

Prof. Dr. Jean-Marc Ferry
(Freie Universität Brüssel)

Juni 2003
Vortrag MZES

Über die europäische Bürgerschaft

....

Mir geht es nicht darum, ein demokratisches Ideal auszuformulieren, sondern sich eine Vorstellung davon zu bilden, was eine aufrichtige Zustimmung der Staatsmitglieder zu juristischen und politischen Prinzipien der Gemeinschaft und ihre wahrhafte Beteiligung an gemeinsamen Unternehmen konkret bedeuten würde. Mit geht es also um einen normativen, aber hoffentlich nicht unrealistischen Begriff der Partizipation in der EU.

Um sich etwas wie „Eurobürgerliche Partizipation“ vorzustellen, kann man zu aller erst die Situation betrachten, die einen gemeinsamen juristischen Bezugsrahmen für die Nationen logisch begründet, in dem die verschiedenen politischen Kulturen sich (wenn auch anfangs unter dem Anschein der Gegensätzlichkeit) präsentieren würden. So ist es z.B. annehmbar, dass Großbritannien den Hang zeigt, von seiner politischen Kultur und seiner eigenen juristischen Tradition her, die Regeln der EG anders zu interpretieren als Frankreich oder Deutschland. Worauf es zur Beurteilung hier ankommt, ist, dass es nicht an Gelegenheiten fehlen würde, um Interpretationskonflikte ausbrechen zu lassen, wobei jede Streitigkeit die Regeln der Gemeinschaft in Frage stellte. Dennoch, derartige Konflikte finden in einem juristisch integrierten und politisch gezügelten Rahmen statt. Würde dann versucht werden, diese Interpretationskonflikte in mehr oder weniger öffentlichen Argumentationsprozeduren zu lösen, kann man unterstellen, dass sich Streitigkeiten innerhalb des EU Rahmens diskursiv disziplinieren lassen. Innerhalb dieses Rahmens haben die Konfliktparteien nicht länger den Spielraum, der traditionell an die „individualistische“ Selbstbehauptung nationaler Staatsgewalten geknüpft ist, nämlich den Dialog abubrechen und den Konflikt außerhalb rechtlich vorgeschriebener Wege auszutragen. Sie sind im Gegenteil tendenziell gezwungen, sich öffentlich zu rechtfertigen und in „zivilisierter“ Diskussionsmanier, wo Meinungsverschiedenheiten bei Interpretationskonflikten von vornherein aufs Recht verwiesen sind, unmittelbar in den Argumentationsprozess einzutreten.

Die politische Urbanisierung der nationalen Souveränitäten hat die Bildung einer im eigentlichen Sinn europäischen Öffentlichkeit zur tiefgreifenden Konsequenz. Die EU bietet ihren Angehörigen bisher einen Raum privater Freiheiten, die im wesentlichen durch zivilrechtliche Garantien verbürgt sind. In Vorbereitung ist zusätzlich ein Raum deliberativer Freiheiten, mit dem Ansatz eines (diesen Namen auch verdienenden) Europäischen Parlaments, das einem ersten Baustein für eine institutionalisierte Öffentlichkeit gleichkommen würde. Aber erst mit der Entwicklung argumentativer Prozeduren, die, soweit dieselben sich in juristischen Interpretationskonflikten artikulieren, aus Streitigkeiten hervorgegangen sind, erlangt diese Öffentlichkeit an Bestand und wird zum Ort der Kritik. Das setzt allerdings voraus, dass die Bürger nicht aus den Debatten ausgeschlossen bleiben, auch dann nicht, wenn sie keine geladenen Gäste sind, und dass die Schlichtung der innergemeinschaftlichen Streitigkeiten sich nicht hinter den Kompromissen von Eingeweihten auf den Wandelgängen verbergen. Nur unter dieser Bedingung können wir bereits von „Partizipation“ reden, durch die die Bürger in der Lage sind, den Impuls zu einer transnationalen, europäischen, öffentlichen Meinung zu verleihen.

