

Jean-Marc Ferry

Die EU, die postnationale Konstellation und das Problem der Souveränität

Die eigentliche Herausforderung für die Errichtung einer politischen Union in Europa liegt nicht in der Übertragung nationalstaatlicher Merkmale auf die europäischer Ebene, sondern darin, die Frage nach der Souveränität anders aufzufassen. Was aber ist Souveränität? Man kann sie zumindest in zweierlei Hinsicht verstehen: entweder als Ausübung des Gemeinwillens oder als subjektives Recht des Staates.

In der ersten Version ist die politische Souveränität gedacht als Souveränität, die vom Volk ausgeht. Von der inneren Souveränität her entspricht dies der Vorstellung von einer sozialen Gemeinschaft, die nach dem Selbstbestimmungsmodell in der Lage ist, ihre inneren Angelegenheiten selbst zu regeln. Nach der zweiten Version ist die politische Souveränität nicht von der Souveränität des Staats zu trennen, die von außen betrachtet einer Vorstellung von Macht entspricht, der es gelingt, sich Geltung zu verschaffen und von den anderen Mächten als Subjekt anerkannt zu werden, das seinen Willen durchsetzen kann, handlungsfähig ist und die Verantwortung für sein Handeln trägt.

Bringt man diese beiden Doppelaspekte der politischen Souveränität zusammen – einerseits den Aspekt der Souveränität, die vom Volk ausgeht, und jener, die vom Staat ausgeht; andererseits den Aspekt der inneren und der äußeren Souveränität –, dann begreift man in etwa das Wesen dessen, was man unter nationaler Souveränität verstehen kann: einen Komplex, der die durchaus unterschiedlichen Begriffe von Macht, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung miteinander verbindet.

Man kann den Begriff der Souveränität in seiner vollständigen historischen Bedeutung nur verstehen, wenn man seine Geschichte in Betracht zieht, die in vielem vom christlichen Menschenbild geprägt ist. Seine Entstehung reicht lange zurück, schon im 13. Jahrhundert wird er mit dem heiligen Thomas von Aquin durch drei Charakteristika gekennzeichnet: Einheit, Unteilbarkeit und Nichtübertragbarkeit (Unveräußerlichkeit). Diese drei Prädikate haben sich in den modernen Doktrinen von der einen, unteilbaren und unveräußerlichen politischen Souveränität niedergeschlagen, Doktrinen, die sowohl absolutistisch sein können, wie bei Jean Bodin und Thomas Hobbes, als auch demokratisch, wie bei Jean-Jacques Rousseau.

Jean-Marc Ferry (1946), Prof. für Philosophie an der Université Libre de Bruxelles

Da die Souveränität Wille ist, kann sie laut Rousseau nicht übertragen werden. „Die Macht kann wohl übertragen werden, nicht aber der Wille.“¹ Da der souveräne Wille nicht übertragen, das heißt, veräußert werden kann, kann er sich auch nicht vertreten lassen: „Die Souveränität kann aus dem gleichen Grund, aus dem sie nicht veräußert werden kann, auch nicht vertreten werden.“² Daraus folgt, daß der demokratische Begriff der Souveränität vom eigenen Grundsatz her ziemlich kompromißlos ist, und zwar unter dem Gesichtspunkt des Liberalismus ebenso wie unter dem des Föderalismus.

Der Liberalismus spricht sich zugleich für eine pluralistische Demokratie aus, was augenscheinlich im Widerspruch zum Prinzip eines einheitlichen Willens steht, und für eine repräsentative parlamentarische Demokratie, was augenscheinlich im Widerspruch zum Prinzip des unveräußerlichen Willens steht, das heißt zum nicht übertragbaren Charakter der Souveränität des Volks. Der Föderalismus seinerseits hatte anfänglich gedacht, das Prinzip einer verteilten Souveränität erfüllen zu können, die als geteilte Souveränität aufgefaßt wurde. Aber dies widersprach dem unteilbaren Charakter der staatlichen Souveränität gemäß der klassischen Staatstheorien. Deshalb übrigens machte Carré de Malberg in *Les Contributions aux théories générales de l'État* zu Beginn des 20. Jahrhunderts folgende Bemerkung über die Vertreter der Doktrin souveräner Staaten:

Diese Autoren müssen aus der mangelnden Souveränität der Mitgliedstaaten entweder den Schluß ziehen, daß der Bundesstaat ein einziger Staat ist, und infolge dessen in letzter Konsequenz aus dem Bundesstaat einen Einheitsstaat machen. Oder, im Gegenteil, die Staaten des Staatenbunds die Anstrengung vollbringen lassen, ihre eigene Souveränität herzustellen, damit sie ihre Eigenschaft als Staaten behalten, und da auf gleichem Boden keine zwei Souveränitäten bestehen können, schließt die Souveränität der Mitgliedstaaten in diesem Fall die des Bundesstaates aus, der infolge dessen kein Staat mehr ist, sondern sich in einer einfachen Konföderation auflöst.³

Die Antworten des Liberalismus und des Föderalismus

Das erste Problem, das der unveräußerlichen Souveränität des Volks, beantwortet der Liberalismus mit der Einführung der Unterscheidung zwischen der Herkunft und der Ausübung der Staatsgewalt. Daher rühren die zwei Prinzipien Benjamin Constants:

- das demokratische Prinzip: „Jede Staatsgewalt, die eine Nation regiert, muß vom Gemeinwillen ausgehen.“
- das liberale Prinzip: „Die vom Gemeinwillen ausgehende Gewalt über die individuelle Existenz muß begrenzt sein.“

¹ Jean-Jacques Rousseau: *Du contrat social*, Buch II, 1, zitiert nach: *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*. In Zusammenarbeit mit Eva Pietzcker neu übers. u. hg. v. Hans Brockard. Stuttgart 1977, S. 27.

² Ebd., Buch III, 15, S. 103

³ Carré de Malberg: *Les Contributions aux théories générales de l'État*. 1. Bd. Paris 1920, S. 130.

Es ist nicht klar, ob Benjamin Constant durch diese Unterscheidung in einen logischen Widerspruch zu Rousseau gerät. Sicher, letzterer hat die Souveränität eindeutig als Ausübung des Gemeinwillens definiert, allerdings hat er auch Macht und Wille voneinander unterschieden und gesagt, daß die Macht im Gegensatz zum Willen übertragen werden kann. Daraus läßt sich schließen, daß Parlamentarier mit einem imperativen Mandat die Macht rechtmäßig ausüben können. Das war jedenfalls Robespierres Auffassung. Aber die Vertretung könnte unter keinen Umständen an die Stelle des Gemeinwillens gesetzt werden, ohne dem Grundsatz der Unveräußerlichkeit zu widersprechen. Die parlamentarische Souveränität wäre so gesehen ein Verrat an der Idee der Volkssouveränität.

Das zweite Problem, das der unteilbaren Souveränität des Staates, beantwortet der Föderalismus, aber daraus sind einige Verirrungen entstanden, für die Alexis de Tocquevilles Analyse der geteilten Souveränität in Amerika typisch ist. Es bedurfte des Sezessionskriegs, um zu einer klaren Unterscheidung zwischen der Staatsgewalt der föderierten Staaten und der politischen Souveränität des Bundesstaats zu gelangen. Erst von einem weltbürgerlichen Standpunkt aus, mit der Idee eines Staatenbunds, kommt man für das Problem der äußeren Souveränität eines Staates und ihrer Beschränkung zu einer Lösung, die derjenigen entspricht, welche die frühen Liberalen für das Problem einer Beschränkung der inneren Souveränität gefunden haben. Wie dem auch sei, die theoretische Antwort, die mit der absolutistischen Vorstellung von politischer Souveränität auf das Problem gegeben wurde, das sich hier gestellt hat, besteht in dem Prinzip einer Beschränkung der Macht durch das Recht. Dies setzt voraus, daß man mindestens zwei Bezugsebenen des öffentlichen Rechts unterscheidet.

