzvoraussetzungen: "Wenn ein System desto demokratischer ist, je stärker es seinen Bürgern die Möglichkeit gibt, sich in Angelegenheiten, die ihnen wichtig sind, selbst zu regieren, dann wäre in vielen Fällen ein großes System demokratischer als ein kleines, da seine Kapazität, bestimmte Aufgaben zu meistern – man denke an Landesverteidigung oder Umweltverschmutzung – größer wäre".²¹ Damit ist freilich der Zweifel, ob die Transnationalisierung der Volkssouveränität überhaupt möglich ist, noch nicht ausgeräumt.²² Natürlich können Imperative, die sich unter veränderten Umständen aus der Logik der Demokratie selbst ergeben, an der Realität scheitern. Die hartnäckigste Skepsis gegenüber einer *demo-*

¹⁹ Vgl. dazu M. Zürn, Die Rückkehr der Demokratiefrage. Perspektiven demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6 (2011), 63 ff.

²⁰ Vgl. zu den Gründen C. Möllers, Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung, 2008, 158 ff.

²¹ R. A. Dahl, Federalism and the Democratic Process, in: J. R. Pennock/J. W. Chapman (Hrsg.), Nomos XXV: Liberal Democracy, 1983, 95 ff., 105.

²² T. Groß, Postnationale Demokratie – gibt es ein Menschenrecht auf transnationale Selbstbestimmung?, Rechtswissenschaft 2 (2011), 125.

kratischen Verrechtlichung politischer Herrschaft, die über nationale Grenzen hinausreicht, zehrt allerdings von einem kollektivistischen Missverständnis, das Volks- und Staatensouveränität miteinander vermengt. Dieses Missverständnis, das in kommunitaristischer und liberaler, in konservativer und nationalistischer Lesart auftritt, verdankt sich der Überverallgemeinerung einer zufälligen historischen Konstellation und führt dazu, den künstlichen und daher fließenden Charakter eines im Europa des 19. Jahrhunderts konstruierten Bewusstseins nationaler Identität zu verkennen.²³

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. Und erst aufgrund dieser verdinglichenden Singularisierung kann die Volkssouveränität *als die Kehrseite* der Staatensouveränität vorgestellt werden. Dann erscheint sie als das Spiegelbild der Souveränität eines Staates, der im Sinne des klassischen Völkerrechts mit dem *ius ad bellum* ausgestattet ist und deshalb uneingeschränkte, das heißt nur durch die Entscheidungen konkurrierender Völkerrechtssubjekte eingeschränkte Handlungsfreiheit genießt.²⁴ Aus einer solchen Perspektive findet der Gedanke der Volkssouveränität in der äußeren Souveränität des Staates seine Erfüllung: In dessen Aktionen können sich die Bürger als die gemeinsam handelnden Mitglieder eines politischen Kollektivs gewissermaßen anschauen.²⁵

Zwar haben republikanische Freiheit, allgemeine Wehrpflicht und Nationalismus den gleichen historischen Ursprung in der Französischen Revolution. Aber die Suggestionskraft der Denkfigur, die einen *starken* Zusam-

²³ H. Schulze, Staat und Nation in der Europäischen Geschichte, 1994, 189.

²⁴ Wenn man die empirischen Voraussetzungen für die tatsächliche Handlungsautonomie eines in seinen Grenzen international anerkannten, also keineswegs im freien Raum operierenden Staates berücksichtigt, erkennt man den semantischen Überschuss, der sich mit dem (aus dem Absolutismus stammenden) Konzept der Souveränität immer schon verbunden hat und ironischerweise – trotz weltweiter Interdependenzen – immer noch verbindet; vgl. dazu für unseren Kontext N. Walker (Hrsg.), Sovereignty in Transition, 2003.

²⁵ C. Schmitt, Verfassungslehre, 1983 [1928], § 17, hat diesen Zusammenhang in der zugespitzten Lesart einer plebiszitären Führerdemokratie umgekehrt: Auf existentielle Weise bejahen die Staatsbürger im Vollzug ihrer kollektiven Selbstbehauptung, vor allem im Krieg, eine politische Verfassung, die ihnen zwar keine demokratische Mitwirkung, aber doch plebiszitäre Stellungnahme gewährleistet.

menhang zwischen demokratischer Selbstbestimmung im Innern 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 anderer Art als jene *Autonomie unter "Gesetzen der Freiheit"* (Kant), von der die Bürger im Verfassungsstaat Gebrauch machen können. Während die äußere Souveränität des Staates nach dem Modell der Willkürfreiheit gedacht wird, äußert sich die Souveränität des Volkes in einer demokratisch verallgemeinernden Gesetzgebung, die allen Bürgern gleiche Freiheiten garantiert. "Willkürfreiheit" ist begrifflich wesentlich verschieden von "gesetzlicher Freiheit". Aus diesem Grund *muss* die Einschränkung der nationalen Souveränität zugunsten einer Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Instanzen keineswegs um den Preis einer Entmündigung demokratischer Bürger erkaufte werden. Dieser Transfer setzt, *wenn er nur die demokratischen Verfahren intakt lässt*, genau jene Art von Konstitutionalisierung der Staatsgewalt fort, der die Bürger schon innerhalb des Nationalstaates ihre Freiheiten verdanken.

Dann dürfen freilich die vom Nationalstaat an supranationale Instanzen abgegebenen oder mit ihnen geteilten Kompetenzen nicht nur in internationalen Vertragsregimes überhaupt verrechtlicht, sie müssen auf *demokratische Weise* verrechtlicht werden. Im Falle einer Übertragung von Hoheitsrechten schrumpft der Spielraum der staatsbürgerlichen Autonomie nur dann nicht, wenn die Bürger des einen betroffenen Staates in Kooperation mit den Bürgern der übrigen beteiligten Staaten an der supranationalen Rechtsetzung *nach einem demokratischen Verfahren* beteiligt werden.²⁶ Mit einem territorialen Größenwachstum allein, also mit einer bloß numerischen Erweiterung der Grundgesamtheit der Beteiligten, ändert sich die Komplexität, aber nicht notwendigerweise die Qualität 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, das heißt Deliberation und Inklusion nicht beeinträchtigen.²⁷

²⁶ Mit dieser "starken" Bedingung schließe ich alle Kompromissvorschläge aus, welche die Legitimationsanforderungen an supranationale Entscheidungsprozesse ermäßigen. Demokratische Legitimation lässt sich nicht durch einen ihrer Momente (wie Verantwortung, deliberative Rechtfertigung, Transparenz oder Rechtsstaatlichkeit) ersetzen; vgl. zu dieser Diskussion die Beiträge von J. Neyer, E. Oddvar Eriksen sowie F. Nullmeier und T. Pritzlaff in: R. Forst/R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*, Arena Report Nr. 2/11, 2011.

²⁷ Selbst ein Skeptiker wie W. E. Scheuerman misst in dieser Hinsicht den vermeintlichen Vorzügen der Kleinräumigkeit kein prinzipielles Gewicht zu; vgl. dazu seinen Aufsatz "Der

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

2. Die erste Innovation: Der Vorrang supranationalen Rechts vor dem nationalen Recht der Gewaltmonopolisten

Die Europäische Union wird sich langfristig nur stabilisieren können, wenn sie die unter dem Zwang ökonomischer Imperative fälligen Schritte zu einer Koordinierung der relevanten Politiken nicht im bisher üblichen gubernativ-bürokratischen Stil, sondern auf dem Weg einer hinreichenden demokratischen Verrechtlichung vollzieht. Allerdings verheddern wir uns bei den nächsten verfassungspolitischen Schritten, solange wir uns im begrifflichen Spektrum zwischen Staatenbund und Bundesstaat bewegen oder uns damit begnügen, diese Alternative *auf unbestimmte Weise* zu negieren. Bevor wir erkennen können, was den europäischen Entscheidungen einstweilen noch an Legitimation fehlt, müssen wir die demokratische Qualität der Gestalt würdigen, die die Europäische Union mit dem Vertrag von Lissabon bereits angenommen hat.²⁸

Republikanismus der Aufklärung im Zeitalter der Globalisierung”, in: O. Eberl (Hrsg.), Transnationalisierung der Volkssouveränität (Anm. 2), 251 ff. Dort heißt es: “Kleinräumigkeit ist keine historische Gegebenheit, die das angemessene Ausmaß des Staatsgebietes in unmittelbar erkennbarer Weise determiniert, sondern es handelt sich hierbei um einen historisch veränderlichen Zustand, welcher der aktuellen ‘Raum-Zeit-Verdichtung’ unterliegt.”, 265. Andererseits dürfen wir die Gefahr der systematischen Verzerrung, der die Kommunikationskreisläufe in großräumigen und heterogen zusammengesetzten politischen Öffentlichkeiten – insbesondere unter der Bedingung (fast) vollständig privatisierter Medien wie in den USA – ausgesetzt sind, auch nicht bagatellisieren.

²⁸ I. Pernice, Verfassungsverbund, in: C. Franzius/F. C. Mayer/J. Neyer (Anm. 1), 102 ff.

Zu diesem Zweck unterscheide ich drei Bausteine,²⁹ die in jedem demokratischen Gemeinwesen auf die eine oder andere Weise ihre Verkörperung finden müssen:

- die Vergemeinschaftung von Rechtspersonen, die sich auf begrenztem Raum zu einer Assoziation freier und gleicher Bürger zusammenschließen, indem sie sich gegenseitig Rechte einräumen, die jedem die gleiche private und staatsbürgerliche Autonomie gewährleisten;
- die Kompetenzverteilung im Rahmen einer Organisation, die mit administrativen Mitteln die kollektive Handlungsfähigkeit der assoziierten Bürger sichert; und
- das Integrationsmedium einer staats- oder überstaatsbürgerlichen Solidarität, die für eine gemeinsame politische Willensbildung und damit für die kommunikative Erzeugung demokratischer Macht und die Legitimation der Herrschaftsausübung notwendig ist.³⁰

Rechtssystematisch betrachtet, werden die ersten beiden Komponenten üblicherweise im Grundrechts- und im Organisationsteil einer Verfassung behandelt, während sich die dritte Komponente auf das "Staatsvolk" als das Funktionserfordernis für die demokratische Willensbildung bezieht, das heißt in erster Linie auf die politisch-kulturellen Bedingungen für den Kommunikationszusammenhang einer politischen Öffentlichkeit. Da die Verfassung Recht und Politik über das Rechtsmedium miteinander verknüpft, ist die folgende Unterscheidung für die Differenzierung zwischen rechts- und politikwissenschaftlichen Perspektiven wichtig. Nur die Vergemeinschaftungskomponente hat *unmittelbar* einen rechtlichen Charakter, weil sich die Bürgergesellschaft im Medium des Rechts *erst konstituiert*; ein politisches Gemeinwesen, das Bedingungen demokratischer Legitimation genügt, kann es nur in Gestalt einer horizontal vergemeinschafteten Assoziation von Rechtsgenossen geben. Die zweite, die Organisationskomponente regelt die Verfügung über politische Macht – hier werden die Flüsse admi-

²⁹ H. Brunkhorst, A Polity Without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution, in: E. Oddvar Eriksen/J. Erik Fossum/A. J. Menéndez (Hrsg.), *Developing a Constitution for Europe*, 2004; H. Brunkhorst, *State and Constitution: A Reply to Scheuerman*, *Constellations* 15 (2008), 493 ff.

³⁰ Die drei Komponenten sind Bausteine eines politischen Handlungssystems. Sie beziehen sich auf – die Konstituierung einer Gemeinschaft von Rechtspersonen, – die Ermächtigung zum kollektiven Handeln und – einen geteilten lebensweltlichen Horizont, in dem sich ein kollektiver Wille kommunikativ bilden kann. Diese Konzeptualisierung soll jedoch kein Präjudiz für eine ausschließlich *handlungstheoretisch* angelegte politikwissenschaftliche Analyse bedeuten. Die politische Öffentlichkeit kommuniziert in der gesellschaftsweit zirkulierenden Sprache des Rechts über die staatliche Organisation mit allen übrigen *Funktionssystemen* der Gesellschaft.

nistrativer Macht (wobei das administrative System mit anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen im Austausch steht) rechtlich kanalisiert; die dritte Komponente, die sich auf einen für die Meinungs- und Willensbildung funktional notwendigen politisch-kulturellen Hintergrund bezieht, kann vom Recht nur vorausgesetzt und durch politische Maßnahmen bestenfalls gefördert werden.

