



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 10/01

**MEHREBENENDEMOKRATIE IN EUROPA
AUF DEM WEG IN DIE KOMPLEMENTÄRE ORDNUNG**

PROF. DR. DR. UDO DI FABIO

**Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin
am 15. November 2001**

I. Vielheit politischer Herrschaft und Einheit der Demokratie?

Lassen Sie mich mit Fragen beginnen: Ist Demokratie noch möglich, wenn politische Herrschaft ihre einheitliche Form aufgibt, sich öffnet, zergliedert und untereinander verschränkt? Wo eigentlich wird heute Europa regiert, wo die *volonté generale* gebildet, die in der Zurechnung als Volkswille das Fundament der demokratischen Idee bildet – in Erfurt oder München, in Berlin, in Brüssel oder in Washington oder New York? Wir stehen vor der Tatsache einer neuen politischen Weltordnung, die mehr und mehr auch rechtlichen Ausdruck findet, aber im politischen Bewusstsein buchstäblich noch nicht auf den Begriff gebracht ist.

Das mir gestellte Thema versucht es im ersten Zugriff mit einem Verlegenheitsbegriff: „Mehrebenendemokratie“ – eine Verbindung aus beruhigender Deskription und unterschwelliger Suggestion. Dass Herrschaft auf verschiedenen Ebenen ausgeübt wird, ist uns lange vertraut, in einem Bundesstaat allzumal. Dass die Herrschaft auf verschiedenen Ebenen demokratisch sei, suggeriert der Begriff, ja, er lässt sogar die Vorstellung zu, aus der Vielheit öffentlicher Gewalt könne allmählich eine neue Einheit von Demokratie, etwas Übergreifendes wachsen.

II. Die Komplexität der politischen Ordnung Europas

Die neue politische Ordnung Europas ist jedenfalls vielgestaltig, mitunter ganz außerordentlich kompliziert. Die Rede von den mehreren Ebenen beruhigt insofern mit der Vorstellung einer klaren Gliederung, die durch vertikale Abschichtung gewonnen wird; man weiß wo oben und unten ist. Aber der Blick in die Wirklichkeit hinter dem Modell offenbart eine Komplexität, die den einfachen Ordnungsvorstellungen eines wohlgeplanten Hauses mit verschiedenen Stockwerken nicht entspricht. Schon der Blick in unseren eigenen Bundesstaat zeigt nur auf den ersten Blick verschiedene scheinbar klar gegliederte Ebenen: von den Städten und Gemeinden geht es aufwärts zu den Ländern und zum Bund. Komplikationen treten vor allem durch die Verschränkung der Ebenen ein: Länder führen nicht nur Landesgesetze, sondern auch Bundesgesetze aus; Gemeinden erledigen neben ihren eigenen auch staatliche Aufgaben, das heißt, sie sind in gewisser Weise Verwaltungsstellen des Bundes und des Landes. Die Länder koordinieren untereinander insbesondere ihre Kulturpolitik, bilden dabei die sog. Dritte Ebene des Bundesstaates, praktizieren einen kooperativen Föderalismus¹. Finanzielle Mischsysteme, vertikaler und horizontaler Finanzausgleich treten hinzu.

Die verschränkende Verteilung der Hoheitsgewalt erfolgt aber nicht nur nach innen, sondern überschreitet die Grenzen. Auch hier scheinen die Europäischen Gemeinschaften und die sie überspannende Union zunächst als eine neue Ebene der untereinander verbundenen Nationalstaaten Europas. Bei näherem Hinsehen geht aber auch hier das feste Bild einer Ebene wie einem klar begrenzten Stockwerk im Haus schnell verloren. Die neue supranationale Herrschaft ist von vornherein als das angelegt, was in einem Bundesstaat sich erst allmählich – und auch nicht gänzlich – entwickelt: Verflechtung von horizontalen Organen mit vertikal angeordneten Kräften, kooperatives Alltagsgeschäft, bestimmender Einfluss

¹ Hans Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19, 1961, S. 1 ff.; Hans Friedrich Zacher, Grundlagen und Grenzen interföderativer Kooperation, BayVBl 1971, 321 ff.; 375 ff.; Peter Lerche, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 83 Rn. 84 ff.; Klaus Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Auflage 1984, S. 748 ff.

diplomatischen Interessenausgleichs, Vorherrschen des exekutiven Sachverstandes, wirtschaftliche und sozialpolitische Interessenwahrnehmung.

Parlamente in einem weiten Sinne gibt es auf allen Ebenen, aber ihre Bedeutung wandelt sich mehr, als dass sie gänzlich schwindet. Sie werden im Geflecht einer ins Überstaatliche ausgreifenden Kooperation vielfach zu einem Mitspieler, übernehmen Mitverantwortung für exekutiv vorherbestimmtes Handeln. Parlamente sollen und können nicht mehr - in jener beinahe als autokratisch anrühlich erscheinenden Weise - das alles prägende Gesetz erlassen. Diese Vorstellung der entschlossen kodifizierenden, die Gestalt der Gesellschaft planenden Gesetzgebung ist im Grunde unvereinbar mit dem Prozess kooperativer Anpassung der offenen Staaten Europas. Nota bene wäre wohl auch die autokratische Entscheidung eines künftig weiter gestärkten Europaparlaments unvereinbar mit jener kraftvollen politischen Kultur der Vielfalt, die Europa zu jeder Zeit seit dem Ende des römischen Weltreichs ausgezeichnet hat.

Gewiss, die nationalen Parlamente genießen auch heute noch ein gewisse Fähigkeit zur politischen Prädisposition, auch zum Letztentscheid, weil sie die Repräsentationsorgane des Volkes oder der Völker sind. Aber Politik findet nach wie vor ihr einfaches Bild im politischen Führer, findet dort eine die Komplexität zurückdrängende oder doch erträglich machende Symbolisierung von Einheit². Die Exekutivspitzen wiederum, die Premierminister, Kanzler und Präsidenten, hängen ab von ihrem Verwaltungsstab, von den Fachbürokratien, müssen deren Rationalität mit derjenigen der Massenmedien und der politischen Parteien verbinden; hierin liegt ihre große personale Leistung. So ist denn die Europäische Union in diesem Punkt etwas gesichtslos oder auch vielgesichtig, weil es die fünfzehn Staats- und Regierungschefs sind, die im Rat oder in den Regierungskonferenzen die maßgebliche Gestaltungsrolle spielen und dabei von den Medien abgebildet werden, ohne indes mit ihren vielen Köpfen deren Sehnsucht nach Einheit befriedigen zu können. Im Alltag europäischer Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung stößt man zusätzlich auf andere mächtige Mitspieler: die Kommission, das Parlament, die EZB, den Gerichtshof.