In der Tat muß die Ausübung der politischen Souveränität im Inneren in Hinblick auf die Grundrechte des Individuums (die Menschenrechte) beschränkt sein, während sie im Äußeren in Hinblick auf die Grundrechte der Völker (auf deutsch: das Völkerrecht, latein: *ius gentium*) beschränkt sein muß. Diese Einschränkung der politischen Souveränität durch das Recht, und zwar im Inneren wie nach außen, ermöglicht es auch, die Ausübung von Souveränität einzuschränken und die Gefahr des Absolutismus zu bannen, ohne das Selbstbestimmungsrecht des Individuums oder die Unabhängigkeit der Völker zu beeinträchtigen.

Dazu muß man allerdings davon ausgehen, daß die Bestimmungen des öffentlichen Rechts und des politischen Willens von Grund auf derselben Logik unterliegen. Darin liegt eine Schwierigkeit: Man müßte tatsächlich beweisen können, daß Grundrechte und politische Souveränität, Rechtsstaat und Demokratie keineswegs im Gegensatz zueinander stehen, sondern sich gegenseitig bedingen. Ein solcher Nachweis ist zweifellos möglich⁴, doch mit dem liberalen Prinzip einer rechtlichen Beschränkung der politischen Macht können wir offenbar nur eine negative Freiheit der Individuen und der Völker bewahren. Diese Ausgangslage entspricht der liberalen Auffassung vom Recht als einem System miteinander vereinbarter Freiheiten, das heißt, einem System, in dem jede einzelne Freiheit – ob individuelle Freiheit oder Freiheit der Staaten (ihre Souveränität) – beschränkt ist, bedingt durch die mögliche Ausübung der Freiheit

⁴ Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt/Main 1992.

(oder Souveränität) aller anderen Individuen oder Staaten. Es handelt sich also um ein zugleich individualistisches und universalistisches Konzept. Auf der Ebene des Völkerrechts entspricht dies den klassischen Grundsätzen des allgemeinen internationalen Rechts: Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, Sicherheit der Grenzen, territoriale Integrität – ausnahmslos alle Grundsätze, die *mutatis mutandis* den Funktionen liberaler Schutzrechte in bezug auf die individuellen Freiheiten entsprechen. Von unmittelbarer Aktualität für uns ist nun die Frage nach der Zukunft der nationalen Souveränität im Kontext der europäischen Einigung.

Die europäische Einigung und das Problem der Souveränität

Das aktuelle Problem scheint mir darin zu bestehen, die Ausübung einer positiven Freiheit zu garantieren, nicht nur für die Beteiligung der einzelnen Bürger am nationalen politischen Geschehen, sondern auch für die Beteiligung der Mitgliedstaaten an den nunmehr eingeleiteten politischen Prozessen auf überregionaler Ebene. Für die Europäische Union wird es dabei um ihren effektiven Einfluß auf die globale Weltpolitik gehen, und für ihre Mitgliedstaaten um eine Rückgewinnung ihrer politischen Unabhängigkeit. Denn heute stellt sich das Problem der Souveränität unter diesem Gesichtspunkt der Teilhabe an der Freiheit; es geht also um eine Souveränität, die man gewissermaßen umverteilen, in Prozesse einbinden kann, ohne deshalb ihren klassisch-modernen Prädikaten der Einheit, Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit Abbruch zu tun, die weiterhin unseren Vorstellungen von Demokratie zugrunde liegen.

Die Schaffung einer politischen Union in Europa bietet in dieser Hinsicht ein besonders interessantes philosophisches und praktisches Versuchsgelände.

Wie wir gesehen haben, traf der Liberalismus angesichts der Gefahr einer Übertragung der Souveränität des Volkes auf die parlamentarische Souveränität die Unterscheidung zwischen Herkunft und Ausübung der Staatsgewalt und stellte zugleich das Prinzip einer Beschränkung der inneren Souveränität durch die Menschenrechte auf. Und der Föderalismus mußte angesichts der Gefahr einer Aufteilung der politischen Souveränität unter mehreren „souveränen Staaten“ zwischen Souveränität und Staatsgewalt unterscheiden, während die internationalen Organisationen ihrerseits das Prinzip einer Beschränkung der äußeren staatlichen Souveränität durch das Völkerrecht aufstellten. Diese Vorkehrungen begründen allerdings nur eine individuelle und sozusagen private Freiheit der Bürger wie der Staaten, sie begründen durch sich selbst aber keine gemeinschaftliche und öffentliche, auf einer Teilung, oder besser noch: einer Synergie der Souveränitäten beruhende Freiheit. Dabei handelt es sich um ein sehr aktuelles Problem, da die Regierungen heute ihre Ohnmacht auf nationaler Ebene erleben. Das ist, wenn man so will, die negative Auswirkung der Globalisierung: die Beeinträchtigung der politischen Autonomie des Staats.