Diese drei Komponenten fügen sich nur auf der nationalen Ebene, sei es in Gestalt eines Einheits- oder eines Bundesstaates, *kongruent* zusammen. In einem solchen Verfassungsstaat wird die staatliche Gewalt über das demokratische Verfahren und in der Grammatik allgemeiner Gesetze so programmiert, dass die Bürger ihre Herrschaft über Organe der Gesetzgebung, Exekutive und Rechtsprechung ausüben können. Die Bürger eines demokratischen Gemeinwesens unterwerfen sich dem Recht nicht bloß faktisch, weil der Staat Sanktionen androht; sie können das Recht grundsätzlich auch als "richtig" akzeptieren, weil es demokratisch gesetzt worden ist. Diese Weise der demokratischen Verrechtlichung politischer Herrschaft bedeutet eine *Zivilisierung der Gewalt* insofern, als sich die vom Volk gewählte Exekutive, obwohl sie über die kasernierten Gewaltmittel verfügt, an Verfassung und Gesetz halten muss. Dieses "muss" drückt keinen faktisch auferlegten Verhaltenszwang, sondern ein politisch-kulturell eingewöhntes normatives Sollen aus. Jeder aus Fassadendemokratien bekannte Militärputsch, jeder auf ökonomisch mächtige oder sozial einflussreiche Eliten gestützte Coup zeigt, dass das nicht selbstverständlich ist.

Schon auf nationaler Ebene besteht mithin das zivilisierende Element in der Unterordnung arbiträrer Gewalt unter das legitim von (und im Namen von) Herrschaftsunterworfenen selbst gesetzte 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 die Gewaltmonopolisten, die den Gesetzen Nachachtung verschaffen, dem demokratischen 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. Das scheint sich auf den ersten Blick in Bundesstaaten ähnlich zu verhalten. Auch im Mehrebenensystem der deutschen Bundesrepublik bricht Bundesrecht Landesrecht, während die Landesregierungen immerhin die Verfügung über die Polizei (wenn auch nicht über die Bundeswehr) behalten. Gleichwohl besteht zwischen dem nationalen und dem europäischen Mehrebenensystem eine entscheidende Differenz.

ZaöRV 72 (2012)

Während im föderal gegliederten Nationalstaat die verfassungsändernde Kompetenz in der Regel dem Bund vorbehalten bleibt, hat sich im europäischen Mehrebenensystem ein Vorrang des Unionsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten eingeschrieben, obwohl die Unionsorgane nicht über eine solche Kompetenz verfügen.³¹ Auch wenn sich die Mitgliedstaaten nicht mehr ohne Weiteres als "Herren der Verträge" betrachten können, müssen sie einstimmig einer ordentlichen Vertragsänderung zustimmen. Das supranationale Gemeinwesen konstituiert sich mithin als Rechtsgemeinschaft und wahrt die Verbindlichkeit des Unionsrechts auch ohne Deckung durch Gewaltmonopol und Letztentscheidungsbefugnis. Mit diesem Arrangement verschieben sich die Gewichte im Verhältnis zwischen staatlicher Sanktionsgewalt und Recht. Die Europäische Union bindet in Ausübung ihrer Gesetzgebungs- und Rechtsprechungskompetenzen die Mitgliedstaaten als ausführende Organe, ohne über deren Sanktionspotenziale zu verfügen. Und die staatlichen Gewaltmonopolisten lassen sich für den Vollzug europäischen Rechts, das national "umgesetzt" werden muss, in Dienst nehmen. Mit dieser ersten der beiden Innovationen, die ich als bedeutende Schritte zur rechtlichen Zivilisierung des staatlichen Gewaltkerns betrachte, löst sich die Verfassung des supranationalen Gemeinwesens von den staatlichen Organisationsgewalten seiner Mitglieder.

Aber wie ist der Vorrang des europäischen Rechts zu verstehen? Bahnbrechend waren die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes seit dem *van-Gend-und-Loos*-Urteil aus dem Jahr 1963. Seitdem hat das Gericht immer wieder betont, die konkrete Folgebereitschaft der Mitgliedstaaten sei unerlässlich für die rechtliche Gleichbehandlung der Unionsbürger.³² Diese Entscheidungen ziehen nur die Konsequenz aus dem Umstand, dass die Europäischen Verträge zwischen den Unionsorganen und den Bürgern der Union eine unmittelbare Rechtsbeziehung gestiftet und damit eine autonome, vom Recht der Mitgliedstaaten unabhängige Rechtsebene geschaffen haben. Andererseits kann das Fehlen einer Kompetenz der Verfassungsänderung (in der Diktion des 19. Jahrhunderts der "Kompetenz-Kompetenz") nicht folgenlos bleiben für die Art, wie die Stellung der nationalen gegenüber der neuen europäischen Rechtsebene konzeptualisiert wird. Wenn die Union nicht über eine Letztentscheidungsbefugnis verfügt, lässt sich die faktisch wirksame Unterordnung des nationalen Rechts unter das Unionsrecht nicht mit der üblichen Hierarchisierung von Bundes- und

³¹ C. Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht, 2010, 84 f. und 352 ff.

³² C. Franzius, Europäisches Verfassungsrechtsdenken, 2010, 38 ff.

Länderrecht oder von Verfassungsrecht und Sekundärrecht erklären. Der Vorrang des Europarechts folgt einer anderen Logik. *Claudio Franzius* spricht von einem funktional begründeten “Anwendungsvorrang”³³ und *Armin von Bogdandy* von der “Wirksamkeit” des europäischen Rechts, welches “die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Regelungszweck einer gemeinschaftsrechtlichen Norm zu realisieren”³⁴.

Aber wie soll sich aus der Autonomie des Gemeinschaftsrechts ein “Anwendungsvorrang” begründen lassen, wenn diese Rechtsebene keinen “Geltungsvorrang” gegenüber den nationalen Rechtsordnungen beanspruchen kann? Selbst das Karlsruhe Bundesverfassungsgericht (BVerfG) pocht in seinen Entscheidungen zum Maastricht- und zum Lissabon-Vertrag nur auf einen *Vorbehalt* der nationalen Verfassungen gegenüber der europäischen Rechtsetzung. Bei aller berechtigten Kritik an diesen beiden keineswegs europafreundlichen Urteilen dürfen sich die nationalen Gerichte in der Auslegung der Europäischen Verträge als legitime Hüter der demokratisch-rechtsstaatlichen Substanz der Verfassungen der jeweiligen Mitgliedsländer begreifen. Sie sind nicht dazu autorisiert (wie das BVerfG fälschlicherweise meint),³⁵ die Grenzen der Übertragung nationaler Hoheitsrechte auf die europäische Ebene zu kontrollieren, wohl aber (wie sich auch aus Art. 4 Abs. 2 EUV ergibt) die Unversehrtheit derjenigen nationalen Verfassungsprinzipien, die für den demokratischen und rechtsstaatlichen Aufbau des jeweiligen Mitgliedstaates konstitutiv sind. In den Konflikten zwischen den Gerichtshöfen beider Ebenen³⁶ spiegelt sich eine komplementäre Abhängigkeit und Verflechtung von nationalen Verfassungen und Gemeinschaftsrecht, die *Ingolf Pernice* zur Beschreibung der Union als eines “Verfassungsverbundes” inspiriert hat.³⁷ Für die Erklärung des Umstandes, dass sich die nach wie vor gewaltmonopolisierenden Mitgliedstaaten dem Recht einer Gemeinschaft unterordnen, die ihnen gegenüber keine Kompetenz zur Verfassungsänderung beanspruchen kann, müssen wir auf die zweite der erwähnten verfassungsrechtlichen Innovationen vorausgreifen. Aus der Sicht eines *rational rekonstruierten* verfassungsgebenden Prozesses kann man die Unterordnung unter europäisches Recht als eine Konsequenz aus der Tatsache begreifen, dass zwei verschiedene verfassungsgebende Subjekte

³³ C. Franzius (Anm. 32), 42.

³⁴ A. von Bogdandy, Grundprinzipien, in: A. von Bogdandy/J. Bast (Anm. 6), 13 ff., 38.

³⁵ C. Schönberger, Lisbon in Karlsruhe: Maastricht’s Epigones at Sea, GLJ 10 (2009), 1201 ff.; D. Halberstam/C. Möllers, The German Constitutional Court says “Ja zu Deutschland!”, GLJ 10 (2009), 1241 ff.

³⁶ Konflikte, die das spanische Verfassungsgericht semantisch mithilfe der Begriffe *primacia* und *supremacia* auflösen möchte; vgl. C. Franzius (Anm. 32), 47.

³⁷ I. Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 149 ff.

im Hinblick auf das gemeinsame Ziel der Schaffung eines supranationalen Gemeinwesens miteinander kooperiert haben.

Im Hinblick auf eine Konstitutionalisierung des Völkerrechts halte ich zunächst fest, dass sich mit der Europäischen Union ein verfasstes Gemeinwesen herauskristallisiert hat, das ohne Deckung durch eine kongruente Staatsgewalt gegenüber den Mitgliedstaaten die Autorität verbindlicher Rechtsetzung genießt. Zu Beginn der europäischen Einigung hat sich die zivilisierende Kraft dieser Innovation vor allem in der Pazifizierung eines bluttriefenden Kontinents geäußert; inzwischen manifestiert sie sich im Ringen um die Konstruktion von höherstufigen politischen Handlungsfähigkeiten. Auf diese Weise versuchen die Völker eines Kontinents von schrumpfendem politischem und wirtschaftlichem Gewicht, gegenüber den politischen Mächten und systemischen Zwängen einer globalisierten Gesellschaft einen gewissen politischen Handlungsspielraum zurückzugewinnen. Wenn das gelingt, können sie diesen nicht nur defensiv zur Erhaltung ihres kulturellen Biotops nutzen, sondern auch offensiv für einen weiteren und noch mühsameren Aufbau globaler Steuerungskapazitäten. Darauf komme ich zurück.

3. Die zweite Innovation: die Teilung der konstituierenden Gewalt zwischen Unionsbürgern und europäischen Völkern

Indem sich die Verfassungsgemeinschaft der europäischen Bürger von den Organisationskernen der Mitgliedstaaten löst,³⁸ treten alle Komponenten in eine neue Konstellation. Während die Mitgliedstaaten das Gewaltmonopol behalten und Hoheitsrechte auf dem Wege der begrenzten Einzelermächtigung auf die Union übertragen, kann diese sich nur auf eine vergleichsweise schwache Organisationskomponente stützen. Die Europäische Kommission verfügt über einen (entgegen der Volksmeinung vom “Monster Brüssel”)³⁹ begrenzten Regierungsapparat, der die “Umsetzung” des Unionsrechts den Parlamenten und Verwaltungen der Mitgliedstaaten überlässt.⁴⁰ Und weil die Union selbst keinen staatlichen Charakter ausbildet, genießen auch die Unionsbürger nicht im strengen Sinne den Status von

³⁸ C. Calliess spricht von einem “materiellen Verfassungsverständnis, das den Verfassungsbegriff vom Staat löst” (Anm. 31), 73.

³⁹ H. M. Enzensberger, *Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas*, 2011.

⁴⁰ Zur begrüßenswerten Rolle der nationalen Parlamente als Hüter der Subsidiarität vgl. C. Calliess (Anm. 31), 182 ff.

Staatsbürgern. Jedoch besteht die Erwartung, dass sich aus dem wachsenden gegenseitigen Vertrauen der europäischen Völker zwischen den Unionsbürgern eine transnational ausgedehnte, wenn auch abgeschwächte Form der Bürgersolidarität entwickelt.