Wie soll man deren Zusammenspiel dem Bürger vermitteln, wie etwa das Phänomen eines wuchernden Ausschusswesens rund um die Arbeit der Kommission erklärt werden - mit den ca. 1000 Ausschüssen, wobei nach Maßgabe des Komitologiebeschlusses von 1987 eine besondere Zuständigkeitsverteilung zwischen Rat und Kommission und in der personellen Zusammensetzung der Ausschüsse eine erhebliche Beteiligung mitgliedstaatlicher Fachverwaltung stattfindet³? Auch die europäische Ebene kennt zudem einen schwer zu durchschauenden Finanztransfer. Die EU ist weniger noch als die Ebenen im Bundesstaat eine gleichmäßige Ebene, schon weil sie durch die Architektur der Verträge abgestuft ist: in die Gemeinschaften und die nicht vergemeinschaftete Regierungszusammenarbeit der zweiten und dritten Säule der EU. Nur wenige politische Beobachter nehmen immer exakt wahr, in welcher Organfunktion sich die Staats- und Regierungschefs der EU treffen: ob als völkerrechtliche Staatenkonferenz, als Europäischer Rat im intergouvernementalen System des Europäischen Unionsvertrages oder als Gemeinschaftsorgan in der Gestalt des Rates der Europäischen Gemeinschaften.

² Das Problem der Einheit wird in einer funktionell und temporär fragmentierten Gesellschaft zum Grundproblem: Peter Fuchs, Die Erreichbarkeit der Gesellschaft. Zur Konstruktion und Imagination gesellschaftlicher Einheit, 1992.

³ Zum Komitologie-Beschluss siehe EuGH Rs. 302/87, Slg. 1988, 5615 ff.

Inzwischen hat der ungebremste Trend zu einer Vermischung politischer und rechtlicher Handlungsebenen auch die Fortentwicklung der europäischen Verträge selbst erreicht. Das Konventsmodell, erprobt an der Grundrechte-Charta, weicht die klare Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die völkerrechtliche Konstitution der EU auf, beteiligt Vertreter nationaler Parlamente vorab mit Regierungsvertretern und denjenigen vom Europaparlament und dem Kommissionsvertreter.

III. Gefährdung der Demokratie durch Einheitsverluste politischer Herrschaft?

1. Opake Herrschaftsstruktur als Demokratiebarriere

Dies alles ist Bestandteil eines scheinbar paradoxen Trends zur Auflösung klarer Unterscheidungen, bis auf weiteres allerdings auf der Grundlage ihres Fortbestandes. Und manch einer zweifelt, ob der pragmatische Wille zur innerstaatlichen und vor allem zur übernationalen Kooperation nicht eine derart undurchsichtige Organisation politischer Herrschaft erzeugt, dass die Idee und die Wirklichkeit der Demokratie ins Leere laufen, weil sich der Volkswille gleichsam systembedingt in den Wandelgängen der vernetzten und mitunter schiefen Ebenen verläuft - im doppelten Sinne des Wortes. Eine solche Betrachtung ermöglicht es, die Eingangsfrage zu präzisieren: Wie viel Komplexität verträgt die Organisation politischer Herrschaft, wann erreicht sie ein Ausmaß, das die Möglichkeit von Demokratie gefährdet? Hat sich bereits in Europa ein System opaker Herrschaftsstrukturen entwickelt, eine Barriere für die Demokratie? Eine Antwort ist nicht einfach, weil über die Anforderungen des demokratischen Prinzips unterschiedliche Auffassungen bestehen. Indes wird man sich in dem abstrakt angelegten Punkt einigen können, dass Demokratie eine unverrückbare Substanz hat, aber auch wandelbar ist, um den Gestaltungsbedürfnissen einer jeden Zeit zu entsprechen.

2. Die Elemente des demokratischen Prinzips

Was aber ist die unwandelbare Substanz des demokratischen Prinzips? Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner ersten Parteiverbotsentscheidung aus dem Jahr 1952 die freiheitlich demokratische Grundordnung umschrieben als „eine Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt“. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung rechnet das Gericht als Mindestbestandteil: „die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“.⁴ Eine solche Definition greift weiter als die enge Auslegung des demokratischen Prinzips, weil sie den demokratischen Ordnungszusammenhang, der immer auch ein praktischer Funktionszusammenhang ist, einfangen will, wenn es um die Verteidigung der verfassungsmäßigen Ordnung geht.

⁴ BVerfGE, 2, 1 (12 f.).

Sparsamer in seinen Worten, aber nicht weniger tief greifend ist der Text des Grundgesetzes: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Damit ist gemeint, dass sich jeder Einsatz des Gewaltmonopols, jede Betätigung öffentlicher Gewalt auf den Willen des Volkes, wie er sich in Wahlen und Abstimmungen manifestiert, zurückführen lassen muss. Die so an den Willen der Bürger rückgebundene demokratische Ordnung⁵ ist eine Voraussetzung für die dauerhafte Achtung der Menschenwürde. Ohne Demokratie wird der Selbstwert des Menschen als Herr seines Schicksals nicht geachtet, denn wenn er sich Herrschaft unterwerfen muss, die er nicht wirksam mitgestalten kann, verliert er seine Subjektqualität, wird bloßes politisches Objekt. Umgekehrt formuliert (und damit dem Demokratiegrundsatz inhaltliche Richtung gebend): Demokratie beruht auf der freien Selbstbestimmung und Gleichheit der Bürger⁶. Politische Herrschaft muss deshalb so organisiert sein, dass alle Bürger tatsächlich die Grundrichtung der staatlichen und staatlich abgeleiteten Willensbildung frei und inhaltlich unreglementiert mitbestimmen können. Der grundlegende Mechanismus der Demokratie besteht darin, dass die Bürger durch freie und gleiche Wahl von Repräsentationsorganen den Ausgangspunkt setzen, von dem aus in ununterbrochener Legitimationskette die Vergabe aller öffentlichen Ämter erfolgt. Mit feinem juristischen Spürsinn kann man nachweisen, dass diesen Anforderungen auch in der Europäischen Union genügt ist. Alle Ämtervergabe lässt sich auf demokratische Wahlakte letztlich zurückführen, nur die Wege sind manchmal lang und verwickelt.

3. Verlust der Mitte

Aber die eigentliche, die materielle Frage zielt auf etwas anderes: Kann Demokratie auf so vielen Ebenen gleichzeitig funktionieren, wie soll der Bürger das politische Geschehen in einer halbwegs rationalen Weise beobachten, wenn selbst Experten Schwierigkeiten haben, Kompetenzen und Verantwortung den verschiedenen Ebenen sicher zuzuordnen? Derlei Fragen sind juristische Fragen und können nicht mit einem - in anderem Sinne zutreffenden - Zitat *Böckenfördes* abgetan werden, das Recht könne seine Voraussetzungen nicht garantieren. Die normative Frage, wie öffentliche Gewalt organisiert sein muss, um den Anforderungen des demokratischen Prinzips zu genügen, kann weder in der reinen Welt juristischer Methodik noch in der politischen Welt bloßer Faktizität von Machtlagen noch in der Ideenwelt der Staatsphilosophie oder der Staatstheorie beantwortet werden.

Die von der deutschen Verfassung und von den Europäischen Verträgen geforderte Demokratie ist eine gesellschaftliche Institution: Sie ist der Zusammenhang aus einer entwickelten und folgerichtigen Idee, einem rechtlichen Sollen und einem in der Wirklichkeit feststellbaren Sein⁷. Dieser institutionelle Dreiklang muss vom Rechtsinterpreten beachtet werden. Die Grundidee der Demokratie ist zugleich der Kern des normativ Vorgegebenen. Politisch herbeigeführte oder nachvollzogene Änderungen der tatsächlichen Erscheinungsform öffentlicher Gewalt erlauben den Wandel, gebieten sogar den Wandel der Verfassungsinterpretation. Doch der Spielraum des Wandels endete, wenn eine politische Herrschaft so organisiert wäre, dass Demokratie tatsächlich unmöglich würde.