Die Beeinträchtigung der politischen Autonomie

Was Hegel befürchtete, daß nämlich das Prinzip der Zivilgesellschaft den nationalstaatlichen Rahmen sprengen könnte, ist heute eingetreten. Die Märkte tendieren dazu, die Staaten zu zersetzen, sofern dies nicht schon geschehen ist. Die privaten Mächte haben sich vor den öffentlichen Mächten von ihrer nationalen Herkunft unabhängig gemacht. Die Nationen haben ihre politische Autonomie *de facto* weitgehend verloren, auch wenn sie *de jure* ihre staatliche Souveränität behalten. Den meisten nationalen Regierungen sind die Hände gebunden, sobald sie eine autonome Politik betreiben wollen. Sie können weder in der Währungspolitik noch der Steuer- und Haushaltspolitik, ja nicht einmal in der Wirtschafts- und Sozialpolitik für sich allein handeln, ohne Gefahr zu laufen, vom international agierenden Finanzkapital sofort bestraft zu werden, das augenblicklich von einer Währung in eine andere wechseln kann. Daher stellt sich die Frage, die ich an dieser Stelle offen lasse: Wenn man sich nicht damit abfinden will, daß der Staat gegenüber den transnationalen Wirtschaftsmächten keine wirkliche Autonomie mehr besitzt, welche Maßnahmen können seine Autonomie dann wieder stärken?

Auf jeden Fall scheint klar zu sein, daß die Fortsetzung der Europäischen Einigung unter dem doppelten Aspekt der Erweiterung und der Vertiefung der Europäischen Union gegenwärtig eine neue Legitimation erfordert, die vor allem in einem Einholen des Wirtschaftlichen durch das Politische bestehen muß. Es handelt sich nicht mehr wie 1957 bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft darum, die Grundlagen für einen dauerhaften Frieden unter den europäischen Nationen zu schaffen. Das Friedensmotiv ist heute in den Hintergrund getreten und hat einem neuen ambivalenten, aber wesentlichen Motiv Platz gemacht: mehr Macht und mehr Autonomie für Europa. Die betroffenen Länder wollen dadurch die Fähigkeit erlangen, sich immer „irgendwie“ als die Schöpfer der Normen fühlen zu können, deren Adressat sie eigentlich sind. Vom Standpunkt der Bürger aus betrachtet, entspricht dies der Forderung nach einer Wiederaneignung ihrer normativen Kraft. Man fürchtet, die europäische Politik könnte zu bürokratisch, zu bürgerfern sein. Die Ambivalenz eines solchen politischen Aufholens bedingt zweifellos eine Übertragung bedeutender Funktionen staatlicher Souveränität auf eine übergeordnete Ebene, wie in den Bereichen Währung und Verteidigung, die sich jetzt schon auf dem Weg der Vergemeinschaftung befinden. Das könnte sich allerdings noch rächen in Form einer Abkoppelung der gemeinschaftlichen Politik von der Öffentlichen Meinung in den einzelnen Nationen mit all den offensichtlichen Gefahren einer Regulierungs- und einer Legitimationskrise. Anders gesagt, das Aufholen findet nur teilweise statt, denn durch die Rettung der Souveränität des Staats würde die Souveränität des Volks, das heißt die Demokratie, geopfert werden. Das Problem könnte also folgendermaßen formuliert werden: Sind Demokratie und staatsbürgerliche Rechte über die Grenzen des Nationalstaats hinaus möglich? Kann die staatsbürgerliche Souveränität in einer postnationalen Konstellation aufrecht erhalten werden?