Mit der Zumutung, dass dieselben Personen lernen, zwischen der Rolle des Angehörigen eines "europäischen Volkes" und der eines "Unionsbürgers" zu differenzieren, berühren wir die zentrale Frage nach dem richtigen verfassungsrechtlichen Begriff für dieses ungewohnte föderale Gemeinwesen. Dafür reicht die negative Auskunft, dass die Union weder als Staatenbund noch als Bundesstaat zu definieren sei, nicht aus. Die prominente Stellung, die der Lissabon-Vertrag dem Europäischen Rat und dem Ministerrat einräumt, spiegelt die historische Rolle der Mitgliedstaaten als Initiatoren und treibende Kräfte der europäischen Einigung. Anders als die nationalen Verfassungen im 18. und 19. Jahrhundert ist die Unionsverfassung das Werk politischer Eliten. Während sich seinerzeit revolutionäre Bürger vereinigten, um alte Regimes zu stürzen, waren es dieses Mal Staaten, also kollektive Akteure, die sich mithilfe des Instruments des völkerrechtlichen Vertrages zum Zwecke der Zusammenarbeit auf begrenzten Politikfeldern zusammenschlossen. Aber trotz dieser aktiven Rolle der staatlichen Akteure haben sich im Verlaufe des Einigungsprozesses die Gewichte im Organisationsgefüge inzwischen erheblich zugunsten der europäischen Bürger verschoben.⁴¹

Die internationale Vertragsgemeinschaft ist in eine Politische Union von unbestimmter Dauer umgewandelt worden. Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft, mit dem ausdrücklichen Verweis auf ein europäisches Gemeinwohlinteresse und mit der Anerkennung der Union als eigener Rechtspersönlichkeit sind die Verträge zur Grundlage eines politisch verfassten Gemeinwesens geworden. Der Name "Verfassungsvertrag" mag freilich gegenüber der demokratischen Verfassung eines nationalen Bundesstaates die Besonderheit signalisieren, dass die Europäische Union als ein *überstaatliches*, wenn auch demokratisch konstituiertes (und entsprechend legitimiertes) Gemeinwesen verstanden werden will. Mit den Föderationen des vor-demokratischen Zeitalters, den Alten Reichen und Stadtstaatenbünden, teilt die Union den überstaatlichen Charakter; aber anders als die klassischen Staatenbünde soll der Aufbau der Union unmissverständlich demokrati-

⁴¹ Vgl. dazu J. Bast, Europäische Gesetzgebung: Fünf Stationen in der Verfassungsentwicklung der EU, in: C. Franzius/F. C. Mayer/J. Neyer (Anm. 1), 173 ff.

schen Grundsätzen entsprechen. Deklamatorisch lassen in dieser Hinsicht die Art. 9 bis 12 des Lissabon-Vertrages keinen Wunsch offen.⁴²

Um die verfassungsrechtliche Struktur dieser eigentümlichen Gestalt zu klären, empfiehlt es sich, die teleologisch gelesene Entstehungsgeschichte so zu rekonstruieren, als sei das historisch mehr oder weniger kontingente Ergebnis intentional von einem ordentlich zusammengesetzten Verfassungskonvent zustande gebracht worden. Wenn wir ein Äquivalent suchen für das, was im Falle Nordamerikas die Briefe, Aufsätze und Reden der Föderalisten und Antiföderalisten⁴³ zwischen September 1787 und August 1788 geleistet haben, stoßen wir in Europa kaum auf eine engagierte öffentliche Debatte unter gebildeten Laien und Intellektuellen.⁴⁴ Hier hat über die Jahrzehnte eine Diskussion von hoch spezialisierten Fachvertretern, vor allem von Juristen, aber auch von Politik- und Sozialwissenschaftlern das Feld beherrscht.⁴⁵ Fairerweise muss man feststellen: "Much of the best scholarly imagination has flown into efforts how to unfold the European Union in a democratic way, and public opinion has participated in these efforts."⁴⁶

Wie seinerzeit in Nordamerika hat sich auch bei uns der Streit zwischen den euroskeptischen Verteidigern der Staaten und den Föderalisten an der Übertragung der Hoheitsrechte auf die Union entzündet. Aber anders als in den amerikanischen Einwanderungsgesellschaften der nach Unabhängigkeit strebenden Kolonialstaaten begegnen die Föderalisten in Europa der sprachlichen und kulturellen Vielfalt, vor allem dem politischen Eigensinn der *ersten Generation* gewachsener und kriegserfahrener Nationalstaaten (die sich im Laufe des 20. Jahrhunderts auch im Hinblick auf die Konstruktion ihrer wohlfahrtsstaatlichen Regimes voneinander unterscheiden). Zudem steht die europäische Einigung nicht wie die amerikanische am Beginn des Experimentierens mit Formen der Föderation unter Bedingungen des modernen Staatensystems. Heute haben sich alle Föderationen mehr oder

⁴² Vgl. dazu eindringlich *A. von Bogdandy*, Democratic Legitimacy of Public Authority Beyond the State – Lessons from the EU for International Organizations, Arbeitspapier (April 2011), online verfügbar unter: <http://ssrn.com/abstract=1826326>.

⁴³ *B. Baylin*, The Debate on the Constitution: Federalist and Antifederalist Speeches, Articles, and Letters During the Struggle over Ratification, September 1787–August 1788, 2 Bde., 1993.

⁴⁴ Vgl. zu den nationalen Kontexten der stark fragmentierten Diskussion unter den europäischen Intellektuellen *J. Lacroix/K. Nicolaidis* (Hrsg.), European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts, 2010.

⁴⁵ Einen guten Überblick über die Europa-Debatten in Großbritannien, Frankreich und Deutschland gibt *R. Münch*, Die Konstruktion der Europäischen Gesellschaft. Zur Dialektik von transnationaler Integration und nationaler Desintegration, 2008, 186 ff.

⁴⁶ *A. von Bogdandy*, mündliche Formulierung.

weniger dem nationalstaatlichen Format angepasst; auch die USA sind spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg zum Bundesstaat geworden. Die Vereinten Nationen können sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts als eine Vereinigung von 193 Nationalstaaten verstehen.⁴⁷ Umso dringlicher hat sich im Hinblick auf die Europäische Union die Frage wiederholt, mit der sich schon *James Madison* 1787 konfrontiert sah: Kann ein Bund demokratisch verfasster Mitgliedstaaten selbst den Bedingungen demokratischer Legitimität genügen, ohne die nationale Ebene der föderalen eindeutig unterzuordnen?⁴⁸

Madison verknüpfte die Legitimationsfrage konsequent mit der Frage der Konstituierung der Union und beantwortete sie damit, dass das Ensemble der Gründungsstaaten ihr Zusammengehen nur einstimmig beschließen könne, während die Verfassung selbst die Kompetenzen zwischen den beiden politischen Ebenen so verschränken und austarieren müsse, dass mögliche Konflikte zwischen den Verfassungsorganen ohne eindeutige Vorrangregelung pragmatisch ausgetragen werden können. Mit dem Verzicht auf eine normative Festlegung in der Frage, wer das letzte Wort haben soll, ließ er auch offen, wer genau mit dem Subjekt im ersten Satz des Verfassungstextes, “We the People of the United States”, gemeint sein konnte – die Gesamtheit der Unionsbürger oder die Völker der Einzelstaaten. Nach *Madisons* Auffassung sollte es der Politik überlassen bleiben, die Gewichte im Konfliktfall auszubalancieren. Autoren, die heute an diese Vorstellungen anknüpfen,⁴⁹ gewinnen daraus zwar gute Argumente gegen eine Engführung der Europadiskussion auf die aus der deutschen Verfassungsgeschichte bekannte Alternative zwischen Staatenbund und Bundesstaat.⁵⁰ Der in diesem Zusammenhang übliche Rekurs auf *Carl Schmitts* “Verfassungslehre des Bundes” geht der Frage nach der demokratischen Legitimation des Bundes jedoch aus dem Weg,⁵¹ da *Schmitt* die normative Frage nach dem Träger der konstituierenden Gewalt “des Volkes” ausblendet. Anders als *Madison* hat er die vordemokratischen Formen der Föderation vor Augen und beschränkt sich auf die politischen Entscheidungsprozesse innerhalb des konstituierten Bundes.

⁴⁷ Im Bundesstaat sieht denn auch *C. Schmitt* (Anm. 25), 375, “die Lösung der Antinomien des Bundes”.

⁴⁸ *B. Baylin* (Anm. 43), Bd. 2, January to August 1788, 26 ff.

⁴⁹ *R. Schütze*, On “Federal” Ground: The European Union as an (Inter)national Phenomenon, *CML Rev.* 46 (2009), 1069 ff.

⁵⁰ *S. Oeter* (Anm. 6); vgl. auch die Kritik an den bundesstaatlichen Prämissen des Karlsruher Bundesverfassungsgerichts, die *C. Schönberger* in seinem Aufsatz “Lisbon in Karlsruhe: Maastricht’s Epigones at Sea” vorbringt (Anm. 35).

⁵¹ *C. Schönberger*, Die Europäische Union als Bund, *AöR* 129 (2004), 81 ff.

Auf die Legitimationsfrage, die uns interessiert, findet sich nur dann eine befriedigende Antwort, wenn wir die verfassungsgebenden Gewalten richtig identifizieren. Nachdem Art. 1 Abs. 2 des Vertrags von Maastricht aus dem Jahr 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 Bürgerinnen und Bürger” wie auf “die Staaten” Europas.⁵² Auch wenn die Konventsverfassung aus dem Jahre 2004 gescheitert ist, legt der geltende Lissabon-Vertrag den Schluss auf eine zwischen Bürgern und Staaten “geteilte” Souveränität⁵³ schon deshalb nahe, weil das Parlament bei Änderungen des Verfassungsvertrages (wenngleich auf eingeschränkte Weise) in das Verfahren einbezogen ist und 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” allerdings eine wichtige Qualifizierung.⁵⁴ Die Bürger sind auf doppelte Weise an der Konstituierung des höherstufigen politischen Gemeinwesens beteiligt, in ihrer Rolle als künftige Unionsbürger und als Angehörige eines der Staatsvölker. Deshalb behält auch die EU-Verfassung – 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 den subjektiven Rechten der Bürger. Daher ist es konsequenter, nicht die Mitgliedstaaten selbst, sondern deren Völker als das andere Subjekt der Verfassungsgebung anzuerkennen: “Die Verträge sprechen, soweit das Demokratieprinzip im Raum steht, zum einen von den Völkern der Mitgliedstaaten und zum anderen von den Unionsbürgern.”⁵⁵

Im Anschluss an *Anne Peters* plädiert auch *Claudio Franzius* für die Annahme eines *puvoir constituant mixte*.⁵⁶ Wenn wir in dieser Weise die individuellen Bürger als die einzige Legitimationsgrundlage konzipieren, müs-

⁵² “Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, begründet diese Verfassung die Europäische Union, der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen.”

⁵³ *C. Calliess* (Anm. 31), 71.

⁵⁴ Ich danke *Peter Niesen* für diesen wichtigen Hinweis.

⁵⁵ *A. von Bogdandy* (Anm. 34), 64. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis auf *Kant* interessant; vgl. dazu den Kommentar von *O. Eberl* und *P. Niesen* zu *I. Kants*, *Zum ewigen Frieden*, 166: “Kant spricht allerdings von der Freiheit der Völker, nicht der der Staaten [...]. Das deutet darauf hin, dass es Kant [...] um die staatsrechtliche Freiheit der Völker und nicht um die völkerrechtliche Freiheit der Staaten geht.”

⁵⁶ *C. Franzius* schreibt dazu “Den Konstitutionalisierungsprozess tragen die Bürger als Staats- und Unionsbürger” (Anm. 32), 57

sen wir eine falsche Weichenstellung vermeiden. Die Frage ist nicht, ob wir in diesen verfassungsgebenden Subjekten “ursprünglich”, wie *James Madison* meinte, die Bürger der Gründungsstaaten, die sich durch den Prozess der Verfassungsgebung zu Unionsbürgern *erst ermächtigen*, wiedererkennen;⁵⁷ oder ob wir in ihnen *unmittelbar* den künftigen Unionsbürgern begegnen. Diese unglückliche Alternative würde wiederum ein Präjudiz für die Zuschreibung von Letztentscheidungsbefugnissen schaffen. Den konsequenteren Weg für die Lösung des Problems, woran sich der demokratische Charakter eines entstaatlichten föderativen Gemeinwesens bemisst, deutet *Armin von Bogdandy* an: “Theoretisch ist es überzeugender, nur die Individuen, die (zugleich) Staats- und Unionsbürger sind, als die einzigen Legitimationssubjekte zu konzipieren.”⁵⁸

In unserem Szenario sind es *dieselben* Personen, die am verfassungsgebenden Prozess gleichzeitig in den Rollen von (künftigen) Bürgern sowohl der Union wie eines ihrer Mitgliedstaaten teilnehmen. In Ausübung der Personalunion dieser beiden Rollen muss bereits den verfassungsgebenden Subjekten selbst zu Bewusstsein kommen, dass sie als Bürger auf den beiden über Parlament und Rat laufenden Legitimationsschienen eine jeweils andere Gerechtigkeitsperspektive einnehmen werden – die eines europäischen Bürgers und die des Angehörigen einer bestimmten Staatsnation. 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, in ihrer Rolle als Unionsbürger erwarteten Interessenverallgemeinerung in Konflikt geraten kann. Dadurch gewinnen die beiden Rollen Aspekte der verfassungsgebenden Subjekte innerhalb des konstituierten Gemeinwesens eine institutionelle Bedeutung: Auf der europäischen Ebene soll der Bürger gleichzeitig und gleichgewichtig sowohl als Unionsbürger wie auch als Angehöriger eines Staatsvolkes sein Urteil bilden und politisch entscheiden können. Jede Bürgerin nimmt an den europäischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen sowohl als die *einzelne* autonom “ja” und “nein” sagende Europäerin wie als die *Angehörige* einer bestimmten Nation teil.