⁵ BVerfGE 5, 85 (141).

⁶ *Christian Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., 4. Auflage 1999, Art. 1 Rn. 10.

⁷ *Karl Doehring*, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, 2000, Rn. 21 ff.; siehe auch *Udo Di Fabio*, Der Staat als Institution, in: Festschrift für Walter Leisner, 1999, S. 225 ff.

Zu der demokratischen Grundidee gehört immer noch die Vorstellung des Forums, der Mitte, des einen öffentlichen Platzes, an dem sich die Freien der Polis versammeln, beraten und entscheiden. Im modernen Territorialstaat hat man das demokratische Forum abstrahiert, mittelbar gemacht: Im Parlament trifft sich das Volk in Gestalt seiner Repräsentanten. Dort, unter der Beobachtung der öffentlichen Meinung, also wiederum einer anderen Erscheinungsform des Willens der Bürger, wird beratschlagt, kritisiert und entschieden. Demokratie ist diskursiv angelegt; das verlangt nach einem Mindestmaß an kommunikativer Einheit. Die Demokratie bedarf der großen Debatten, der Themen, die alle angehen, die eine klare Positionsbestimmung des „Dafür“ oder „Dagegen“ ermöglichen. Die Abstrahierung der alten städtestaatlichen Demokratieidee durch die Idee des modernen Verfassungsstaates war erfolgreich und sie funktioniert in dieser repräsentativen Form jedenfalls so lange, wie die Entscheidungen tatsächlich auf einer beobachtbaren Bühne fallen.

Doch genau dies ist zweifelhaft geworden, die Mitte scheint verloren. Einige halten den demokratischen Staat als den Mittel- und Ausgangspunkt des Mehrebenensystems für nicht mehr zeitgemäß, für ein Auslaufmodell. Der französische Politikwissenschaftler Guéhenno spricht vom Ende der Demokratie⁸ und der deutsche Soziologe Hellmut Willke vom Ende des Staates⁹, der allenfalls als „local hero“, als lokale Größe noch Bedeutung bewahrt¹⁰. Politische Herrschaft im Staat wirkt in der Tat mit ihrem Territorialitätsprinzip, mit ihrem Gesamtverantwortungsanspruch und ihrer Rechtsförmlichkeit im Blick auf das entstandene offene Herrschaftssystem der vielen Ebenen anachronistisch. Die uns geläufige Konzeption des Verfassungsstaates stammt aus dem späten 18. und aus dem 19. Jahrhundert. An diesem Modell kann wie bei jeder Konstruktion menschlichen Geistes alles in Zweifel gezogen werden. Warum sollte es überhaupt Staatsgewalt geben? Kann die freie Gesellschaft, die vielbeschworene Zivilgesellschaft sich nicht dem Grunde nach selbst regulieren, vielleicht nicht ohne Schiedsrichter, aber doch ohne präzeptorale Besserwisser? Was ist das Volk, gibt es außerrechtliche Merkmale, die dem Volk Identität verleihen oder ist es nur das beliebig veränderbare Rechtskonstrukt gemeinsamer Staatsbürgerschaft? Darf man in der Weltgesellschaft überhaupt das Erdenrund in Völker und Nationen parzellieren? Ist es nicht an der Zeit, den Europa- und Weltbürger als Rechtssubjekt, als globalen Citoyen in den Vordergrund treten zu lassen? Viel spricht dafür, dass mit solchen Fragen ein Nerv getroffen ist. Politische Herrschaft hat sich offensichtlich zu einem nicht unbeträchtlichen Teil aus dem Gestaltungsanspruch des als Einheit gedachten Verfassungsstaates entwunden.

IV. Die Prädisposition der Innenpolitik durch äußere Abstimmung

1. Die Integrationsoffenheit des Grundgesetzes

Dies ist auf der Grundlage einer zeitgemäßen Verfassungsinterpretation zunächst weniger dramatisch als es scheint. Der Verlust von Kongruenz zwischen öffentlicher Gewalt und ihrer Bindung im Verfassungsstaat ist Folge der gerade auch vom Grundgesetz gewollten Offenheit des Staates¹¹. Die Bundesrepublik Deutschland soll nicht in Abgeschlossenheit und Isolation existieren und nicht mehr dramatische Sozialexperimente allein, auf eigene Faust vollführen. Der Staat des Grundgesetzes ist integrationsoffen,

⁸ Jean-Marie Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, 1994.

⁹ Helmut Willke, *Supervision des Staates*, 1997.

¹⁰ Ders., *Ironie des Staates*, 1992, S. 362.

¹¹ Udo Di Fabio, *Das Recht offener Staaten*, 1998.

will Friedens- und Freiheitswahrung in Staatensystemen wie den Vereinten Nationen, der NATO, der Europäischen Union. Nach Art. 23 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 1 des Grundgesetzes kann der Bund dazu Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, wo sie dann gemeinsam, aber auch unabhängig von der jeweiligen nationalstaatlichen Zustimmung ausgeübt werden und sogar unmittelbar in die Staaten hinein für jeden Bürger als hoheitlicher Geltungsanspruch wieder wirksam werden können. Wir nennen diese neue Herrschaftsform, diese verfestigte Kooperation zwischen Staaten und Völkern *supranationale* Organisation. Unser aller Schicksal wird heute von der Organen der EG und der EU maßgeblich mitgestaltet, der NATO-Rat oder der UN-Sicherheitsrat entscheiden, wenn nicht über Krieg und Frieden, so doch über die Feststellung des Bündnisfalles oder die völkerrechtliche Legitimität eines Militäreinsatzes.

2. Verfall der politischen Argumentationskultur?

Manch einem drängt sich der Eindruck auf, er wähle zwar deutsche Politiker, aber kaum im Amt, verschwinden sie im Nebel internationaler Konferenzen, im Dickicht außenpolitisch unausweichlicher Sachnotwendigkeiten. Es findet eine Prädisposition der Innenpolitik durch äußere Abstimmungsvorgänge statt, mit weit reichenden Folgen für die öffentliche politische Debatte im Innern, mit Folgen auch für den Mechanismus der Gewaltenteilung und für die Rolle des Parlaments. Kennzeichnend für diesen Rollenwandel ist der Verfall des politischen Disputs, der Verlust an Themen, auch wenn die Sachprobleme ersichtlich drängen. Die heimische Bühne, die Nation befasst sich über weite Strecken anstatt mit sensiblen politischen Themen lieber mit Klatschgeschichten; die öffentliche Meinung konzentriert ihren Anspruch, kritisch zu sein und aufzuklären, nur all zu selten auf politische Themen, sondern auf vorgebliche Politikerprivilegien. Sie beäugen ohne Gnade die Nutzung der Flugbereitschaft, das Dienstwagenmodell, Versorgungsleistungen. Ihre Verbündeten sind Rechnungshöfe und Steuerzahlervereinigungen. Wenn dann die Weltpolitik in dieses idyllische Reservat einbricht, erfasst uns alle eine gewisse Ratlosigkeit, doch einige finden noch eine Chiffre für Reste eines politischen Diskurses in der Unterscheidung zwischen „uneingeschränkter“ und „kritischer“ Solidarität, wobei die Frage ist, ob Solidarität überhaupt solcher Beifügungen fähig ist. Die eigentliche politische Frage, wie sehr Europa auf die starke Hand der Vereinigten Staaten bei der Behauptung einer freien Weltordnung angewiesen ist und welche Konsequenzen dies hat, wird jedenfalls schon durch die moralisierende Begriffsbildung eher abgedrängt.