Wege zu einer postnationalen Integration

Unter diesem Blickpunkt ist es durchaus noch möglich, ein zukunftsorientiertes Szenario zu entwerfen, das auf der Einrichtung von Beteiligungsverfahren auf allen Entscheidungsebenen beruht, auf örtlicher, regionaler, nationaler und übernationaler Ebene, und auf der Verknüpfung unterschiedlicher Ebenen der Beteiligung. Demokratie auf kommunaler Ebene genügt nicht. Es wäre angebracht, gemeinsam die Gesamtheit aller Ebenen miteinander zu verknüpfen, die lokalen, regionalen, nationalen und übernationalen Ebenen, und zwar horizontal wie vertikal. Das erfordert letzten Endes die Bildung einer transnationalen Öffentlichkeit, die in der Lage ist, die klassischen Elemente der repräsentativen Demokratie in einem System europäischer Parlamente neu zu entfalten, das sich nicht auf das europäische Parlament beschränkt, sondern die unterschiedlichen Ebenen miteinander verknüpft: Regionale und nationale Parlamente bilden zusammen mit dem europäischen Parlament die Grundpfeiler des Systems der horizontal und vertikal miteinander vernetzten Parlamente. Denn in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union gibt es auch bei den politischen Kräften auf lokaler Ebene ein Bedürfnis nach Kommunikation mit ihren europäischen Kollegen.

Eine solche Vernetzung erfordert die Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, um ein demokratisches Miteinander auf kontinentaler Ebene in Gang zu setzen, denn die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Parlamenten muß auch über große Entfernungen angebahnt werden.

Dieser Blick in die Zukunft steht allerdings häufig im Verdacht, zu optimistisch zu sein. Vorsichtshalber müssen daher mögliche Rückschläge bedacht werden. Soweit es sich dem aktuellen Stand der Dinge nach sagen läßt, zeichnen sich kurzfristig besonders eine Gefahr und langfristig zwei Gefahren ab. Die kurzfristige Gefahr, die durch die jetzt erfolgte Erweiterung der Union größer wird, besteht darin, daß die neu hinzugekommenen Staaten die Union im wesentlichen auf einen utilitaristischen wirtschaftlichen Standpunkt festlegen. Das könnte die weitere Entwicklung der europäischen Einigung in Richtung einer reinen Freihandelszone lenken, während die europäische Idee eigentlich nur als Projekt zur Errichtung einer politischen Union, also einer politischen Gemeinschaft, wirklich fruchtbar ist.

Zu den langfristigen Risiken zählt zunächst das Auftürmen von Nachteilen anstelle von Vorteilen. Es könnte zu einer durch die Vereinheitlichung der Medien herbeigeführten kulturellen Einigung des Kontinents kommen, die mit einer politischen Zersplitterung einhergeht, der logischen Folge eines – sollte man dieser Versuchung erliegen – „Europas der variablen Geometrien“, einer sogenannten „multilevel governance“, also zum Gegenteil dessen, was wir uns von einer europäischen Verfassung erhoffen, die politische Einheit und kulturelle Vielfalt miteinander vereinbaren kann. Als zweites sehe ich die Gefahr, daß sich durch einen erweiterten Zugang zur Nutzung privater post-materieller Werte und Güter ein stabiles System der Kompensation für die Verluste an partizipative Demokratie herausbildet, das heißt, die republikanischen Rechte auf politische Beteiligung durch die liberalen Rechte auf Unversehrtheit und freie Entfaltung der Persönlichkeit werden verdrängt. Das könnte sich beispielsweise in einer Vervielfachung von Sozialchartas ausdrücken, die dem Individuum Schutz gegenüber der Macht etwa der Medien oder Kapitalgruppen gewähren sollen, während man den Mangel an Demokratie durch eine Entkoppelung von dezentralisierter Verwaltung und zentralisierter Regierung kompensieren würde. Man würde dann eine assoziative, partizipative Demokratie auf rein lokaler Basis wiederbele-