⁵⁷ In diesem Sinne vertritt *I. Pernice* die Auffassung, dass der Europäischen Union Hoheitsrechte “originär von den Bürgern der Mitgliedstaaten gemeinsam” übertragen werden (Anm. 28), 106. Daraus folgert er, dass “die Unionsbürgerschaft der auf die Union und ihre Legitimation bezogene gemeinsame politische Status [ist], den sich die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten als Staatsbürger durch die Verfassung der Europäischen Union gegeben haben”, *I. Pernice* (Anm. 28), 108.

⁵⁸ *A. von Bogdandy* (Anm. 34), 64 (Klammerzusatz von mir, J. H.).

4. Die geteilte Souveränität als Maßstab für die Legitimationserfordernisse der Union

Der Ausdruck "geteilte Souveränität" ist missverständlich. Die Souveränität des Volkes, das heißt die "Gewalt", die "vom Volke ausgeht", verzweigt und zerstreut sich innerhalb eines jeden demokratisch verfassten Gemeinwesens von Anbeginn in die Kommunikationsflüsse der Gesetzgebung, der Exekutive und der Rechtsprechung. In unserem Zusammenhang ist aber von einer anderen Souveränitätsteilung die Rede. Die Teilung der konstituierenden Gewalt teilt die Souveränität *am Ursprung des zu konstituierenden Gemeinwesens* und nicht erst *an der Quelle des konstituierten*. Sie erklärt, warum die Europäische Union zwar mit Bundesstaaten den Charakter eines Mehrebenensystems teilt, aber nicht als eine Art *unvollständige* Bundesrepublik begriffen werden darf. Ein Nationalstaat wird, auch wenn er im Inneren föderal aufgebaut ist, allein von der Gesamtheit der nationalen Bürger konstituiert.⁵⁹ Aus der Retrospektive kann hingegen die Gründung der Europäischen Union so gedacht werden, dass sich die beteiligten Bürger (oder deren Repräsentanten) von Anbeginn in zwei *personae* aufspalten; dann tritt jede Person sich als europäische Bürgerin im verfassungsgebenden Prozess gewissermaßen selbst als Bürgerin eines jeweils schon konstituierten Staatsvolkes gegenüber.

Auch in Bundesstaaten geht die Kompetenzverteilung im Allgemeinen auf eine begrenzte Einzelfallermächtigung der Bundesorgane zurück. Aber solange die Bürger einer Staatsnation alleine als verfassungsgebendes Subjekt des Gesamtstaates auftreten, legen sie nicht nur den Vorrang des Bundesrechts fest, sondern behalten auch die Zuständigkeit für Verfassungsänderungen entweder (über nationale Referenden) sich selbst oder den gesetzgebenden Bundesorganen vor.⁶⁰ Die Denkfigur der "ursprünglich geteilten" Volkssouveränität schließt aus, dass es auf europäischer Ebene eine solche

⁵⁹ Auch wenn es in den USA sogar noch im Jahr 1995 am Supreme Court Richter gab, die das in Art. 1 Abs. 1 der US-Verfassung genannte Subjekt "We the People" (trotz des Singulars) im Sinne der Gesamtheit der "Völker" der Gliedstaaten und nicht des Bundesvolkes verstanden wissen wollten, spricht dieser überraschende Befund zwar für die Hartnäckigkeit alter Loyalitäten, aber nicht gegen die begriffliche Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen der Ebene, auf der ein politisches Gemeinwesen konstituiert wird und den gegebenenfalls *in ihm* konstituierten Ebenen; vgl. zu diesem Fall C. Schönberger (Anm. 51), 81 ff.

⁶⁰ Das gilt auch für die Schweizer Bundesverfassung von 1999 (Art. 192-194), obwohl (nach Präambel und Art. 1 Abs. 1) die Schweizer Eidgenossenschaft gleichzeitig vom "Schweizervolk und den Kantonen" gegründet wird. Die Organe des Bundes genießen im Übrigen die Prärogativen (Art. 184-186), welche die Kompetenz-Kompetenz eines Bundesstaates kennzeichnen.

“Kompetenz-Kompetenz” geben kann. Zwar sind die verfassungsgebenden Subjekte in ihrer Rolle als Angehörige der (künftigen) Mitgliedstaaten bereit, einen Teil der Hoheitsrechte ihrer bereits konstituierten Staaten auf das neue Gemeinwesen zu übertragen; sie tun dies aber nur mit einem Vorbehalt, der weit über die auch sonst übliche Garantie der teilstaatlichen Gliederung des föderalen Gemeinwesens hinausgeht. Die europäischen Völker stellen mit ihrer Beteiligung am verfassungsgebenden Prozess vielmehr sicher, dass der jeweils eigene Staat innerhalb des föderalen Gemeinwesens *in seiner freiheitssichernden Funktion* eines demokratischen Rechtsstaates erhalten bleibt.

Unter dem verfassungspolitischen Gesichtspunkt, dass die Union das in den Staaten bereits erreichte Niveau der Bändigung und Zivilisierung staatlicher Gewalt *nicht unterbieten* darf, wird auch der Vorbehalt der nationalen Verfassungsgerichte gegenüber dem Anwendungsvorrang des europäischen Rechts verständlich: Das auf nationaler Ebene verwirklichte Maß an staatlich garantierten Bürgerfreiheiten soll als Standard dienen, dem das europäische Recht genügen muss, bevor es auf nationaler Ebene umgesetzt werden darf. Verständlich wird so überhaupt erst die relativ starke Stellung der Mitgliedstaaten, die sich nicht nur in der Reservierung des Gewaltmonopols und im (einstweilen noch überproportionalen) Zugriff auf die europäische Gesetzgebung ausprägt. Interessant sind zwei weitere Abweichungen vom bundesstaatlichen Modell.

Während die amerikanische Verfassung in Art. V *Amendments* von der Zustimmung der gesetzgebenden Organe einer qualifizierten *Mehrheit* der Staaten abhängig macht,⁶¹ erfordert die Änderung der Europäischen Verträge (gemäß dem ordentlichen Änderungsverfahren nach Art. 48 EUV [Vertrag über die Europäische Union]) *Einstimmigkeit* unter den Mitgliedstaaten. Einen ähnlich exemplarischen Ausdruck findet die *teilweise* beibehaltene Souveränität der Mitgliedstaaten in der Garantie eines Austrittsrechtes (nach Art. 50 EUV); obgleich die Union auf unbestimmte Zeit gegründet worden ist, steht es jedem Mitgliedstaat frei, das Maß an Souveränität *zurückzugewinnen*, das er vor dem Eintritt in die Union genossen hatte. Die Modalitäten, die bis zum Wirksamwerden des Austrittswillens berücksichtigt werden müssen, zeigen allerdings, dass “dem Austrittrecht keine Kompetenz-Kompetenz rechtlich ungebundener Willkürfreiheit” zugrunde

⁶¹ Gegenüber irreführenden Vergleichen der europäischen mit der amerikanischen Verfassungsentwicklung ist festzuhalten, dass die US-Verfassung mit dieser Bestimmung (im Unterschied zu den Europäischen Verträgen) die Weichen für eine Entwicklung stellt, in deren Verlauf die Vereinigten Staaten das Format eines Bundesstaates angenommen haben.

liegt,⁶² denn jene ursprüngliche “Teilung der Souveränität”, auf die sich ein Mitgliedstaat beim Eintritt in die Union einlässt, ist mit dem Vorbehalt eigener souveräner Entscheidungen unvereinbar.

Freilich stellt sich die Frage, ob sich – nach den Maßstäben einer *demokratischen* Verrechtlichung des Regierens jenseits des Nationalstaates – in diesen Abweichungen vom bekannten Legitimationsmuster nicht doch ein Defizit verrät. Nach meiner Auffassung müssen sie dann keine Legitimationseinbuße bedeuten, wenn die beiden verfassungsgebenden Subjekte, also die Unionsbürger und die europäischen Völker, eines Tages in allen Funktionen der Gesetzgebung konsequent als gleichberechtigte Partner auftreten. Die Souveränitätsteilung als solche lässt sich, wie gesagt, damit rechtfertigen, dass die Unionsbürger gute Gründe haben, auf europäischer Ebene an einer gleichberechtigten Rolle ihrer Staaten festzuhalten. Die Nationalstaaten sind als demokratische Rechtsstaaten nicht nur Akteure auf dem langen historischen Weg zur Zivilisierung des Gewaltkerns politischer Herrschaft, sondern *bleibende* Errungenschaften und lebendige Gestalten einer “existierenden Gerechtigkeit” (*Hegel*). Die Unionsbürger können deshalb ein begründetes Interesse daran haben, dass der jeweils eigene Nationalstaat auch in der Rolle eines Mitgliedstaates *weiterhin* die bewährte Rolle eines *Garanten von Recht und Freiheit* spielt. Die Nationalstaaten sind mehr als nur die Verkörperung bewahrenswerter nationaler Kulturen; sie *bürgen* für ein Niveau an Gerechtigkeit und Freiheit, das die Bürger zu Recht erhalten sehen wollen.

An dieser Stelle darf der Gedanke nicht kommunitaristisch entgleisen. Das Interesse an der Bewahrung *kulturell* prägender Lebensformen, in denen die Bürger einen Teil ihrer eigenen kollektiven Identität wiedererkennen, ist gewiss *auch* ein verfassungsrechtlich relevanter Grund. Wäre dies aber das ausschlaggebende Interesse der Bürger an der Erhaltung ihrer Nationalstaaten, ließe es sich im Rahmen eines bundesstaatlich verfassten Europas durch Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips befriedigen. Innerhalb eines Bundesstaates wird die Autonomie der untergeordneten Staaten oder 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.⁶³ Genau um dieser Ausfallbürgschaft

⁶² C. Franzius (Anm. 32), 134; vgl. auch C. Schönberger (Anm. 51), 103.

⁶³ Natürlich ist es eine politische Frage und, historisch gesehen, immer ein kontingentes Ergebnis sozialer und politischer Kämpfe, für welches identitätsrelevante Bezugssystem jeweils welche verfassungsrechtliche Definition durchgesetzt wird; vgl. C. Möllers, Demokratische Ebenengliederung, in: I. Appel/G. Hermes/C. Schönberger (Hrsg.), Öffentliches Recht im offenen Staat, Festschrift für Rainer Wahl, 2011, 759 ff.

willen wollten sich aber die Angehörigen der europäischen Völker die konstituierende Gewalt mit den Unionsbürgern *bloß teilen*, statt in der Rolle von Unionsbürgern *aufzugehen* – denen andernfalls auch die Kompetenz zur Verfassungsänderung allein zugefallen wäre.

Die geteilte Souveränität liefert den Maßstab für die Legitimationserfordernisse eines entstaatlichten supranationalen Gemeinwesens. Auf diese Weise lassen sich aber nicht nur die Abweichungen vom Modell des Bundesstaates rechtfertigen, sondern auch die demokratischen Defizite der geltenden EU-Verträge identifizieren. Zunächst verlangt natürlich die Transnationalisierung der Wahlen zum Europäischen Parlament ein entsprechend einheitliches Wahlrecht und darüber hinaus eine gewisse Europäisierung des bestehenden Parteiensystems.⁶⁴ Auf der institutionellen Ebene muss sich aber vor allem die Gleichberechtigung, die wir europäischen Völkern und Unionsbürgern rekonstruktiv als verfassungsgebenden Subjekten zuschreiben, in der Verteilung der Funktionen und Gesetzgebungskompetenzen wiederfinden lassen. Auf allen Politikfeldern sollte zwischen Rat und Parlament ein Gleichgewicht der Kompetenzen hergestellt werden. Inkonsequent ist auch die eigentümliche Schwebelage der Kommission, der wesentliche Initiativrechte vorbehalten sind. Stattdessen müsste die Kommission – in Abweichung vom Modell einer Bundesregierung – von Parlament und Rat in symmetrischer Weise abhängen und beiden Institutionen gegenüber verantwortlich sein. Ganz aus dem Rahmen fällt der Europäische Rat, den der Lissabon-Vertrag in der Aufzählung der Organe an zweiter Stelle nach dem Parlament nennt.⁶⁵ Als Sitz der intergouvernementalen Herrschaft der Regierungschefs bildet er – noch vor dem Ministerrat – den eigentlichen Gegenpol zum Parlament, während das Verhältnis zu einer Kommission, die sich als Sachwalter der Gemeinschaftsinteressen verstehen soll, unklar bleibt.