Damit kein falscher Zungenschlag entsteht: Auch die Beobachtung des persönlichen Verhaltens von Politikern, gerade dann wenn sie Steuergelder ausgeben, ist richtig und ganz typisch in einer Demokratie, die davon lebt, dass derjenige, der öffentliche Ämter übernimmt, nur noch eingeschränkt Privatperson ist, dass korrekte Amtsführung stets öffentliche Angelegenheit bleibt. Wenn aber die politische öffentliche Meinung nur noch oder doch mit einem Übergewicht im leicht Personifizierbaren verharrt, weil nur dies noch dasjenige sein soll, was angeblich den Bürgern nahe zu bringen sei, währenddessen bedeutsame, mitunter gar dramatische politische Sachthemen vom Bürger und vom Wahlkampf unbedingt fern gehalten werden, weil sonst Uninformiertheit und Unreife den Ausschlag gäben, wird die Axt an die Wurzeln der Demokratie gelegt. Für die öffentliche Meinung, für jeden Bürger gilt: Wir müssen versuchen, das politische System einer Demokratie der vielen Ebenen begreifbar zu machen. Im gestuften System der Verantwortung von der Gemeinde über die Länder, den Bund bis zur Europäischen Union und der Weltorganisationen finden wir politische Ebenen, die inzwischen alle einen Teil des öffentlichen

Gewaltmonopols in Händen halten, das seinen Ausgang von völkerrechtlich souveränen Völkern nimmt und das im staatlichen Binnenraum und im Raum des Überstaatlichen reich diversifiziert ist.

V. Der Staat im Knotenpunkt eines Netzes öffentlicher Gewalt

1. Wettbewerbssystem öffentlicher Gewalt

Wird aber die Komplexität des auf diese Weise Entstandenen nicht gemildert und die Welt der politischen Gemeinschaften nicht verstanden, so besteht die Gefahr der Fehldeutung. Im Grunde ist ein Wettbewerbssystem öffentlicher Gewalt entstanden, ein System miteinander interagierender offener Staaten und der von ihrem Gewaltmonopol abgeleiteten autonomen oder halbautonomen, auf Integration angelegten Organisationen. Die Bürger müssen sich auf diese Vielfalt einrichten, jedoch ist nicht zu übersehen, dass der alte Nationalstaat in neuer weltoffener Form die grundlegendste politische Gemeinschaft bleibt, deren praktischer und kultureller Zusammenhalt das entscheidende Fundament demokratischer Willensbildung ist. Staaten garantieren selbst diejenigen Entwicklungen, die eine Welt offener Herrschaft jenseits des Staates erlaubt¹², aber sie sind keine Leitern, die man getrost wegstoßen könnte, wenn man neue Ebenen erklommen hat. Sie bleiben bei allem Funktionswandel die tragenden Teile der neuen Ordnung, *conditio sine qua non*.

2. Falsche Lagerbildung und politische Zweckmäßigkeiten

Aber diese für mich zentrale Einsicht ist nicht selbstverständlich, sie hat nur eine Chance akzeptiert zu werden, wenn sie aus einer unfruchtbaren, den geistigen Horizont verengenden Lagerbildung ausbricht. Die Lagerbildung nach den des Partikularismus verdächtigen Anhängern eines historisch überkommenen Nationalstaates einerseits und deren kühnen Antipoden, die die europäische Kleinstaaterei endgültig mit den Vereinigten Staaten von Europa überwinden wollen, andererseits, ist schief und gefährlich. Zwar leuchtet es ein, wenn Europa angesichts der wachsenden weltgesellschaftlichen Realität nach einer Stimme, nach Koordination seiner wirtschaftlichen, politischen und militärischen Kraft strebt, aber dieses vernünftige Streben darf nicht als andere überragender außenpolitischer Imperativ fehlgewichtet werden, zumal er mit der unbewiesenen Hypothese arbeitet, das zentralisierte Europa sei das gegenüber dem klug in Vielfalt geordneten eine in der Kraftentfaltung überlegene politische Gemeinschaft. Um dem Vorbild der Vereinigten Staaten zu entsprechen, ist mehr als eine europäische Zentralregierung nötig, die Kraft zur Weltpolitik ist auch eine Frage der Geschichte, der kulturellen Einstellung, der Bereitschaft, den Ausgaben für die Verteidigung Priorität im Haushalt einzuräumen. Mit politischer Zentralisierung hat Europa bislang solche Voraussetzungen nie geschaffen und wird sie nach meiner Auffassung nicht schaffen können, weil dann die partikularen Widerstände beträchtlich, womöglich nach dem Verlust der Integration durch die herkömmlichen Nationalstaaten sogar schwer beherrschbar würden.

3. Das Gebot demokratiegerechter Ausgestaltung von Mehrebenensystemen

¹² Vgl. *Christoph Möllers*, Staat als Argument, 2000, S. 250.

Der Verfassungsrechtler muss aber auch den politischen Imperativ - sei er überzeugend oder nicht - schon an und für sich ablehnen, weil er Rechtsgebote wie eben das Demokratieprinzip zu beachten und durchzusetzen hat. Hier verläuft die Lagerbildung jedenfalls anders: Wer räumt der funktionsfähigen Demokratie in dem entstandenen Mehrebenensystem Vorrang ein und wer will auf der anderen Seite mit technokratischen Mitteln den schnellen Weg zur kontinentalen Einheit? Und wer will dies auch um den Preis von erheblichen Diskrepanzen zwischen den von den Menschen in ihrer Aufmerksamkeit präferierten politischen Gemeinschaften und derjenigen Gemeinschaften, die tatsächlich die politische Macht ausüben? Die Ausgestaltung auch von verschränkten Herrschaftssystemen muss demokratiegerecht sein, dies ist ein zumindest gemeineuropäisches Rechtsgebot. Die Ebenen brauchen alle die ihnen funktionell entsprechenden demokratischen Legitimationsformen: unmittelbarer und mittelbarer Art. Dabei muss jede Ebene institutionell so gestaltet und mit Kompetenzen ausgestattet sein, dass sie in nachvollziehbarer Weise Verantwortung vor den Bürgern übernehmen kann. Die Bürger wiederum müssen sich an verschiedene Loyalitäten und Bindungen gewöhnen, doch sollte man ihnen eine Bühne der Haupt- und Reserveverantwortlichkeit nicht nehmen.