Aber gehen wir den Voraussetzungen einer derartigen, im Großen und Ganzen gar nicht so unwahrscheinlichen Integration auf den Grund. Ich möchte zu diesem Thema einige Bemerkungen vorlegen.

Selbst für die gefestigsten unter den westlichen Demokratien bedeutet eine derartige Praxis eine völlig neuartige Erfahrung und sie könnte selbst eine richtige „Komplementärgestalt“ zu den gängigen Absprachepraktiken der Demokratie erzeugen. Das ist meine erste Bemerkung. Die Staaten und Gesellschaften Westeuropas erfreuen sich zwar bereits einer demokratischen Kultur, aber das verhindert nicht, dass sie, was ihre Tauglichkeit zu einer Diskussionsethik anbelangt, sich noch weit ab vom Ziel befinden (und selbige politische und soziale Verhältnisse – unsere Breitengrade mit eingeschlossen – immer noch in außergewöhnlicher Weise vernachlässigt.)

Meine zweite Betrachtung ist, dass dies noch weit mehr auf die Gesellschaften und Staaten an der „Peripherie“ der EU zutrifft, von denen bestimmte bis jetzt praktisch überhaupt keine demokratische Erfahrung haben. Ich verstehe den Ausdruck „demokratische Erfahrung“ in einem weiten Sinne. Das, was die modernen Demokratien kennzeichnet, ist die Vorstellung von einer ganz allgemeinen Erziehung zu prozeduralen Praktiken. Deren Annahme hängt weder allein, noch unmittelbar von einer, wenn auch aufrichtigen Zustimmung zu den erklärten Regeln und Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates ab. Sie sind weit mehr

an die Akkulturation gekettet, die eine Transformation dieser Regeln in verinnerlichte eigene Werte voraussetzt. Zu diesem Zweck bedarf es zweifellos einer ziemlich langen Praxis der Demokratie – und die Regierungen müssen dafür ein Vorbild abgeben. Aber es besteht möglicherweise eine grundlegendere, undurchsichtigere und weniger selbstverständliche, gerade anstößige Voraussetzung: die Ausbildung der empfindlichen „Steuerungsmedien“ des westlichen Systems selbst, insbesondere monetäre Signale und juristischer Regulierungen; Marktmechanismen und formales Recht. Die Idee eines europäischen Gesellschaftsvertrages ernst nehmen, erfordert auch von allen betroffenen Parteien die Wechselseitigkeit ethisch-politischer Absichten (aber nicht die Wechselseitigkeit wirtschaftlich finanzieller Leistungen).

Meine dritte Bemerkung ist, dass diese Aufnahmegrenzen in die Gemeinschaft ebenso im Hinblick auf die Bedingungen, unter denen man eine ethische Grundlage für eine europäische Identität ausmachen kann, gerechtfertigt sind. Das ist der Standpunkt eines „methodologischen Kommunitarismus“, der sich für die strukturellen Bedingungen, unter denen die gemeinschaftliche Freiheit erfahrbar wird, interessiert, d.h. für die Grenzen dessen, was sich im Kontext einer Kulturwelt und institutionell bestimmten Reziprozität sagen und machen lässt. Von diesem Standpunkt aus ist es z.B. möglich zu beurteilen, ob eine politische Gemeinschaft über moralische Ressourcen, über Grundlagen einer „ethischen Lebensführung“, die eine wahrhafte Bürgerschaftskultur qualifizieren, verfügt oder nicht. Sowohl der Zusammenbruch des sowjetischen Staates, dem wir beiwohnten, wie die Verletzbarkeit der US amerikanischen Gesellschaft, wovon wir Vorboten erkennen, bestätigen die Wichtigkeit einer moralisch versöhnten zivilgesellschaftlichen Atmosphäre.