Der Europäische Rat ist ein Leitungsorgan, das die Richtlinien der Politik festlegt, aber weder ein Gesetzgebungsrecht noch ein Weisungsrecht gegenüber der Kommission besitzt. Zudem besteht ein eigentümlicher Gegensatz zwischen der politischen Macht, die im Europäischen Rat konzentriert ist, und der fehlenden Rechtswirksamkeit seiner Beschlüsse. Allerdings kann er über seine Kompetenz im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren institutionelle Neuerungen in Gang setzen. Ausgestattet mit der starken Legitimation gewählter Regierungschefs, übt er, obgleich er seine Beschlüsse im

⁶⁴ Vgl. dazu die Studie, die C. Franzius und U. K. Preuß für die Heinrich-Böll-Stiftung über "Solidarität und Selbstbehauptung: Die Zukunft der EU im 21. Jahrhundert" angefertigt haben (unveröffentlichtes Manuskript 2011).

⁶⁵ C. Calliess (Anm. 31), 118 ff.

Konsens fassen muss, eine erhebliche extrakonstitutionelle Macht aus: "Als politisches Leitorgan ist er dem König aus dem Frühkonstitutionalismus des 19. Jahrhunderts nicht unähnlich."⁶⁶ Der Lissabon-Vertrag sollte mit der Eingliederung des Europäischen Rates in das institutionelle Gefüge die Handlungsfähigkeit der EU stärken; tatsächlich zahlt er dafür einen hohen Preis in der Münze der mangelnden Legitimität weittragender Beschlüsse. Das zeigt sich seit der Finanzkrise von 2008 an den folgenreichen Entscheidungen über Garantien für überschuldete Staaten und über neue Modalitäten einer außervertraglichen Abstimmung von Haushaltsplänen im Kreise der 17 Regierungen der Währungsgemeinschaft.

5. Vom Zögern der politischen Eliten an der Schwelle zur transnationalen Demokratie

Diese Beobachtung erinnert an das komplexe *Verhältnis zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit*. Die empirisch verfahrenen Politikwissenschaften, die mehr oder weniger drastische Abweichungen des faktischen Machtkreislaufs vom normativ gebotenen Muster feststellen, haben oft einen entlarvenden Effekt. Aber Überbauvorstellungen sind fehl am Platz. Es ist ja nicht so, als seien die politischen Praktiken bloß eine abhängige Variable im Feld gesellschaftlicher Interessenlagen, informeller Machtverhältnisse und systemfunktionaler Notwendigkeiten. Sie gehorchen vielmehr einem eigensinnigen politischen Kode, der mit dem rechtlichen Normengefüge verschränkt ist. Das erklärt, warum innovative Verfassungsnormen, die auf der supranationalen Ebene Recht und Politik verkoppeln, in vielen Fällen eine konstruktiv vorausgreifende, impulsgebende Wirkung haben, indem sie Lern- und Anpassungsprozesse anstoßen. Daher nehmen wir, wenn wir die demokratische Verrechtlichung eines supranationalen Gemeinwesens wie der EU als einen weiteren Schritt auf dem Wege zur Zivilisierung der staatlichen Gewalt verstehen wollen, eine konstruktivistische Blickrichtung ein.⁶⁷

Dieselbe Perspektive empfiehlt sich auch bei der sozialwissenschaftlichen Analyse der anspruchsvollen politisch-kulturellen Bedingungen, die für eine transnationale Willensbildung der Unionsbürger erfüllt sein müssten.⁶⁸ Bis-

⁶⁶ C. Franzius (Anm. 32), 58; ähnlich A. von Bogdandy (Anm. 34), 44.

⁶⁷ Vgl. zum Sozialkonstruktivismus in der internationalen Politik B. Zangl/M. Zürn, Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation, 2003, 118 ff.

⁶⁸ Eine interessante Forschungsperspektive entwickelt R. Münch (Anm. 45), 68 ff.

her haben wir nur zwei der drei demokratischen Verfassungskomponenten behandelt, die auf der europäischen Ebene in eine neue Konstellation treten. Sobald sich eine Verfassungsgemeinschaft über den Organisationskern eines einzelnen Staates hinaus ausdehnt, muss aber der dritte Bestandteil, die Solidarität von Bürgern, die bereit sind, füreinander einzustehen, gewissermaßen mitwachsen. Die Gesamtheit der Unionsbürger kann sich die Souveränität mit den Völkern der nach wie vor gewaltmonopolisierenden Mitgliedstaaten nur dann effektiv teilen, wenn auch die nationale Bürgersolidarität einem Formwandel unterliegt. Nach unserem Szenario müsste eine erweiterte, wenn auch abstraktere, also vergleichsweise weniger belastungsfähige Bürgersolidarität die Angehörigen der jeweils anderen europäischen Völker einschließen – aus deutscher Sicht beispielsweise die Griechen, wenn diese international erzwungenen und sozial unausgewogenen Sparprogrammen unterworfen werden. Nur dann sind die Unionsbürger, die das Straßburger Parlament wählen und kontrollieren, imstande, an einer gemeinsamen, über nationale Grenzen hinausreichenden demokratischen Willensbildung teilzunehmen.⁶⁹

Gewiss, die Erweiterung von Kommunikationsnetzen und Wahrnehmungshorizonten, die Liberalisierung von Wertorientierungen und Einstellungen, eine wachsende Bereitschaft zur Inklusion von Fremden, die Stärkung zivilgesellschaftlicher Initiativen und eine entsprechende Transformation starker Identitäten können mit rechtlich-administrativen Mitteln bestenfalls stimuliert werden. Dennoch besteht eine zirkuläre, sich wechselseitig entweder verstärkende oder hemmende Interaktion zwischen politischen Prozessen und Verfassungsnormen auf der einen, dem Netzwerk geteilter politisch-kultureller Einstellungen und Überzeugungen auf der anderen Seite. In diesem Sinne verstehe ich *Christoph Möllers*, der eine “Co-evolution von demokratischem Legitimationssubjekt und demokratisch-egalitären institutionellen Arrangements” beobachtet; diese mache es möglich, “Ebenen jenseits des demokratischen Staates mit weiteren Handlungsbefugnissen auszustatten”.⁷⁰ Für die verfassungsrechtliche Definition der Grenzen eines politischen Gemeinwesens und seiner Teilpopulationen, für die Definition der Stufen in einem politischen Mehrebenensystem gibt es keine “Gegebenheiten”; Loyalitäten bilden sich und Traditionen verändern sich. Auch Nationen sind wie alle anderen vergleichbaren Referenten keine Naturtatsachen, wenngleich normalerweise auch nicht nur (wie im Falle vieler kolonialer Staatengründungen) Fiktionen.

⁶⁹ *J. Habermas*, Ist die Herausbildung einer europäischen Identität nötig, und ist sie möglich?, in: *J. Habermas* (Anm. 3), 2004, 68 ff.

⁷⁰ *C. Möllers* (Anm. 63), 775 ff.

Im politischen Leben eines Bürgers überlagern sich viele Loyalitäten, die individuell ganz verschieden gewichtet sind – darunter auch die politisch relevante Verbundenheit mit der Herkunftsregion, mit der Stadt oder der Provinz des jeweiligen Wohnortes, mit dem Land oder der Nation usw. Nur in Konfliktfällen aktualisieren sich die Gewichte dieser Loyalitäten, müssen sie gegeneinander abgewogen werden; ein Maß für die Identifikation mit der einen oder anderen sozialen Bezugsgröße ist die Bereitschaft, auf der Grundlage längerfristiger Reziprozität auch Opfer zu bringen. Mit der Abschaffung der Wehrpflicht ist der Testfall des Krieges, also der *absolute* Anspruch, das eigene Leben für das Wohl der Nation aufzuopfern, glücklicherweise entfallen. Aber der lange Schatten des Nationalismus liegt auch noch auf der Gegenwart. Die supranationale Ausdehnung der staatsbürgerlichen Solidarität hängt von Lernprozessen ab, die, wie die gegenwärtige Krise hoffen lässt, von der Wahrnehmung wirtschaftlicher und politischer Notwendigkeiten stimuliert werden können.

Inzwischen hat die List der ökonomischen Vernunft eine länderübergreifende Kommunikation wenigstens in Gang gebracht. Die europäischen Institutionen haben ja für die wahlberechtigten, mit einem weinroten Pass ausgestatteten Unionsbürger längst den virtuellen Raum entworfen, den ein entsprechend erweiterter, zivilgesellschaftlicher Kommunikationszusammenhang mit Leben erfüllen müsste. Aber dieser kann sich nur im Zuge einer gegenseitigen *Öffnung* der nationalen Öffentlichkeiten *füreinander* verdichten. Für eine Transnationalisierung der bestehenden nationalen Öffentlichkeiten brauchten wir keine anderen Medien, sondern eine andere Praxis der bestehenden Leitmedien. Diese müssen 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 wesentlich von den politischen Eliten getragen und monopolisiert worden ist, ist eine gefährliche Asymmetrie entstanden – eine Asymmetrie zwischen der demokratischen Teilnahme der *Völker* an dem, was ihre Regierungen auf der aus ihrer Sicht weit entfernten Brüsseler Bühne 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 Substantialisierung der “Völker”. Nur noch der Rechtspopulismus entwirft die Karikatur nationaler Großsubjekte, die sich gegeneinander abkapseln und eine grenzüberschreitende demokratische Willensbildung blockieren. Nach fünfzig Jahren Arbeitsimmigration lassen sich auch die europäischen Staatsvölker ange-

sichts ihrer wachsenden ethnischen, sprachlichen und religiösen Vielfalt nicht mehr als kulturell homogene Einheiten imaginieren.⁷¹ Zusätzlich haben Internet und Massentourismus die nationalen Grenzen porös gemacht. In Territorialstaaten musste der fließende Horizont einer über große Räume und komplexe Verhältnisse hinweg geteilten Lebenswelt *immer schon* durch Massenmedien hergestellt und über einen zivilgesellschaftlichen Kommunikationszusammenhang mit einem abstrakten Kreislauf von Ideen ausgefüllt werden. Das kann sich europaweit nur im Rahmen einer vage geteilten politischen Kultur einspielen. 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, desto stärker wird ihr Interesse zunehmen, auch als Unionsbürger von ihren demokratischen Rechten Gebrauch zu machen.

Der Impact-Faktor des wahrgenommenen Gewichts europäischer Entscheidungen ist in der Euro-Krise spürbar geworden. Der Europäische Rat wird durch die Krise widerstrebend zu Entscheidungen gezwungen, die die nationalen Haushalte auf erkennbar ungleiche Weise belasten. Seit dem 8.5.2010 hat der Europäische Rat mit Beschlüssen zu Rettungspaketen und möglichen Umschuldungen sowie mit Absichtserklärungen zu einer Harmonisierung der staatlichen Haushalte in allen wettbewerbsrelevanten Bereichen der Wirtschafts-, Fiskal-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik eine wichtige Schwelle überschritten. Jenseits dieser Schwelle treten neue Probleme der Verteilungsgerechtigkeit auf; mit dem Übergang von "negativer" zu "positiver" Integration verschieben sich die Gewichte von der Output- zur Input-Legitimation – für die Bürger wird eine aktive Einflussnahme auf Art und Inhalt der Politiken und Gesetze umso wichtiger, je mehr die Unzufriedenheit mit den staatlichen Leistungen wächst.⁷² Es läge also in der Logik dieser Entwicklung, dass Staatsbürger, die eine Umverteilung der Lasten über nationale Grenzen hinweg hinnehmen *müssen*, in ihrer Rolle als Unionsbürger auf das, was ihre Regierungschefs aushandeln oder in einer rechtlichen Grauzone verabreden, demokratisch Einfluss nehmen *wollen*. Stattdessen beobachten wir aufseiten der Regierungen ein hinhaltendes Taktieren und aufseiten der Bevölkerungen eine populistisch geschürte Ablehnung des europäischen Projekts im Ganzen. Dieses selbstdestruktive Verhalten erklärt sich unmittelbar aus der Tatsache, dass die politischen Eliten und die Medien zögern, die Bevölkerung für eine gemeinsame europäische Zukunft zu gewinnen.

⁷¹ K. Eder, Europäische Öffentlichkeit und multiple Identitäten – das Ende des Volksbegriffs?, in: C. Franzius/U. K. Preuß (Hrsg.), Europäische Öffentlichkeit, 2004, 61 ff.

⁷² F. W. Scharpf, Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?, 1999.