VI. Die theoretische Durchdringung von Mehrebenensystemen – Modelle und Begriffe

Eine nicht zu unterschätzende Rolle für eine die lebendige Demokratie fördernde Ausgestaltung des europäischen Mehrebenensystems spielen auch Begriffe und Modelle, weil die Idee der Demokratie die Begreifbarkeit der politischen Gemeinschaft und die Möglichkeit voraussetzt, das entscheidende Forum zu identifizieren. Aus dieser Funktionsnotwendigkeit heraus plädieren die einen gerade für den schnellen Weg zur Verlagerung der Souveränität auf die europäische Ebene, zur Staatsgründung mit einem europäischem Präsidenten, der Loslösung von einem völkerrechtlichen Konstruktionsmodell Europas, in dem die Mitgliedstaaten die Herren der Verträge bleiben. Aus dem Blickwinkel des Demokratieprinzips ist diese Überlegung von großem Gewicht. Der Weg zur Bundesstaatsgründung würde die europäische Mehrebenendemokratie jedenfalls klar hierarchisieren und in Brüssel eine beherrschende Bühne öffentlicher Aufmerksamkeit schaffen. Im Grunde entfielen dann auch die Notwendigkeit, den deskriptiven Hilfsbegriff der Mehrebenendemokratie zu entfalten, weil Bürger, Politiker und Staatsrechtslehrer wieder auf dem vertrauten staatsrechtlichen Boden des Bundesstaates stünden.

Doch bevor ein solcher Schritt getan wird, der im Konventsmodell und im lauter werdenden Ruf nach einer Volksabstimmung für den europäischen Verfassungsvertrag, in der Forderung nach dem europäischen Präsidenten gerade wieder neue Formen gewinnt, sollten die mit einem solchen Schritt der Staatsgründung endgültig versperrten Alternativen gründlicher als bisher erwogen werden. Denn: Ist nicht Europa in Wirklichkeit dabei, eine einzigartige und emergente politische Ordnung zu schaffen, die ihre Attraktivität gerade darin findet, dass sie - aus reicher geschichtlicher Erfahrung klug geworden - das autokratische Experiment der neuen Staatsgründung unterlässt und den praktischen und ästhetischen Reiz einer neu balancierten Ordnung entdeckt? Diese neue Ordnung baut auf die doppelte Erkenntnis, dass zum einen die allzu große Klarheit des rationalen Gesellschaftsmodells der Neuzeit beträchtliche Gefahren durch starre Abgrenzung und konzeptionelle Radikalisierung heraufbeschwor, zum anderen aber, dass in diesem Modell eine universale Freiheitsidee, eine fortwährend gültige Idee des Humanismus, ausgehend von der Würde des Menschen, enthalten ist, die durch keine politische Ordnung beschädigt oder erdrückt werden darf.

Die durch Erfahrung gereifte Erkenntnis des 21. Jahrhunderts muss demnach die europäische Entwicklung zwischen zwei Klippen steuern: Auf der einen Seite lauert die Gefahr falscher Zentralisierung politischer Macht, die Verlockung eines neuen politischen Großexperiments auf der anderen Seite droht der Wildwuchs verschränkter öffentlicher Gewalt, das Monstrum vernetzter Unverantwortlichkeit, in der demokratische Willensbildung zu einer formalen Kulisse für undurchschaubare Herrschaftsverhältnisse würde. Es bedarf einer behutsamen Fortentwicklung des Systems mehrerer Ebenen, wobei es entscheidend darauf ankommt, den praktischen Voraussetzungen demokratischer Willensbildung den Vorrang einzuräumen. Alle Ebenen eines solchen Systems politischer Gemeinschaften bedürfen der demokratischen Legitimation, sie alle müssen um das Vertrauen und wohl auch um die Aufmerksamkeit der in mehrfache Loyalitäten eingebundenen Bürger ringen. Und dennoch muss die juristische Analyse der europäischen Mehrebenendemokratie über solche zwar zutreffenden, aber zugleich auch an der Oberfläche bleibenden Einsichten hinausgehen, tiefer dringen.

VII. Die komplementäre Ordnung

Was kann die Rechtswissenschaft, was kann das Verfassungsrecht mit seinen im Vergleich mit dem politischen Wort schwachen Kräften beitragen, den richtigen Weg zu steuern? Die Wissenschaft des Rechts, zumal des öffentlichen Rechts, braucht heute zwei gleichstarke Fähigkeiten. Sie muss als erstes das fortsetzen, was das Programm neuzeitlicher Rationalisierung von ihr verlangt: unbeirrbar methodisch das Recht auslegen und anwenden, um Konsistenz, Folgerichtigkeit und Einzelfallgerechtigkeit bemüht. Dies schon ist nicht wenig. Aber für die konsistente Rechtsanwendung in einem scheinbar inkonsistenten Mehrebenenmodell moderner Herrschaft bedarf es einer zusätzlichen Fähigkeit. Wir benötigen Wirklichkeitsmodelle, die dem angemessen sind, was ist, und die zugleich dem zur Wirkung mitverhelfen, was rechtlich sein soll. Ein solches Modell war die Vorstellung des modernen Verfassungsstaates als abstrakte, vom konkreten Herrscher losgelöste Rechtsperson, der durch die Verfassung in Form und Inhalt so intensiv rechtlich gebunden wird, das manche meinen, es gebe nur noch die Verfassung und nicht mehr den Staat.

Doch wir benötigen heute einen politisch treffenden und juristisch weiterführenden Begriff oder doch eine handliche Umschreibung für das gesamte politische System Europas, nicht nur für den offenen Verfassungsstaat, nicht nur für die Europäische Union, sondern für das Gesamtsystem der europäischen Mehrebenendemokratie. Es geht um eine kategoriale Einordnung, die trifft, die die Einheit der verbundenen Vielheit sichtbar und begreifbar macht. Die neue Begrifflichkeit muss davon ausgehen, dass der Nationalstaat nach oben und unten Kompetenzen abgibt und doch nicht funktionslos wird. In den Sozialwissenschaften wird insofern vorgeschlagen, bestimmte Ebenen wie die europäischen Regionen nicht als Schonräume gegen weltwirtschaftliche und modernisierende Einflüsse, sondern als deren „Komplement“ zu verstehen¹³. Weltwirtschaft kann danach nicht funktionieren, wenn es nicht stabile regionale Räume mit entsprechenden Produktionsvoraussetzungen gibt; die Lebens- und Anpassungsfähigkeit der Ebenen bedingen sich. Und in dieser Weise entwickeln sich auch die politischen Mehrebenensysteme untereinander, sie bedingen und ergänzen einander, sind Einheit für sich und insgesamt nur noch in diesem Gewebe der Interdependenz.

¹³ Rolf Lindner, in: ders. (Hrsg.), Die Wiederkehr des Regionalen – Über neue Formen kultureller Identität, 1994, S. 7.