ben, also eine Art „Demokratie der näheren Umgebung“. Das wäre allerdings keine Antwort auf das eigentliche Problem: Wie können die Bürger auf die Hauptlinien der Politik wirksam Einfluß nehmen? Die Schaffung einer politischen Einheit von quasi kontinentaler Ausprägung wird möglicherweise Forderungen nach einer Beteiligung auf lokaler Ebene hervorrufen. Es ist allerdings zu befürchten, daß solche Forderungen ein Köder der Regierungen sind, um im Spiel der „großen“ Politik freie Hand zu haben. Das Problem liegt also in der Verknüpfung zwischen den unterschiedlichen Ebenen politischer Beteiligung. Um diesem Problem zu begegnen, sind Vorschläge zwar formuliert, aber nicht offiziell vorgestellt worden. In Deutschland beispielsweise hat das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe nachdrücklich darauf bestanden, daß für alle gemeinschaftlichen Entscheidungen Verfahren zu einer demokratischen Legitimation auf nationaler Ebene entwickelt werden müssen.⁵ Dieser Grundsatz sollte, wie mir scheint, in eine latente Verfassung der Europäischen Union Eingang finden. Für die politische Souveränität wäre es demnach von großer Bedeutung, die Rechte der politischen Beteiligung auf der Ebene der Staatsbürger wie auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu bewahren und auszubauen. Damit stellt sich uns die Frage nach den Möglichkeiten der Europäischen Union, eine wirkliche politische Gemeinschaft zu bilden. Vor allem in intellektuellen Kreisen, die dem kommunitaristischen Gedankengut gegenüber aufgeschlossen sind, wird eingeräumt, daß eine echte politische Gemeinschaft eine Gemeinschaft voraussetzt, die dieselben Werte teilt, das heißt, eine moralische Gemeinschaft. Letztere müßte sich normalerweise weitgehend mit der Gemeinschaft aller Bürger mit denselben politischen Rechten decken, das heißt mit der Gesamtheit der Rechtsnormen, die für alle Staatsangehörigen des betrachteten Raums gelten. Davon ausgehend kann man bezweifeln, ob ein „nüchternes“ politisches Denken die europäische Frage lösen können. Müßte man sich nicht auch fragen, was Europa als „Wertegemeinschaft“ bedeuten kann?

Die europäische Frage als Werteraum

Wenn vom politischen Europa die Rede ist, beziehe ich mich auf die Europäische Union und implizit auf die Möglichkeit einer Erweiterung oder einer Verengung. Wenn aber von Europa im allgemeinen die Rede ist, denke ich an die europäische Kultur, die europäische Zivilisation – in dieser Hinsicht kommt man nicht an den grundlegenden Werken *La Civilisation de l'Europe des Lumières* von Pierre Chaunu und *Über den Prozeß der Zivilisation* von Norbert Elias vorbei.⁶ Die große Bewegung in Kultur und Zivilisation des 16. Jahrhunderts, die im 18. Jahrhundert von der Kultur der Aufklärung abgelöst wurde, hat ein kulturelles Vermächtnis quer durch Europa hinterlassen. Aber jede europäische Nation legt diese universellen Elemente in einer einzigartigen Weise aus und stellt damit ihre Originalität unter Beweis. Die nationalen Kulturen stellen jeweils auch eine Spielart der europäischen Kultur dar. Dabei gilt es den politischen Prozeß vom historischen Prozeß der Schaffung Europas zu unter-

⁵ Vgl. das „Maastricht“-Urteil vom Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe 12.10.1993.

⁶ Pierre Chaunu: *La Civilisation de l'Europe des Lumières*. Paris 1982.– Norbert Elias: *Über den Prozeß der Zivilisation*. Frankfurt/Main 1976.

scheiden.⁷ Die Europäische Union schreibt sich heute diejenigen Werte ihres kulturellen Erbes auf ihre Fahnen, die einen entschieden universalistischen Charakter haben. Das ist seit dem Vertrag von Amsterdam, dem Verfassungsentwurf für eine Europäische Union, den der europäische Konvent im Juni 2003 vorgelegt hat, und der Erklärung von Laeken vom 15.12.2001 vollkommen klar. Man braucht nicht die offiziellen Texte zu Rate ziehen, die den Anspruch erheben, als Verfassung zu gelten, um festzustellen, daß die latente aber durchaus reale Verfassung der Europäischen Union erstmalig Werte auf die Ebene der innergemeinschaftlichen Beziehungen zwischen den Völkern oder den Staaten überträgt, die mit den vier Haupttypen individueller Grundrechte verbunden sind, auf die man zur Definition der Staatsbürgerschaft zurückgreifen kann:

- die Werte der *Unversehrtheit*, die im herkömmlichen Sinn mit den bürgerlichen Grundrechten verbunden sind, werden in der Europäischen Union auf die Ebene der Beziehungen zwischen den Völkern übertragen;
- die Werte der *Partizipation*, die im herkömmlichen Sinn mit den bürgerlichen Grundrechten verbunden sind, werden in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Kooperation auf die Ebene der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten übertragen;
- die Werte der *Solidarität*, die im herkömmlichen Sinn mit den sozialen und individuellen Grundrechten verbunden sind, werden gemäß dem Prinzip des Finanzausgleichs auf die Ebene der Beziehungen zwischen den Regionen in der Europäischen Union übertragen;
- die Werte der *Persönlichkeit* oder der Selbstverwirklichung, die mit den moralischen Grundrechten verbunden sind, werden gemäß dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung auf die Ebene der Minderheiten und der nationalen Identitäten übertragen.

Diese unterschiedlichen Werte skizzieren eine rechtliche Grundstruktur, die, rein virtuell, die Ebenen der Menschenrechte und des Völkerrechts schneidet, ebenso wie die Ebenen des innerstaatlichen bürgerlichen Rechts (*ius civitatis*) und des internationalen Rechts (*ius gentium*), und zugleich führen sie Elemente des kosmopolitischen oder weltbürgerlichen Rechts ein, angefangen bei der Freizügigkeit nicht nur für Güter, Dienstleistungen und Kapital, sondern auch für Menschen. Das entspricht der kantischen Auffassung vom weltbürgerlichen Recht, zu dem der Gedanke hinzukommt, daß es für den einzelnen Bürger möglich sein müsse, ein Gericht anzurufen, um gegebenenfalls sein subjektives Recht gegen seinen eigenen Nationalstaat durchzusetzen. Eine solche Struktur ermöglicht es, eine politische Integration der Europäischen Union auf horizontalen Wegen zu begründen. Hierin weicht sie von der üblichen vertikalen Art und Weise nationaler Integration ab, die auf den klassischen Eckpfeilern der Schul- Wehr- und Steuerpflicht beruht. Über Fragen der Zugehörigkeit wird auf der Ebene der Europäischen Union nicht mehr diskutiert.

⁷ Jean-Marc Ferry: *La Question de l'État européen*. Paris 2000, S. 41–85.

Die moralische Gemeinschaft

Ein Problem bleibt noch bestehen: das der Kompensation für die Übertragung von Funktionen staatlicher Souveränität durch einen Zugewinn, nicht an Sicherheit, Schutz und Unversehrtheit, aber an politischer Beteiligung der Bürger. Wie kann man denn auf der Ebene der Europäischen Union eine politische Gemeinschaft sicherstellen, die als „Gemeinschaft von Staatsbürgern“ gedacht ist? Das geht zweifellos nur über die Einführung partizipativer Verfahren, die in der Lage sind, die politischen Inhalte, wenn sie überzeugend sind, in einer gemeinsamen Kultur der Öffentlichkeit zu voranzutreiben. Aufgabe dieser Verfahren ist es, aus den typisch europäischen Quellen der Bürgerlichkeit (*civilité*), Rechtstaatlichkeit (*légalité*) und Öffentlichkeit (*publicité*) zu schöpfen, die jeweils im 16., 17. und 18. Jahrhundert in Europa eingeführt wurden.⁸