Unter dem Druck der Finanzmärkte hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass bei der Einführung des Euro eine wesentliche ökonomische Voraussetzung des Verfassungsprojektes vernachlässigt worden ist. Die Europäische Union kann sich gegenüber der Finanzspekulation nur behaupten, so die einhellige Analyse, wenn sie die politischen Steuerungskompetenzen erhält, die erforderlich sind, um wenigstens in Kerneuropa, also zwischen den Mitgliedern der Europäischen Währungsunion, mittelfristig für eine Konvergenz der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in den Mitgliedsländern zu sorgen.⁷³ Eigentlich ist allen Beteiligten klar, dass dieser Grad der "verstärkten Zusammenarbeit" im Rahmen der bestehenden Verträge nicht möglich ist. Die Konsequenz einer gemeinsamen "Wirtschaftsregierung", zu der sich nun auch die deutsche Bundesregierung bequemt, würde bedeuten, dass sich die zentrale Förderung der Wettbewerbsfähigkeit aller Mitgliedstaaten weit über die Finanz- und Wirtschaftspolitiken hinaus auf die nationalen Haushalte insgesamt erstrecken und damit tief in die Herzkammer der nationalen Parlamente eindringen würde. Daher ist die überfällige Reform, sofern das geltende Recht nicht flagrant gebrochen werden soll, nur auf dem Weg einer Übertragung weiterer Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die Union möglich.

Diese Einsicht hat inzwischen die politischen Leitmedien erreicht: "Die Krise hat die Schwächen des Lissabon-Vertrages offengelegt: Mit ihm ist die EU nicht für die Herausforderungen gerüstet, deren sie sich als Wirtschafts- und Währungsunion gegenüber sieht."⁷⁴ Die Hürden für eine Vertragsänderung sind hoch. Und der Entschluss, sie zu nehmen, würde von den politischen Eliten eine einschneidende Verhaltensänderung verlangen: Wenn sie ihre Bevölkerungen für ein solidarisches Europa gewinnen wollten, müssten sie sich von der gewohnten Kombination aus Öffentlichkeitsarbeit und expertengesteuertem Inkrementalismus verabschieden und auf einen riskanten, vor allem inspirierten Kampf in der breiten Öffentlichkeit umstellen. Und paradoxerweise müssten sie im europäischen Gemeinwohlinteresse etwas wollen, das dem eigenen Machterhaltungsinteresse entgegenläuft. Denn langfristig würden die nationalen Handlungsspielräume enger werden

⁷³ Vgl. zu den rechtlichen Möglichkeiten einer europäischen Binnendifferenzierung *D. Thym*, Variable Geometrie in der Europäischen Union: Kontrollierte Binnendifferenzierung und Schutz vor unionsexterner Gefährdung, in: S. Kadelbach (Hrsg.), 60 Jahre Integration in Europa. Variable Geometrien und politische Verflechtung jenseits der EU, 2011, 117 ff.

⁷⁴ *M. Winter*, Reform der Reform, in: *SZ* (18.8.2011), 4; vgl. auch das energische Plädoyer für eine Vertragsrevision von *C. Hoffmann*, Klub der Illusionisten. Ohne gemeinsame Finanzpolitik ist die Krise in Europa nicht zu lösen, in: *SZ* (3./4.9.2011), 23.

und die Auftritte nationaler Potentaten an Bedeutung verlieren.⁷⁵ *Angela Merkel* und *Nicolas Sarkozy* haben am 22.7.2011 einen vagen und gewiss auslegungsbedürftigen Kompromiss zwischen deutschem Wirtschaftsliberalismus und französischem Etatismus geschlossen, der eine ganz andere Absicht zum Ausdruck bringt. Alle Zeichen deuten darauf hin, dass beide den im Lissabon-Vertrag angelegten Exekutivföderalismus zu einer – dem Geist des Vertrages zuwiderlaufenden – intergouvernementalen Herrschaft des Europäischen Rates ausbauen möchten. Auf diesem Wege einer zentralen Steuerung durch den Europäischen Rat könnten sie die Imperative der Märkte an die nationalen Haushalte weitergeben. Dabei müssten intransparent getroffene und rechtlich formlose Vereinbarungen mithilfe von Sanktionsandrohungen und Pressionen gegenüber den entmachteten nationalen Parlamenten durchgesetzt werden. Die Regierungschefs würden auf diese Weise das Europäische Projekt in sein Gegenteil verkehren. Aus dem ersten demokratisch verrechtlichten supranationalen Gemeinwesen würde ein Arrangement zur Ausübung postdemokratisch-bürokratischer Herrschaft.

Die Alternative besteht in der konsequenten Fortführung der demokratischen Verrechtlichung der Europäischen Union. Eine europaweite Bürgersolidarität kann sich nicht herausbilden, wenn sich zwischen den Mitgliedstaaten, also an den nationalen Sollbruchstellen, soziale Ungleichheiten strukturell verstetigen. Die Union muss gewährleisten, was das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (in Art. 106 Abs. 3) die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ nennt. Diese „Einheitlichkeit“ bezieht sich nur auf eine Variationsbreite *sozialer* Lebenslagen, die unter Gesichtspunkten der Verteilungsgerechtigkeit akzeptabel ist, nicht auf die Einebnung *kultureller* 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 Einebnung geschützt werden kann.

III. Von der internationalen zur kosmopolitischen Gemeinschaft

Die Erzählung von der zivilisierenden Kraft der demokratischen Verrechtlichung über nationale Grenzen hinaus gewinnt ihren Impetus aus einer lähmenden Konstellation der Weltpolitik, die sich heute vor allem darin

⁷⁵ Vgl. zur überfälligen Politisierung *P. de Wilde/M. Zürn*, Somewhere Along the Line: Can the Politicization of European Integration Be Reversed?, unveröffentlichtes Manuskript 2011.

spiegelt, dass die Finanzmärkte auch noch der Reichweite der mächtigsten Nationalstaaten entwachsen sind. In der aktuellen Krise scheinen diese den staatlichen Garanten der öffentlichen Wohlfahrt keine einladenden Optionen mehr offenzulassen.⁷⁶ In dieser Situation weist der Versuch der europäischen Staaten, durch supranationale Vergemeinschaftung einen Teil der politischen Selbststeuerungsfähigkeit zurückzugewinnen, über bloße Selbstbehauptung hinaus. Daher findet das Narrativ, das ich für die europäische Einigung vorgeschlagen habe, seine Fortsetzung in Gedanken zu einer politisch verfassten Weltgesellschaft. Auf europäischer Ebene haben sich, wie wir gesehen haben, zwei Innovationen als wegweisend herausgestellt: zum einen die Unterordnung der gewaltmonopolisierenden Mitgliedstaaten unter Unionsrecht und zum anderen die Teilung der Souveränität zwischen den verfassungsgebenden Subjekten der Bürger und der Staatsvölker. Spuren des ersten dieser beiden Elemente haben sich sowohl in der globalen Wirkung des zwingenden Völkerrechts wie auch innerhalb des institutionellen Rahmens der Vereinten Nationen niedergeschlagen. Das zweite Element könnte den Vorschlägen zur Konstituierung eines Weltparlaments einen Teil ihres überfliegenden Charakters nehmen.

Freilich dürfen wir die Unterschiede zwischen den beiden komplementären Zweigen der supranationalen Rechtsevolution seit 1945 nicht verwischen. Das überstaatliche Gemeinwesen der Europäischen Union teilt mit herkömmlichen Staaten den Partikularismus, mit dem sich politische Einheiten im sozialen Raum gegeneinander abgrenzen. Hingegen würde eine kosmopolitische Verbindung von Weltbürgern – wie schon die bereits bestehende internationale Staatengemeinschaft – nur noch eine Binnenperspektive zulassen. Dieser Perspektivenwechsel vom klassischen Völkerrecht zur politischen Verfassung der Weltgesellschaft ist keine pure Gedankenkonstruktion mehr. Diesen Wechsel der Perspektive drängt die gesellschaftliche Realität selbst dem zeitgenössischen Bewusstsein auf. In dem Maße, wie die Funktionssysteme der im Entstehen begriffenen Weltgesellschaft durch die nationalen Grenzen hindurchgreifen, entstehen externe Kosten von einer bisher unbekanntenen Größenordnung – und damit ein Regelungsbedarf, der die bestehenden politischen Handlungskapazitäten überfordert. Das gilt nicht nur für die Ungleichgewichte des ökonomischen Teilsystems und eine sich seit der Finanzkrise von 2008 ungehemmt beschleunigende

⁷⁶ In ihrem Artikel “Die nächste Stufe der Krise” diskutieren *J. Beckert* und *W. Streeck* die erwartbaren Kosten der vier Strategien, die sich zur Überwindung der Staatsschuldenkrise noch anbieten: (1) Verringerung der Staatsausgaben, (2) Steuererhöhungen, (3) Einstellung des Schuldendienstes und Verhandlung mit Gläubigern über Schuldennachlass, (4) Inflationspolitik, in: FAZ (20.8.2011), 29.

Spekulation. Ein ähnlich globaler Regelungsbedarf ist ebenso mit den ökologischen Ungleichgewichten und den Risiken der Großtechnologie entstanden. Mit solchen Problemlagen der Weltgesellschaft sind heute nicht einzelne Staaten oder Koalitionen von Staaten konfrontiert, sondern die Politik im Singular.

Die Politik begegnet gesellschaftlichen Problemlagen nicht mehr nur innerhalb des institutionellen Rahmens von Nationalstaaten oder, soweit diese Probleme grenzüberschreitenden Charakter haben, als Gegenständen intergouvernementaler Regelungen. Nach zwei, drei Jahrzehnten der unerhörten Kreativität und Zerstörungsgewalt einer politisch gewollten Globalisierung steht das Verhältnis von Politik und Gesellschaft als solches zur Diskussion. Die Agenda der Weltpolitik wird nicht mehr in erster Linie von zwischenstaatlichen Konflikten beherrscht, sondern von einem neuen Thema: Es geht um die Frage, ob die internationalen Konfliktpotenziale so weit beherrscht werden können, dass sich aus einer – bislang unwahrscheinlichen – Kooperation der Weltmächte global wirksame Normen und Verfahren und entsprechend weiträumig greifende politische Handlungskapazitäten entwickeln können. Wiederholt sich auf der Linie der Konstitutionalisierung des Völkerrechts ein Entwicklungsrhythmus, den wir auf der Linie der europäischen Einigung – von der Pazifizierung kriegerischer zur institutionalisierten Zusammenarbeit domestizierter Staaten – kennengelernt haben? Im Folgenden behandle ich zunächst die Kernfunktionen der Vereinten Nationen – Friedenssicherung und Politik der Menschenrechte (1), um anschließend zu überlegen, wie ein Arrangement zur Lösung der dringendsten Probleme einer Weltinnenpolitik aussehen könnte (2).

Heute bilden die Vereinten *Nationen* eine aus 193 Staaten bestehende *supranationale* Organisation. Zwischen der supranationalen und der nationalen hat sich eine *transnationale Ebene* mit einer großen Anzahl internationaler Organisationen entwickelt (z.B. wichtigen Unterorganisationen der UNO wie World Health Organization [WHO], International Labour Organization [ILO], United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO] usw., großen Weltwirtschaftsorganisationen wie World Trade Organization [WTO], WMF und Weltbank, auch informellen politischen Lenkungsinstrumenten wie den periodischen "Gipfeltreffen" der G8- und der G20-Staaten).⁷⁷ Wenn wir nun davon ausgehen, dass die nationalstaatlichen Akteure, bei denen sich die politischen Handlungsfähigkeiten im Wesentlichen immer noch konzentrieren, dem Regelungsbedarf der funkti-

⁷⁷ M. Zürn, Global Governance as Multi-level Governance, in: H. Enderlein/S. Wälti/M. Zürn (Hrsg.), Handbook on Multi-Level Governance, 2010, 80 ff.

onal differenzierten Weltgesellschaft nicht gewachsen sind, ergeben sich einleuchtende Desiderate einerseits für die globale und andererseits für die transnationale Ebene.⁷⁸

Die Vereinten Nationen sollten als eine politisch verfasste Gemeinschaft von Staaten *und* Bürgern reorganisiert und gleichzeitig auf die Kernfunktionen der Friedenssicherung und der globalen Durchsetzung der Menschenrechte beschränkt werden. Mit einer entsprechenden Reform des Sicherheitsrates und der Gerichtshöfe müssten sie zu einer effektiven und gleichmäßigen Wahrnehmung dieser beiden Aufgaben institutionell instand gesetzt werden. Noch schwieriger ist ein weiteres Desiderat zu befriedigen, nämlich der Aufbau eines in die Weltgemeinschaft normativ eingebundenen Verhandlungssystems für die drängenden Probleme einer künftigen Weltinnenpolitik (Ökologie und Klimawandel, weltweite Risiken der Großtechnologie, Regulierung des finanzmarktgetriebenen Kapitalismus, vor allem die Verteilungsprobleme, die in den Handels-, Arbeits-, Gesundheits- und Verkehrsregimes einer hoch stratifizierten Weltgesellschaft auftreten). Für eine solche Institution fehlen einstweilen nicht nur der politische Wille, sondern auch die global handlungsfähigen Akteure, die sich aufgrund eines legitimen Mandats und ihrer Fähigkeit, Abmachungen weiträumig zu implementieren, als Mitglieder für eine solche repräsentativ zusammengesetzte (in Vorformen wie der G20 kaum erkennbare) Institution eignen würden.