Nun, eine derartige moralische Basis zum Ausüben der Bürgerschaftlichkeit konstruiert ebenso eine politische Basis zur Unterstützung öffentlicher Macht in der EU – und darin besteht meine vierte Bemerkung. Ohne diese Unterstützung haben die supranationalen Instanzen der EU keine zulässige demokratische Grundlage und infolgedessen keine wirklich politische Macht. Momentan ist dieser politische Mangel nicht wirklich alarmierend. Aber auf längere Sicht hin kann er zu einem Auseinanderbrechen der politischen Gemeinschaft führen. Das politische Scheitern der EG könnte so nicht im Verlauf dieser Gründung, sondern erst nachdem Europa sich institutionell konstituiert haben wird, zu Tage treten. Eine europäische öffentliche Meinung ist die politische Grundlage dafür, dass die öffentliche Macht in der großen Gemeinschaft über die Ressourcen der Legitimität verfügt, und

gleichzeitig die Angehörigen der Mitgliedstaaten beginnen, sich als „europäische Bürger“ selbst zu verstehen.

Das ist in jedem Fall eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für eine durch und durch demokratische europäische Bürgerschaft. Die Basiselemente für einen wirklichen europäischen Gesellschaftsvertrag können m. E. nur unter Bedingungen erreicht werden, die gerade Gegenstand eines Teils des heutigen Konstitutionalisierungsprozesses der EU sind – nämlich einerseits die Organisation öffentlicher Macht in der Gemeinschaft, d.h. den institutionellen oder verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt im engeren Sinn und andererseits die Frage der Grundrechte, die zu einer europäischen Bürgerschaft gehören, d.h. den speziell politischen und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt im weiteren Sinne. Diese beiden Gesichtspunkte möchte ich jetzt aufnehmen, um den Entwurf einer, ja, ein bisschen emphatisch gesagt „Philosophie der Gemeinschaft“ substanzieller zu entwickeln. Was die Organisation öffentlicher Macht in der EU angeht, sind Unklarheit und Unsicherheit grundlegende Kennzeichen der Situation = wer vertritt uns eigentlich? Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs? Oder das Europäische Parlament? Oder beide? Sagt man also, der Rat (Ministerrat einschließlich) ist gesetzgebend? Wenn ja, warum sollte es dann das Parlament auch sein? Und wenn nicht, wofür dann die Kommission der Europäischen Gemeinschaften? Eine politische Psychologie hätte wohl kaum Schwierigkeiten zur rechtfertigen, dass die Staats- und Regierungschefs weit „sichtbarer“ und daher für die Bürger der verschiedenen Nationalitäten repräsentativer als das Europäische Parlament wären – Daher könnten sie einen Anspruch auf die legislative Macht ableiten. Legt man hingegen Wert darauf, dass das Europäische Parlament sich gesetzgeberischer Kompetenzen erfreut, während der Rat die Exekutive wäre, dann ist die Kommission politisch deklassiert und auf den Status ihrer vertretenden und konstituierenden Verwaltungseinheiten reduziert. In unserem Zusammenhang ist diese Frage nicht nur von technischem, sondern ebenso von symbolischem Belang. Wir sind daran gewöhnt, das klassische Modell der drei Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) als institutionell homogenes Gebilde zu denken, ein Modell, um das sich die europäischen Institutionen offenbar wenig scheren, während sie auf lange Sicht riskieren, sich gegenseitig zu blockieren. Nun ist es wichtig, dass der europäische Bürger bei seinen eigenen Institutionen klar sieht, insbesondere unter dem Aspekt der Repräsentation. Der Einwand lässt sich nicht einfach dadurch entkräften, dass das Organisationsmodell, das in unseren Nationalstaaten vorherrscht, nicht auf die Ebene der EU verlagert werden könne. Man muss mindestens gleichzeitig eine andere Logik vorweisen