Ein der Entfaltung fähiger Vorschlag lautet: das politische und rechtliche Mehrebenensystem als Ausdruck einer neuen komplementären Ordnung zu begreifen¹⁴. Der tatsächliche Organisationsbestand, die rechtliche Ausgestaltung, das politische Leitbild Europas, sie alle zielen auf die *komplementäre Ordnung* der gegenseitigen Balance und Ergänzung, die in ihrem Inneren eindeutige formelle Rechtsbeziehungen nicht verliert, aber ebenso auf informelles und kooperatives Handeln angelegt ist. Die politischen Gemeinschaften Europas, die Verfassungsstaaten, ihre politisch und rechtlich teilverselbstständigten Binnenorganisationen, die unterschiedlich integrierten Formen übernationaler Kooperation, die über Europa hinausgreifenden Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit und die supranational beispiellos verdichtete Europäische Union: sie alle sind füreinander und gegeneinander in unterschiedlichem Maße geöffnet, für Impulse, Einwirkungen und Wechselwirkungen. Es entsteht dabei eine sich verdichtende Einheit, in der Wirtschaft, der Politik, der Wissenschaft, des Rechts, es entsteht ein emergenter Systemzusammenhang, jedoch ohne eine abgeschlossene homogene Ordnungsbildung. Die verschiedenen Ebenen werden nicht untereinander gezwungen, weil sich in ihnen jeweils ein Teil des Volkswillens, des Willens der Völker und ihrer Teile artikuliert. Hierarchien und rechtliche Vorrangverhältnisse stiften Ordnung, sind aber nicht so fest und unumkehrbar, wie das von geschlossenen politischen Gemeinschaften erwartet wird.

Die europäische Entwicklung sollte nicht so gedeutet werden, dass hier eine einheitliche Gesellschaft nach dem Staatsmodell des 19. Jahrhunderts auch nur näherungsweise entstehen könnte. Dies greift zu kurz und zu weit zugleich. Denn in einem abstrakten, aber durchaus materiell wirksamen Sinne befinden wir uns längst im Sog der Weltgesellschaft¹⁵, innerhalb derer es womöglich kulturelle Fragmentierung gibt¹⁶, aber wohl kaum noch die Möglichkeit oder Wünschbarkeit einer territorial abgegrenzten politischen Konstituierung von Gesellschaft. Die europäische „Gesellschaft“, gegründet durch einen europäischen Verfassungsvertrag, greift insofern zu kurz und kommt historisch zu spät. Viel sinnvoller und freiheitsschonender wäre eine Balance von souveränen Mitgliedstaaten, die ihre Konzept- und Letztverantwortung behalten, und der europäischen Gemeinschaftsgewalt, die mit ihren überragenden Wirtschaftskompetenzen ohnehin im Mittelpunkt eines sachlichen Zentralisierungssoges steht. Wer die Voraussetzungen von Demokratie bewahren will, muss zwischen den Einheitsbedürfnissen menschlicher Politikwahrnehmung und den Bedürfnissen nach einer kooperativen, weltoffenen politischen Organisation einen Weg finden, der eine aus dem Wildwuchs der verschachtelten Organisationen herrührende Anomie des Politischen ebenso meidet wie die Versuchung, die neu gewachsene komplementäre Ordnung in der Einheitsidee der europäischen Bundesstaatlichkeit aufgehen zu lassen. Für die Einheitsbedürfnisse steht in Europa immer noch der Nationalstaat, weit geöffnet zwar, auf alle Absolutheiten verzichtend, sich bindend und gebunden, aber doch der entscheidende Resonanzboden für die demokratische Öffentlichkeit, Stelle

¹⁴ Auf den Regionalismus bezogen: *Stefan Kühn*, *Komplementärer Regionalismus*, 1999. Im Hinblick auf die Ergänzungsfunktion eines europäischen Verfassungsvertrages: *Thomas Läufer*, *Zum Stand der Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union*, in: *Gedächtnisschrift für Grabitz*, 1994, S. 355 (362 ff.); *Thomas Schmitz*, *Integration in der Supranationalen Union*, 2001, S. 386 f. Vgl. auch die Hinweise auf die komplementäre Funktion nationalstaatlicher und europäischer Verfassungsstrukturen: *Ingo Pernice*, in: *Dreier*, *Grundgesetz Kommentar*, 1998, Art. 23 Rn. 20; *Peter M. Huber*, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, *VVdStRL* 60 (2001), S. 194 (208 f.).

¹⁵ *Niklas Luhmann*, *Soziale Systeme*, 1984, S. 585. Siehe auch schon *ders.*, *Die Weltgesellschaft*; *ders.*: *Soziologische Aufklärung*, Bd. 2, 1975, S. 51 ff.; ferner: *Peter Heinz*, *Die Weltgesellschaft im Spiegel von Ereignissen*, 1982; *Immanuel Wallerstein*, *Geopolitics and Geoculture. Essays on the Changing World-System*, Cambridge/Paris, 1991; *Ulf Hannerz*, *Cosmopolitans and Locals in World Culture*, in: *Theory, Culture & Society* 7 (1990), 237 ff.; *Udo Di Fabio*, *Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft*, 2001.

¹⁶ *Samuel P. Huntington*, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, 1997.

der politischen Letztverantwortung, Quelle des Gewaltmonopols und der Rechtsordnung, unabgeleiteter Ausgangspunkt der Volksherrschaft.

Die gewaltenteilig gegliederte, dem Subsidiaritätsprinzip Raum gebende Demokratie verbindet in besonderer Weise Nähe und Ferne, Weltbeziehungen und alltägliche Lebenswelt. Hier greift das Projekt der politischen Konstituierung einer in unmittelbarer Beziehung von Unionsbürger und Unionsgewalt begründeten homogenen politischen Gemeinschaft wiederum bis auf weiteres zu weit, wenn dadurch die gewachsenen historischen, kulturellen, sprachlichen politischen Gemeinschaften Europas letztlich um ihre konstitutive Rolle gebracht würden. Wenn die Verfassungsstaaten Europas zu Epiphänomenen, zu legitimatorisch nur noch abgeleiteten Bestandteilen einer auf Selbstherrschaft, also Souveränität angelegten Europäischen Union würden, ergäbe sich daraus eine Diskrepanz zwischen politisch und rechtlich gesetzten Herrschaftsstrukturen und den tatsächlichen Integrationsbedingungen, auf die jede Demokratie angewiesen ist. Es müsste dann auch mit einem Schub an zentralisierenden Forderungen gerechnet werden, Forderungen nach einheitlichen Lebensverhältnissen für demnächst eine halbe Milliarde Europäer. Dies würde die neu entstandene Wettbewerbsordnung zwischen den europäischen Staaten wieder regredieren lassen, bevor wir ihre freiheitsschonenden und wohlstandfördernden Vorzüge recht entdeckt hätten.

Weder bei der Beurteilung des europäischen Staatenverbundes noch bei der Würdigung der neuen Völkerrechtsordnung darf man sich deshalb von einem simplifizierenden Denken in starren Hierarchien oder unverbundenen Widersprüchen leiten lassen. Die öffentliche Ordnung Europas gleicht mehr einem Kombinationsmodell aus Netzwerk und Hierarchien: entwicklungsfähig und auf institutionelles Lernen angelegt. Dabei sind die Netzwerke nicht gleichmäßig gewirkt, die Hierarchien nicht starr. Die souveränen Mitgliedstaaten knüpfen immer stärkere Fäden eines Netzes, sie werden dabei als Knotenpunkte in diesem Netz nicht entbehrlich oder geschwächt, sondern stärker, weil sie von innen und von außen her entlastet werden. Zugleich wachsen die Verbindungen und Bindungen zwischen den mitgliedstaatlichen Knotenpunkten, die Tragekraft des Ganzen steigt.