Das historisch beispiellose Gebilde der EU würde sich in die Umriss einer politisch verfassten Weltgesellschaft, die ich mit wenigen Stichworten skizzieren werde, nahtlos einfügen. Ja, diese politische Weltordnung ließe sich ihrerseits als eine Fortsetzung der demokratischen Verrechtlichung des substanziellen Kerns staatlicher Gewalt begreifen. *Denn auf der globalen Stufe würde sich die Konstellation der drei Grundbausteine von demokratischen Gemeinwesen noch einmal ändern.*⁷⁹

(1) Das Ziel einer demokratischen Verfassung der Weltgesellschaft verlangt – schon aus den begrifflichen Gründen des Aufbaus moderner Rechtsordnungen aus subjektiven Rechten – die Konstituierung einer *Weltbürgergemeinschaft*. Die am Beispiel der Europäischen Union entwickelte Denkfigur einer *verfassungsgebenden Kooperation zwischen Bürgern und*

⁷⁸ J. Habermas, Konstitutionalisierung des Völkerrechts und die Legitimationsprobleme einer verfassten Weltgesellschaft, in: J. Habermas, (Anm. 18), 402 ff.

⁷⁹ Im Anschluss an *Hans Kelsens* unitarisches Völkerrechtskonzept gehe ich von einer – in sich natürlich komplexen – Einheit einer globalen Rechtsordnung aus. Demnach bedeutet "Souveränität" eine dem Staat von der internationalen Gemeinschaft übertragene und pflichtgemäß auszuübende Kompetenz: Der Staat gewährleistet auf seinem Territorium die Menschenrechte. So wird der Begriff Souveränität auch in der Millenniumserklärung der UN-Generalversammlung verwendet.

Staaten zeigt den Weg, auf dem die bestehende internationale *Staaten*gemeinschaft um die Gemeinschaft der Weltbürger zu einer *kosmopolitischen* Gemeinschaft vervollständigt werden könnte.⁸⁰ Diese würde sich jedoch nicht als Weltrepublik, sondern als eine überstaatliche Assoziation von Bürgern und Staatsvölkern in der Weise konstituieren, dass die Mitgliedstaaten wiederum die Verfügung – wenn auch nicht das Recht zur freien Verfügung – über die Mittel legitimer Gewaltanwendung behalten. Die Nationalstaaten würden neben den Weltbürgern das zweite verfassungsgebende Subjekt der Weltgemeinschaft bilden. Denn die kosmopolitischen Bürger haben bzw. hätten wiederum gute Gründe dafür, an einer konstitutiven Rolle ihrer Staaten auf allen supranationalen Ebenen festzuhalten. Soweit die Bürger in diesen historischen Gestalten ein Stück institutionell geronnener politischer Gerechtigkeit schon realisiert haben, können sie den begründeten Wunsch hegen, dass ihre nationalen Staaten auf den jeweils höheren Organisationsstufen als kollektive Entitäten erhalten bleiben.

Die Zusammensetzung einer Generalversammlung aus Repräsentanten der Bürger und der Staaten würde sicherstellen, dass die konkurrierenden Gerechtigkeitsperspektiven von Weltbürgern auf der einen, Staatsbürgern auf der anderen Seite eine Berücksichtigung finden und zum Ausgleich gebracht werden. Den egalitären, auf Gleichberechtigung und Gleichverteilung insistierenden Gründen der *Weltbürger* stehen heute schon die vergleichsweise konservativen Gründe von *Staatsbürgern* gegenüber, die auf die Erhaltung ihrer staatlich bereits realisierten Freiheiten pochen (und sich gegen die Zerstörung der exemplarischen *Muster* sozialstaatlicher Teilhabe richten; das würde erforderlichenfalls eine partielle Senkung eigener Wohlfahrtsniveaus nicht ausschließen). Die Konkurrenz dieser beiden Perspektiven bezieht ihre Berechtigung aus einem historischen Entwicklungsgefälle, von dem die Weltinnenpolitik, auch wenn es sukzessive überwunden werden soll, nicht einfach abstrahieren darf. Das Weltparlament würde diese doppelte Perspektive vor allem in seiner Rolle als der rechtsfortbildende Interpret der UN-Charta berücksichtigen müssen.

Neben ihren Kompetenzen innerhalb des Organisationsgefüges der Vereinten Nationen (vor allem bei der Einsetzung und Kontrolle des Sicherheitsrats und der globalen Gerichte)⁸¹ hätte eine erneuerte Generalver-

⁸⁰ D. Archibugi/D. Held (Hrsg.), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, 1995; D. Archibugi, *The Global Commonwealth of Citizens. Toward Cosmopolitan Democracy*, 2008; G. Wallace Brown/D. Held (Hrsg.), *The Cosmopolitan Reader*, 2010.

⁸¹ A. von Bogdandy/I. Venzke, *In Whose Name? An Investigation of International Courts' Public Authority and Its Democratic Justification*, online verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593543.

sammlung die Aufgabe, in Fortentwicklung der Charta, der Menschenrechtspakte und des Völkerrechts *verbindliche* Mindeststandards zu entwickeln, welche

- die gesetzliche Grundlage für die Menschenrechtspolitik und Friedenssicherung des Sicherheitsrats und der globalen Rechtsprechung bilden;
- die Nationalstaaten bei der Konkretisierung der zu gewährleistenden Grundrechte ihrer Bürger binden; und
- auf transnationaler Ebene der robusten Machtkonkurrenz bei weltinnenpolitischen Entscheidungen normative Beschränkungen auferlegen.

Der organisatorische Kern, also die zweite Komponente der Weltorganisation, würde gleichzeitig schrumpfen und effektiver arbeiten, wenn sich die Vereinten Nationen auf ihr Kerngeschäft, die globale Durchsetzung des Gewaltverbots und der Menschenrechte, konzentrierten. Die Weltorganisation würde so gegliedert und aufgebaut sein, dass sie ihre beschränkten, aber elementaren Ordnungsfunktionen erfüllen könnte, und zwar

- die defensive Sicherung des internationalen Friedens im Sinne einer globalen, gleichmäßigen und effektiven Durchsetzung des Gewaltverbots;
- die konstruktive Sicherung der internen Ordnung zerfallender Staaten und
- die weltweite Kontrolle der staatlichen Durchsetzung der Menschenrechte sowie den aktiven Schutz der Bevölkerungen vor kriminellen Regierungen, wobei
- humanitäre Interventionen die Verpflichtung zum nachhaltigen Aufbau funktionsfähiger Infrastrukturen einschließen.

Wenn UN-Beschlüsse in der Form legaler Interventionen ausgeführt werden sollen, muss auch das humanitäre Völkerrecht zu einem rechtsstaatlichen, an militärische Notwendigkeiten angepassten *Polizeirecht* fortentwickelt werden.

Da die Weltgemeinschaft selbst keinen staatlichen Charakter annehmen soll, ist sie darauf angewiesen, dass sich die staatlichen Gewaltmonopolisten – von Gerichten kontrollierten – Sicherheitsratsbeschlüssen unterordnen. Dass Staaten (bzw. regionale Verteidigungsbündnisse) ihr Potenzial in den Dienst der Weltorganisation stellen, ist Ausdruck jener Verschiebung im Verhältnis von staatlicher Sanktionsgewalt und Recht, die sich auf UN-Ebene angebahnt hat und in der Europäischen Union bereits vollzogen worden ist. Mit dem Bewusstseinswandel von Mitgliedstaaten, die beginnen, sich nicht länger als souveräne Mächte, sondern als solidarische *Mitglieder* der internationalen Gemeinschaft zu verstehen, würde sich die Zivilisierung der Ausübung politischer Herrschaft auf höherer Stufe fortsetzen.

Eine demokratische Verrechtlichung der Politik der Vereinten Nationen verlangt freilich weiterhin die unwahrscheinliche Rückkoppelung des Weltparlamentes an die Meinungs- und Willensbildung der periodisch zur Wahl aufgerufenen Weltbürger. Empirische Gründe sprechen jedoch gegen die Erwartung der globalen Erweiterung einer nochmals verflüssigten Bürgersolidarität.⁸² Beispielsweise entzündet sich die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit – trotz der Impulse weltweit agierender Nichtregierungsorganisationen – immer nur punktuell an diesem oder jenem Großereignis, ohne sich strukturell zu verstetigen. Die Skepsis bezieht sich freilich nicht nur auf die begrenzte Leistungsfähigkeit jener tatsächlich emergierenden Weltöffentlichkeit, auf die schon *Kant* seine kosmopolitischen Hoffnungen gesetzt hatte. An dieser Stelle meldet sich *auch* der kommunitaristische Zweifel an der möglichen Transnationalisierung der Volkssouveränität zurück, und im Hinblick auf die globale Ebene nicht ganz zu Unrecht. Hier ist nämlich eine Verbindung der Weltbürger über Kommunikationskreisläufe der Weltöffentlichkeit *nicht mehr in den Kontext einer gemeinsamen politischen Kultur* eingebettet. Die transnationale Erweiterung der Bürgersolidarität, auf die wir im Falle einer *territorial begrenzten* und durch gemeinsame geschichtliche Erfahrungen geprägten Union von Bürgern und Staaten noch rechnen dürfen, läuft, wenn sie ein weltweites Format annehmen soll, gewissermaßen ins Leere.

Mit der Bezugnahme auf eine intersubjektiv geteilte politische Kultur kann sich jedes politische Gemeinwesen, und sei es noch so groß und pluralistisch, von seinen Umwelten unterscheiden. Daher sind demokratische Wahlen das Ergebnis einer gemeinsam praktizierten Meinungs- und Willensbildung, der normalerweise die Selbstreferenz auf das “Wir” einer partikularen, *weil begrenzten* Gemeinschaft eingeschrieben ist. Die Wahl zu einem Weltparlament wäre der einzige *vollständig inklusive* Vorgang dieser Art, bei dem eine bestimmte Sorte von Themen fehlen müsste – die der *Selbstabgrenzung und der Selbstbehauptung*. In politischen Wahlkämpfen verschränken sich Fragen, die ein gemeinsames Ethos berühren – zum Beispiel das Sicherheitsniveau der Kernkraftwerke oder das Anspruchsniveau, welches ein Bildungs-, ein Gesundheits- oder ein Verkehrssystem befriedigen sollen –, immer auch mit einem Moment der Selbstbehauptung. Nun wird auch die Gesamtheit der heute lebenden Generationen einer über den

⁸² P. Nanz/J. Steffek, Zivilgesellschaftliche Partizipation und die Demokratisierung internationalen Regierens, in: P. Niesen/B. Herborn (Anm. 16), 87 ff. Ein etwas ermutigenderes Bild ergibt sich aus der Sekundäranalyse von M. Zürn, Vier Modelle einer globalen Ordnung in kosmopolitischer Absicht, Politische Vierteljahresschrift 1 (2011), 78 ff., hier insbesondere 100 ff.

Erdball verstreuten Menschheit sehr wohl abstrakte Interessen an überlebenswichtigen Grundgütern (zum Beispiel an der Schonung ökologischer Gleichgewichte und natürlicher Ressourcen oder an der Vermeidung flächendeckender atomarer Verseuchung) teilen. Aber die Weltbürger bilden kein Kollektiv, das durch das politische Interesse an der *Selbstbehauptung* einer identitätsprägenden Lebensform zusammengehalten würde. Deshalb würden solche abstrakten Überlebensinteressen nur dann einen *politischen Charakter* gewinnen, wenn sie ihre Abstraktheit verlieren und im Kontext einer bestimmten Lebensform mit anderen Interessen anderer Lebensformen in Konkurrenz träten.