können. So wie die Dinge derzeit bis vor kurzem lagen, schienen von vornherein zwei Szenarien einer institutionellen Anordnung möglich: entweder man nimmt es auf sich, dass der Rat Legislative Kompetenzen hat und aus der Kommission eine von Rat und Parlament kontrollierte Art Regierung wird; oder man denkt den Rat als „Exekutive“ (das ist eine wohlwollende Beschönigung in unseren Nationalstaaten) – besser gesagt: als Regierungsinstanz; einer doppelköpfigen Regierung, bestehend aus Rat und Kommission, könnte dann ein Zweikammerparlament gegenüberstehen, bestehend aus dem derzeitigen Parlament und einer Vertretung der Nationen und Regionen in einem Oberhaus. (Im Rahmen des Konvents hatte VGE versucht, die offizielle Formel eines Kongresses eintragen zu lassen, der nationale und europäische Abgeordnete periodisch versammele). Angesichts einer mit Machtfülle ausgestatteten Regierung erfordert ein Gleichgewicht der Gewalten m. E. nicht weniger als ein parlamentarisches Verbundnetz, also eine europäische „Durchschaltung“ der nationalen Parlamente, wodurch das europäische Parlament deren Schlussstein würde. Es geht um eine nicht-supranationale, d.h. um eine transnationale „Parlamentarisierung“ des europäischen Systems. Ein solches „System der europäischen Parlamente“ muss freilich um so mehr gestärkt werden, als die Vertretungsfunktion durch die wachsende Distanz zwischen Bürgern und Abgeordneten geschwächt ist. Ich denke dabei an die wachsende Distanz innerhalb der politischen Repräsentation und die Abnahme der zahlenmäßigen Beziehung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten; an die Evolution unserer politischen Systeme hin zu einem „rationalisierten Parlamentarismus“, an den immensen Transfer regulativer Kompetenzen des Parlaments hin zur Regierung; an die Relativierung der Bedeutung von Wahlen, die in einen Wettstreit mit Meinungsumfragen und Medien getreten sind, wodurch die Organisation der *Volonté Générale* von der öffentlichen Meinung überholt wird; an das zweischneidige Ausbalancieren öffentlicher Entscheidungsmechanismen durch private Kompromisse, die aus dem Druck von lobbies resultieren... Diese realen Schwierigkeiten, die ein Demokratiedefizit bereits im Innern unserer Nationalstaaten verraten, verstellen keinesfalls eine gewisse Hoffnung, die sich auf die politische Disposition der Gemeinschaft selbst gründet.

In erster Linie handelt es sich um das Prinzip der Subsidiarität. Folgt man diesem Prinzip wortwörtlich, müsste die oberste Sprosse der Macht alle Funktionen von sich weisen, die geeignet sind, einer tieferen Sprosse untergeordnet zu werden. Wohl verstanden zügelt dies den Transfer der Souveränität nach oben und würde selbst in zentralisierten Staaten wie Frankreich dazu Anreiz bieten, das Verfahren umzukehren. Aber wie immer existiert in

Korrelation dazu eine Gefahr, die besonders darin besteht, die regionalen Partikularismen zu stärken; ein Umschlag der Identität und, um es gerade heraus zu sagen, des Egoismus, durch den der Bürger den unhintergehbaren ? Raum der Solidarität aus den Augen verliert. Übrig bleibt, dass das Prinzip der Subsidiarität nämlich gestattet, die Kompetenzen der EU klar einzugrenzen auf das, was transnational ist und auf das, was föderal ist. Dank einer strengen Definition der gemeinschaftsspezifischen politischen Kompetenzen könnte sich ein europäischer Bürgersinn und ein europäisches politisches Bewusstsein bilden, jedenfalls dann, wenn die Medien ihren Einsatz für die allgemeine Politik nicht zugunsten lokaler Bedenken in den Schatten stellen. Bei ihnen liegt die Verantwortung, was die ausgeglichene Verbindung von zwei öffentlichen Räumen angeht: eines nationalen und eines europäischen Raums. Im letzteren wird sich die höchste politische Identität der Bürger ausbilden.