Allerdings sollte niemand im Vertrauen auf die neue Tragekraft des Netzes glauben, er könne die zusammenhaltenden Knotenpunkte entfernen oder wesentlich verdünnen. Die Mitgliedstaaten und ihre innere Gliederung bleiben gerade bei hoher Beanspruchung die entscheidenden Stellen, die Garanten der öffentlichen Ordnung, deren Fundament wiederum im Freiheitswillen der Bürger und ihrem Willen zur Selbstbehauptung liegt. Insofern hat sich Souveränität vom machtsstaatlichen Egoismus in eine völkerrechtlich gebundene gemeinsame Gewährleistung von Freiheit, marktwirtschaftlicher Ordnung, Sicherheit und Frieden gewandelt¹⁷. In der völkerrechtlichen Diskussion spricht man von einer Ergänzung des Gesellschaftsrechts der souveränen Staaten, das in seiner reinen Form einen fast ungegrenzten Freiraum bei der Verfolgung von Einzelinteressen vorsah, durch ein Völkergemeinschaftsrecht, das zwar die legitimen Einzelinteressen der Staaten voraussetzt und achtet, aber auch die Existenz von Gemeinschaftswerten und Gemeinschaftsinteressen betont und als Rechtsgebote zur Durchsetzung bringt. Es geht nicht um Überwindung des geordneten Rechtsverkehrs zwischen selbstbestimmten Staaten, sowenig wie es um die Abschaffung der als integrative Gemeinschaften funktionierenden Staaten gehen kann und gehen darf. Es geht um die Erhaltung von demokratischer Selbstbestimmung der Völker in stabilen und der demokratischen Willensbildung praktisch zugänglichen Staaten gerade durch die

¹⁷ Ähnlich *Pierre-Marie Dupuy*, *La communauté internationale entre le droit et l'histoire*, S. 170.

souveräne Selbstbeschränkung des staatlichen Herrschaftsanspruchs, durch eine Öffnung für Gemeinschaftsgebote übernationaler Einrichtungen¹⁸.

Die Europäische Union entfaltet insofern einen neuen Typus erweiterter demokratischer Willensbildung entlang ihrer beiden Legitimationsströme, unmittelbar im Organ des Europaparlaments legitimiert durch Wahlakte der Völker Europas, mittelbar und heute wohl noch durchaus kräftiger legitimiert durch die verbundenen demokratischen Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten. Der entwicklungsgeschichtliche Gewinn der neuen politischen Ordnung Europas liegt in der Machtbalance zwischen den Mitgliedstaaten als Träger der Konzeptverantwortung und der Europäischen Union als Träger der Kooperationsverantwortung¹⁹. Die antiquierte Vorstellung von Souveränität als rechtlich ungebundener Fähigkeit zum Machtspruch, zur Deziision, wandelt sich zu einer Idee von rechtlich sich bindender Selbstherrschaft und wird so zu einem konstruktiven Bauelement der komplementären Balance.

Diese Entwicklungslogik einer wachsenden Selbstbindung und Gemeinschaftsbildung freier und souveräner Staaten ist in der neuzeitlichen Ideengeschichte angelegt. Der einzelne Mensch wird vom Humanismus, in der Erkenntnistheorie, in der Ethik zum Souverän gemacht; er ist deshalb der legitimatorische Ausgangspunkt aller Herrschaft. Doch weil seine souveräne Freiheit vereinbar mit der Freiheit der anderen sein muss, bedarf es einer höheren Ebene, in der die Freiheit des Einzelnen durch Begrenzung bewahrt wird²⁰. Der Urgrund bleibt der freie Wille zur Bindung; wer sich im Urvertrag der Mehrheitsentscheidung unterwirft, bleibt doch immer frei, weil die ihm die Fähigkeit zur konzeptionellen Mitgestaltung erlaubende Bindung gerade die Voraussetzung seiner Freiheit ist²¹. Individuelle Freiheit und Einfügung in die Gemeinschaftsrechtsordnung sind kein Widerspruch, sondern eine ergänzende Interdependenz. Das moderne Völkerrecht seit Hugo Grotius hat diesen Gedanken der staatlich selbstbestimmten und sich in der überstaatlichen Gemeinschaftsordnung gebundenen und selbst bindenden Rechtspersönlichkeit auf die Ebene der Staatenwelt übertragen.

Wir erleben insofern heute das Entstehen einer kräftigen dritten Ebene oberhalb des Staates, weil er sich in organisatorisch verfestigte Formen bindet und die neuen Organisationen Autonomie gewinnen. Die Europäische Union, die NATO, die WTO, die Vereinten Nationen sind die nächst höhere Ebene, auf der sich die Staatenwelt eine immer stärker verbindlich werdende Ordnung gibt; auch die EU ist nur ein wichtiger Bestandteil des weltweit fortschreitenden Systems regionaler Zusammenarbeit²². Diese drei elementaren Ebenen würden aber sofort die Voraussetzungen der neuen komplementären Idee entfallen lassen, wenn man die Souveränität der Staaten als Urgrund der Rechtfertigung bestritte. Diesen Fehler hatte man im Verhältnis der ersten und zweiten Ordnungsebene (Individuum/Staat) bereits begangen, indem der neuzeitliche Staat im ersten Rausch seines Gelingens mitunter seine Grundlagen vergaß und seine Macht als unabgeleitet dem Freiheitsanspruch der Menschen gegenüberstellte. Es war die Idee der Verfassung, die mit den in der Substanz indisponiblen Grundrechten und dem auf gleiche Mitentscheidung festgelegten Demokratiegebot eine Versöhnung der beiden Ebenen erreichte. Der Bürger könnte nicht nur den Verfassungsstaat und seine Herrschaft als von ihm mitgewollt begreifen, sondern er kann ihn sogar als

18 In diesem Sinne: *Andreas L. Paulus*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, 2001, S. 431.

19 *Udo Di Fabio*, Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, 2001, S. 95.

20 Im kantischen Sinne geht es darum, die Willkür des einen mit der Willkür des anderen zum Ausgleich zu bringen.

21 *Immanuel Kant*, Metaphysik der Sitten, S. 465.

22 *Christian Busse*, Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union, 1999, S. 336.

höhere Ebene der Freiheitsentfaltung und damit Erweiterung seiner praktischen Möglichkeiten zur Freiheit verstehen.

Die Europäische Union ist in diesem idealen Modell heute ein Teil der dritten und höheren Ebene der nunmehr von Staaten ausgehenden und getragenen Selbstbindung. Die Staaten büßen dabei gleichsam die Freiheit des Naturzustandes ein; sie sind nicht mehr im bisherigen Sinne souverän, so wie wir die Freiheit des Menschen nicht mehr recht als Souveränität bezeichnen wollen, um nicht den Irrtum zu befördern, damit sei ungebundene Willkür gemeint. Und doch behalten die Staaten im Völkerrechtsverkehr ihre im Hinblick auf das Machtmonopol im Außenverhältnis unabgeleitete Grundfreiheit, ihre im theoretischen und juristischen Sinne bestehende Souveränität. Die ungebundene Freiheit bleibt als unüberwindbare konstruktive Voraussetzung einer neuen Stufe der Ordnung erhalten und doch durch die Bindung auf der neuen Ebene um die Möglichkeit der Willkür gebracht.