Aber gilt das auch für die beiden Interessen, für deren Schutz die kosmopolitische Gemeinschaft die Verantwortung trägt? Liegt der Fall nicht anders beim Interesse an der Vermeidung von Krieg und Gewalt und an der Implementierung von Grundrechten? Handelt es sich dabei nicht um *a fortiori* "allgemeine" Interessen, die so weit "entpolitisiert" sind, dass sie von der Weltbevölkerung über alle politisch-kulturellen Unterschiede hinaus "geteilt" – und, im Falle ihrer Verletzung, ausschließlich unter dem *moralischen Gesichtspunkt* beurteilt werden? Wir alle sind von Haus aus mit alltäglichen Situationen vertraut, in denen wir uns – ohne jede Konnotation von Selbstbehauptung – zur Solidarität mit Fremden, mit allem, was Menschenantlitz trägt, verpflichtet fühlen. Nur dieses moralische Universum aller verantwortlich handelnden Personen, *Kants* "Reich der Zwecke", ist vollständig inklusiv: Es schließt niemanden aus. Das Unrecht, das an einer *beliebigen* Person begangen wird, die Verletzung, die *irgendeiner* Person zugefügt wird, reizt unsere moralische Empfindlichkeit, stachelt uns zu moralischer Empörung oder Hilfeleistung an. Aus diesen Gefühlen speisen sich moralische Urteile, die, wenn nur die gegenseitige Perspektivenübernahme zu einer hinreichend dezentrierten Wahrnehmung des Konflikts und zur gleichmäßigen Berücksichtigung aller jeweils berührten Interessen führt, vernünftig begründet werden können.

Andererseits reden wir im Hinblick auf die Aufgaben der Vereinten Nationen nicht schlicht von Moral, sondern von Recht und Politik. Recht muss überall dort einspringen, wo eine moralische Arbeitsteilung nötig wird, weil individuelle Urteile und Motivationen nicht ausreichen.⁸³ Interessanterweise kommen aber gerade in den Politikbereichen, auf die sich die Vereinten Nationen beschränken sollen, also mit dem Gewaltverbot und den Menschenrechten, Rechtsnormen einer besonderen Art zur Anwendung – nämlich solche, für deren Begründung *moralische Gründe ausreichen*. Ungeachtet ihrer Rechtsform haben diese vorrangigen subjektiven

⁸³ J. Habermas, Faktizität und Geltung, 1992, 135 ff.

Rechte einen ausschließlich moralischen Gehalt, weil die Menschenrechte genau den Teil der universalistischen Moral umschreiben, der ins Medium des zwingenden Rechts übersetzt werden kann.⁸⁴ So erklärt sich die *eben juristische als politische Natur* der Entscheidungen, die im Rahmen der nach unseren Vorstellungen reformierten Vereinten Nationen anfallen würden. Das Weltparlament würde Debatten über Hintergrundbedingungen globaler Gerechtigkeit führen, und der Sicherheitsrat träfe folgenreiche, aber weitgehend justiziable, von Gerichten kontrollierbare Entscheidungen.

Die Einschränkung auf Materien rechtlicher und grundsätzlich moralischer Natur hat glücklicherweise eine Deflationierung der Ansprüche an die Legitimation der Weltorganisation zur Folge. Denn die einschlägigen Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit sowie die negativen Pflichten zur Unterlassung justiziableer Menschheitsverbrechen und Angriffskriege sind im moralischen Kernbestand aller großen Weltreligionen und der von ihnen geprägten Kulturen verankert. Diese intuitiv gewussten Normen erlauben es jedem Weltbürger, ein moralisch informiertes Urteil über die Arbeit der Organe der Weltorganisation zu fällen, weil diese ihre Entscheidungen an entsprechenden, allerdings in juristischer Feinarbeit präzisierten Maßstäben rechtfertigen müssen. In Ansehung eines derart *ermäßigten Legitimationsbedarfs* braucht von den Weltbürgern keine kollektive Willensbildung im eigentlich politischen Sinne erwartet zu werden. Die Wahlen zum Weltparlament würden nur das wesentlich moralisch begründete "Ja" oder "Nein" zur supranationalen Anwendung *präsumtiv geteilter* moralischer Grundsätze und Normen zum Ausdruck bringen.

Zusammenfassend lässt sich dann für die globale Ebene, auf der die Weltorganisation tätig wird, festhalten: Die Legitimationskette könnte ununterbrochen von den Nationalstaaten über regionale Regimes wie die Europäische Union bis zur Ebene der Weltorganisation reichen, wenn wir annehmen dürften,

- dass die *internationale* Gemeinschaft über eine auf Wahlen beruhende Repräsentation der *Weltbürger* zu einer *kosmopolitischen* Gemeinschaft *erweitert* wird;
- dass sich die Kompetenzen der Vereinten Nationen auf die zentralen ordnungssichernden Aufgaben moralischen Gehalts und wesentlich rechtlicher Natur *beschränken*; und
- dass der globale, unter anderem digital hergestellte, über poröse nationale Öffentlichkeiten hinausgehende Kommunikationszusammenhang ausreicht, um allen Bevölkerungen die Ausbildung eines begründeten Urteils über den morali-

⁸⁴ Vgl. dazu meinen Aufsatz "Das Konzept der Menschenwürde und die realistische Utopie der Menschenrechte" in: J. Habermas (Anm. 5), 13 ff., 17.

schen Kerngehalt der auf UN-Ebene getroffenen Entscheidungen zu ermöglichen.

(2) Allein, der beschriebene Legitimationsstrang bezieht sich nur auf die *sicherheitsrelevanten* Aufgaben der Weltorganisation. Die Entlastung der Vereinten Nationen von den im engeren Sinne politischen, insbesondere den *verteilungsrelevanten* Fragen der Weltinnenpolitik hat eine Kehrseite.⁸⁵ In unserem Design widersetzen sich die Kompromisse, die global handlungsfähige Akteure (nämlich die “geborenen” und die durch supranationalen Zusammenschluss konstruktiv aufgebauten, idealerweise für die Weltgesellschaft lückenlos repräsentativen “Weltmächte”) auf *der transnationalen Ebene* aushandeln sollen, einer demokratischen Verrechtlichung im Stile der Europäischen Union, solange das entsprechende Verhandlungssystem allein auf völkerrechtlichen Verträgen beruht. Nach klassischem Völkerrecht besitzen die Regierungen in außenpolitischen Fragen die Prärogative für den Abschluss internationaler Verträge, welche der demokratischen Mitwirkung und Legitimation in viel geringerem Maße unterliegen als die parlamentarisch kontrollierte Innenpolitik.⁸⁶ Diese schwache, bestenfalls indirekte Legitimation kennzeichnet auf den ersten Blick auch die transnational auszuhandelnde Weltinnenpolitik. Wenn aber die Kette der demokratischen Legitimation an dieser Stelle abbräche, könnte das vorgeschlagene Design seinen Anspruch auf die Einheit einer globalen, die Schwelle zwischen Völker- und Staatsrecht nivellierenden Gesamtrechtsordnung nicht einlösen.

Im Vergleich mit einer voll ausgebildeten Europäischen Union ergibt sich die Legitimationsschwäche daraus, dass die Weltinnenpolitik ohne eine direkte Beteiligung des Weltparlaments den Verhandlungen zwischen *global players* überlassen bleiben und nicht – in Analogie zum “ordentlichen Gesetzgebungsverfahren” – *von Staaten und parlamentarisch vertretenen Weltbürgern zugleich* wahrgenommen werden soll. Auch in unserem Modell würden jedoch die transnationalen Beziehungen zwischen den *global players*, denen die Weltinnenpolitik anvertraut werden soll, keineswegs nach Art des traditionellen Völkerrechts intakt bleiben. Denn der Witz des vorgeschlagenen Designs besteht ja darin, dass sich der politische Prozess jenseits der Staaten und der Staatenunionen auf *zwei verschiedene Politikfelder* verteilen und *in entsprechende Legitimationszüge verzweigen* soll. Demnach fallen die Aufgaben der globalen Sicherheits- und Menschenrechtspolitik in die Kompetenz einer Weltorganisation, die so zusammengesetzt ist,

⁸⁵ Ich lasse hier den wichtigen Bereich der internationalen Organisationen außer Betracht, die die staatlichen Aktivitäten in “technischen”, d. h. verteilungspolitisch unwesentlichen Fragen koordinieren.

⁸⁶ Vgl. C. Möllers (Anm. 20), 155 ff.

dass der in ihren Politikbereichen verringerte Legitimationsbedarf *grosso modo* befriedigt werden könnte. Aus diesem hierarchisch aufgebauten Kompetenzgefüge fallen die verteilungsrelevanten Aufgaben der Weltinnenpolitik heraus; sie werden in ein transnationales Verhandlungssystem abgezweigt, dessen Entscheidungen zwar schwächer legitimiert wären, damit aber keineswegs *ausschließlich* dem Spiel der internationalen Machtdynamik überlassen würden.

Denn auch dieser gewissermaßen in die Horizontale abgeknickte politische Prozess soll *in den Kontext der verfassten Weltgesellschaft eingebettet* bleiben, und zwar nicht nur, weil die Weltorganisation die faktische Machtbalance – und die angemessene Repräsentation eines jeden Staates – im transnationalen Verhandlungsgremium beaufsichtigen würde. Wichtiger sind zwei weitere Gründe. Erstens würden die transnationalen Verhandlungen von *denselben* Akteuren getragen, die auf der globalen Ebene ihre Streitkräfte für die von ihnen kooperativ mitgestaltete Friedens- und Menschenrechtspolitik zur Verfügung halten und sich insofern auch als Mitglieder der kosmopolitischen Gemeinschaft verstehen müssten. Umso eher würden sich deshalb zweitens die transnationalen Verhandlungen innerhalb des Korridors jener Mindeststandards bewegen, die das Weltparlament im Hinblick auf das von den Menschenrechten vorgezeichnete Niveau der Schutzpflichten laufend anpasst.

Diese Argumente genügen allerdings nicht, um die Lücke der parlamentarischen Verantwortlichkeit in der Kette der demokratischen Verrechtlichung einer künftigen Weltinnenpolitik *ganz* zu schließen. Aber die Lücke selbst erklärt sich aus der historischen Tatsache, dass die anspruchsvolle Bedingung „einheitlicher Lebensverhältnisse“ quer über den Globus einstweilen nicht erfüllt werden kann. Dieser Umstand ist politisch und nicht ausschließlich moralisch zu bewerten, sobald die Weltorganisation die zeitliche Dimension einbezieht und die Weltinnenpolitik *auf die mittelfristige Herstellung* einer sozial gerechteren Weltordnung verpflichtet. Jedes moralische Empfinden sträubt sich gegen die monströse Ungerechtigkeit einer hoch stratifizierten Weltgesellschaft, in der heute selbst elementare Lebensgüter und Lebenschancen auf unerträgliche Weise ungleich verteilt sind.⁸⁷ Doch ein noch so weit vorausgreifendes Design für eine auf die Zivilisierung der Ausübung politischer Herrschaft abzielende Weltordnung muss berücksichtigen, dass die historische Ungleichzeitigkeit der regionalen Entwicklungen und das entsprechende sozioökonomische Gefälle zwischen den *multiple modernities* nicht *von heute auf morgen* beseitigt werden kann.

⁸⁷ D. Held/A. Kaya (Hrsg.), *Global Inequality. Patterns and Explanations*, 2007.

Heute beobachten wir eine ökonomische Verschiebung der weltpolitischen Gewichte, die inmitten der Finanzkrise des Jahres 2008 zur Erweiterung des Clubs der führenden Industrienationen zur Runde der G20 genötigt hat. Mit diesem überfälligen Schritt sollten sich unter dem anhaltend destruktiven Druck der Finanzmärkte endlich Anstrengungen für den Aufbau von Institutionen und für die Einrichtung von Verfahren verbinden, mit denen die so oder so unausweichlichen Probleme einer künftigen Weltpolitik ein bearbeitbares Format annehmen. Es fehlt nicht an den moralischen Standards, in deren Licht wir heute die herrschenden ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen beurteilen sowie die bestehenden Institutionen und eingespielten Praktiken mit Forderungen nach mehr "globaler Gerechtigkeit" konfrontieren können.⁸⁸ Eine folgenlose philosophische Gerechtigkeitsdiskussion würde aber erst dann politische Relevanz gewinnen, wenn sie nicht länger nur *in academia*, sondern innerhalb eines Weltparlaments geführt werden könnte, das aufgrund seiner Zusammensetzung aus Staaten und Bürgern *dem gerechtigkeitsrelevanten Zeitfaktor Rechnung tragen würde*. Wie heute schon in der EU würden sich dann in der Weltgemeinschaft (wenn auch in anderen Zeithorizonten) die Gerechtigkeitsperspektiven der beiden verfassungsgebenden Subjekte – die egalitären Maßstäbe der Weltbürger und die konservativen, einstweilen nach Entwicklungsstand differenzierten Maßstäbe der Mitgliedstaaten – im Zuge der politisch gewollten faktischen Angleichung der Lebensverhältnisse einander annähern.

⁸⁸ T. Pogge (Hrsg.), *Global Justice*, 2001; A. Sen, *Die Idee der Gerechtigkeit*, 2010.