Gerade über die Voraussetzungen einer europäischen Bürgerschaft hat der Konvent auch zu entscheiden. Man kann daher bedauern, dass die grundlegenden Fragen bezüglich einer europäischen Bürgerschaft und des Demokratiedefizits in der Gemeinschaft weitgehend zugunsten von eher funktionellen Fragen, insbesondere der Harmonisierung, der Steuerungspolitiken und einer gemeinsamen Verteidigungspolitik oder zugunsten schlechthin oberflächlichen Fragen wie der Präsidenz des europäischen Rats ausgeblendet wurden, anstatt diese spezielle Gelegenheit für eine Neubelebung ihres Geistes zu nutzen. Ich möchte gerne, was die Enttäuschungen betrifft, die der Konvent für die Bürger bedeuten kann, zwei Bemerkungen machen.

1. Wenn der Konvent wirklich verfassungsgebende Bedeutung hat, wenn die Ergebnisse tatsächlich auf eine kommende Bürgerschaft und europäischen Identität als Leitmotiv hindeuten, dann ist die Annahme einer solchen Verfassung per allgemeinem Wahlrecht über den Weg eines Referendums unausweichlich die allererste Voraussetzung für eine europäische Bürgerschaft und einen europäischen „Gesellschaftsvertrag“ und dabei denke ich an einen europäischen Volksentscheid, der alle Mitgliedsvölker der EU gleichzeitig betrifft.

In unserer Tradition verwirklicht sich ein derartiger Vertrag durch die demokratische Annahme einer Verfassung, ebenso wie durch die überragende Symbolik einer Rechtsdeklaration - verbunden mit einer Präambel. Dabei könnten die Angehörigen der Mitgliedstaaten sich als „europäische Bürger“ fühlen und dies in der Tat weit mehr als durch das Geschäft von Verhandlungen um die Bewilligung einer gesetzgebenden Gewalt für die Abgeordneten. Man könnte dann von einem

historischen Datum bei der Konstruktion Europas reden. Um die Demokratie per Annahme der Verfassung mit allgemeinem Wahlrecht zu reaktivieren, dazu würde die Symbolik eines Vertrags dienen, das hätte auch zum Vorteil, der Tendenz zuvorzukommen, europäisches Recht zu produzieren, ohne die Vertretung des Souveräns zu passieren. Im Gegenteil würden nunmehr Administration und Rechtsprechung an verfassungsrechtlich fixierte und eigens europäische Grundrechte gebunden.

Und schließlich meine zweite Bemerkung:

2. Europäische Grundrechte bestimmen gerade den horizontalen Weg für eine politische Integration der europäischen Bürger, und an dieser Stelle lassen sich philosophisch-politische Ansätze ablesen, denn zwei rechtliche Paradigmen werden dabei auf die Probe gestellt – von einer Seite geht es um die Idee eines Weltbürgerrechtes, welches gegenwärtig in der Perspektive einer kosmopolitischen Demokratie, die eine quasi-staatliche Macht voraussetzt, eine Reaktualisierung erfährt (so wie bei David Held)-, von anderer Seite das Recht der Völker, welches in die konstruktivistische Vision einer politischen Gesellschaft der „wohlgeordneten“ Nationen (so wie bei dem späteren John Rawls) neu investiert wird. „Supranationales“ Paradigma der Menschenrechte oder „Internationales“ Paradigma des Völkerrechtes. Die implizierte Verfassung der Europäischen Union lässt sich nicht auf jene eines Völkerbundes vermindern. Ihre Originalität würde eher darin bestehen, auf der Ebene eines Völkerrechtes die umgesetzten Werte der individuellen Grundrechte zu festigen, und zwar in einem weiten Spektrum, welches das Recht auf Unversehrtheit (oder zivile Grundrechte), auf Mitsprache (bürgerliche Grundrechte), der Solidarität (Gesellschaftliche Grundrechte) und der Persönlichkeit (moralische Grundrechte) umfassen wird. Mir bleibt es zu hoffen, dass diese rechtliche Basisstruktur, die m. E. die latente Verfassung der EU zu Grunde legt, durch die Arbeiten des Konvents bewusst und geltend gemacht wird.