Würde man heute den europäischen Bundesstaat mit der Arglosigkeit der traditionellen Bundesstaatsidee gründen, wäre dies ein Rückschritt, der Verlust einer neuartigen Bindungsebene. Dies kostete jedenfalls institutionelle Elastizität; ein dauerhaftes Verändern, Neutarieren, Verhandeln wäre in einem notwendig starrer werdenden Rahmen einer europäischen Verfassung und eines Bundesstaates kaum mehr mit den bisher erreichten Leistungen möglich. Stattdessen drohte der Ruf nach einheitlichen Lebensverhältnissen, nach Finanztransfer eine umverteilende Zentralisierung zu befördern und die integrativen Haltekräfte Europas zu überspannen. Die künftige Erweiterung wäre massiv erschwert, wenn jedes europäische Volk zusätzlich zu den ohnehin notwendigen rechtlichen Bindungen am Eingang der Union auch seine völkerrechtlich freie Stellung unwiderruflich aufgeben müsste.

Die Alternative der schon längst entstandenen neuen, sich wechselseitig respektierenden und ergänzenden politischen Ordnung bedarf nicht nur des politischen Konsenses, sondern auch der besseren rechtlichen Grundlegung. Europa ist keine Machtstaatsgründung, kein hegemoniales Projekt; auch die terroristische Bedrohung wird keinen europäischen Einigungskrieg auslösen. Europa ist Rechtsgemeinschaft, freie Bürger und demokratische Verfassungsstaaten finden in ihr zueinander. Die Wertfundamente sind gelegt in den nationalen Verfassungen, die vom freien Menschen ausgehen, der Würde und Eigenwert vor aller staatlichen Ordnung besitzt. Schon hier, innerstaatlich, herrscht ein Komplementärverhältnis zwischen subjektiver und objektiver Funktionenordnung, zwischen Grundrechten und den Bestimmungen des Staatsorganisationsrechts. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind unverzichtbare Essentiale der auf den Menschen bezogenen Verfassungsstaaten; die übernationalen Organisationen bauen darauf und fordern es deshalb ergänzend als Rechtsgebot von den Staaten ein. Noch deutlicher wird die komplementäre Funktion des europäischen Rechts bei den Menschen- und Grundrechten. Die Europäische Menschenrechtskonvention und nunmehr auch schon deutlicher akzentuiert die proklamierte Grundrechte-Charta der Europäischen Union sind solche Komplementierungen der für sich bestehenden nationalen Verfassungen. Die EMRK sorgt für einen gleichmäßigen Mindeststandard der Freiheit in den Konventionsstaaten, die Grundrechte-Charta der Union will die neu entstandene europäische Gemeinschaftsgewalt nunmehr ausdrücklich auf die Beachtung grundlegender Freiheitsrechte festlegen.

Wenn in einem Augenblick der Herausforderung wie nach dem Zerfall des jugoslawischen Vielvölkerstaates oder nach dem 11. September 2001 die komplementäre Ordnung belastet und geprüft wird, erweist sich die Überlegenheit dieses neuartigen Organisationstypus. Die geeigneten Ebenen und völkerrechtlichen Funktionskreise handeln. Sind die Vereinten Nationen durch politischen Dissens blockiert oder die europäischen Staaten noch unentschlossen, treten andere Staaten wie die USA oder

Russland, treten andere Organisationen wie die OSZE oder die NATO auf den Plan, ohne etwas zu usurpieren, sondern bemüht, den Gleichklang mit den übergreifenden Vereinten Nationen alsbald herzustellen. Der scharf beobachtende Bürger weiß ohnehin, dass politische Fragen auf mehrere Ebenen und nach der jeweiligen Aufgabenausrichtung der Ebene entschieden werden. Wo heute noch ein großer Staat oder ein Mächtekonkordat handelt, werden vielleicht schon morgen die Vereinten Nationen oder regionale Staatengemeinschaften ergänzend oder ersetzend auf den Plan treten. Dabei bleiben die souveränen Staaten und die in ihnen zur Selbstbestimmung findenden oder drängenden Völker in der Völkerrechtsordnung Letztverantwortliche, Garanten der komplementären Ordnung. Es ist deshalb keineswegs systemwidrig oder Zeichen atavistischer Wiederkehr, wenn in einer Stunde der Bedrohung sich die Völker um ihre gewählten Parlamente und Regierungen scharen.

Je mehr ein gemeinsames europäisches und globales Wertefundament wächst, desto eher ergänzen sich die nationalen und internationalen Akteure in einem Geist der Herstellung des Friedens, Demokratie, individueller Freiheit und freier Märkte. Die neue Ordnung drängt in ihrer Entwicklungslogik nicht auf den Weltstaat, auch nicht auf den Europastaat, sondern auf pragmatische Freiheits- und Friedenssicherung, auch auf ein universelles Recht, in dem individuelle Freiheit und Demokratie bestimmend sind. Dabei werden sich die Rolle der traditionellen Staaten und die Bedingungen nationaler Demokratien erheblich ändern, sie werden funktionell überlagert und substanziell ergänzt, aber sie verschwinden nicht. Täten sie es doch, würden die hohen Ebenen ihre unteren Stockwerke, ihr Fundament verlieren und könnten zumindest aus heutiger Sicht weder die nötige Legitimation noch die erforderliche Loyalität erlangen. Ebenen, die ihre funktionellen und integrativen Leistungen erbringen, bleiben aufeinander angewiesen; zentralisierende Egoismen der höheren Ebenen sind ebenso bedenklich wie partikularistische Abgeschlossenheit der unteren.

So erweist sich, dass die in die Welt eingebettete europäische Mehrebenendemokratie ein Kind der reflexiv gewordenen Moderne ist²³. Die Moderne mit ihrem Ausgangspunkt im einzelnen Menschen, in seinem Erkenntnisvermögen, seiner moralischen Urteilskraft, seiner Würde und ihren davon logisch abgeleiteten konstruktiven Unterscheidungen hat als Epoche zu sich gefunden, weil sie sich selbst beobachtet und mit ihren grundlegenden Ideen beginnt zu experimentieren. Die Schärfe des neuzeitlichen Denkens stammt aus dem Willen zur scharfen und singulären Setzung: das eine erkennende freie Ich, der Bürger, der Abgeordnete, das Volk, der Staat. Die moderne Demokratie ist die Konsequenz solcher Setzungen. Die reflexive Moderne, die immer noch die erste ist, weil keine Zwischenepoche existiert, zeichnet sich aber gerade dadurch aus, dass sie die Schärfe der Setzungen mildert ohne sie aufzugeben; das Streben nach Integration, nach Öffnung und Überschreitung von Grenzen findet sein Fundament in der Möglichkeit, in einem Zusammenhang geteilter Verantwortung immer auch die Frage nach der Letztverantwortung zu stellen. Dies ist eine Essentiale der Demokratie.

²³ Es handelt sich um die weitere Entfaltung einer Reflexivität der politischen Institutionalisierung, die schon Kant für den demokratischen Rechtsstaat vorgedacht hat, siehe *Ingeborg Maus*, Zur Aufklärung der Demokratietheorie, 1992, S. 271 ff.