Dieser Bestandteil der politischen Gemeinschaft, der über den eng gefaßten Begriff der Rechtsgemeinschaft hinausgeht, muß in einer moralischen Gemeinschaft verankert sein. Die politische Gemeinschaft ist, wie schon gesagt, nur dann in Sicht, wenn die Rechtsgemeinschaft und die moralische Gemeinschaft weitgehend übereinstimmen, das heißt eine Wertegemeinschaft bilden. Das impliziert aber nicht, daß die „moralische Gemeinschaft“ nur in einem konventionellen, traditionellen, vormoderne Sinn aufgefaßt werden kann. Im Gegenteil: Eine *postnationale* moralische Gemeinschaft darf nicht nur aus semantischen Bestimmungen bestehen, die im Rahmen einer das „geistige Erbe“ Europas umfassenden „Begründung“ vorgebracht werden. Was wäre denn dieser geistige Grundbestand Europas? – Die griechische Metaphysik? Das Christentum? Der Humanismus? Das römische Recht? Die germanische Freiheit? Wenn sich eine solche „fundamentalistische“ Herangehensweise mit dem Ziel, die moralische Gemeinschaft zu aktivieren, nur über eine selbstbestätigende Bestandsaufnahme jener Elemente definieren würde, die aus dem gemeinsamen geistigen Erbe Europas hervorgegangen sind, wäre sie mythisch. Im übrigen gäbe es dann für bestimmte Beitrittskandidaten wie Marokko oder die Türkei nicht die geringste Hoffnung darauf, eines Tages der Union anzugehören.

Deshalb würde ich gern eine andere Auffassung von der „moralischen Gemeinschaft Europas“ vorschlagen. Diese wäre eher als ein Zusammenspiel pragmatischer Bestimmungen zur Dezentrierung aufzufassen, also zur wechselseitigen Öffnung des nationalen Erbes für das der anderen Nationen. Diese gegenseitige Anerkennung, die nunmehr stattfindet, entfaltet die Kraft zur Rekonstruktion. In den letzten zehn bis fünfzehn Jahren zeichnet sie sich aus durch rasche öffentliche Bußfertigkeit – Deutschland hat das Beispiel dafür gegeben – und offizielle Bitten um Verzeihung von Staat zu Staat und von Volk zu Volk.⁹ Dieses moralische Programm ist ein unentbehrliches Requisite für die politische Stabilität der Europäischen Union und ihrer Erweiterung, denn es verstärkt wesentlich die vorausgesetzte Anerkennung des Rechts. Tatsächlich kommt es über die kooperative und selbstkritische Auseinandersetzung mit der Gewalt, die sich die betroffenen Nationen in der Vergangenheit angetan ha-

⁸ Jean-Marc Ferry: *De la civilisation. Civilité, Légalité, Publicité*. Paris 2001.

⁹ Vgl. Ferry, *Question* [Fn. 7] S. 138–182. – Vgl. auch mein Interview mit Jürgen Habermas: *Grenzen des Neohistorismus*, in: Jürgen Habermas: *Die nachholende Revolution*. Frankfurt/Main 1990, S. 149–156.

ben, zu einer grundlegenden ethischen Anerkennung. Die Europäische Union beruht nun nicht mehr ausschließlich auf dieser verfälschenden klassisch-modernen Vorstellungswelt, nach der wir alle unbeschadet von jeder Gewalt, unbelastet von jeder Schuld, souveräne Subjekte und Miturheber sein sollen. Vielmehr erkennt die Union an, daß wir alle an historisch gewachsenen Verhältnissen teilhaben und von einer Schuld geprägt sind, die aus den Streitigkeiten, Gewalttaten und Demütigungen der Vergangenheit resultiert. Diese Schuld muß abgetragen werden.

Die moralische Gemeinschaft, die wir für Europa als postnationale moralische Gemeinschaft ins Auge fassen, setzt also eine Ethik der Anerkennung voraus, die in Hinblick auf die Vergangenheit nicht von einer Ethik der Verantwortung zu trennen ist, wie Jürgen Habermas sie mehrfach nachdrücklich beschrieben hat. Eine solche über sich selbst reflektierende, selbstkritische Vorgehensweise scheint unerlässlich zu sein, wenn man die Entstehung eines gemeinsamen historischen Gedächtnisses in Betracht ziehen will, das mehr noch als eine gemeinsame politische Kultur ein wesentliches und postkonventionelles Element einer moralischen Gemeinschaft bildet, die geeignet ist, sich dergestalt mit der Rechtsgemeinschaft zu überlappen, daß aus der Schnittmenge eine politische Gemeinschaft hervorgeht.

Selbst wenn es Europa auf diese Weise gelänge, eine tiefe Verankerung herzustellen – und wie auch immer eine Dezentrierung auf dem Weg der Rekonstruktion aussehen würde, den die europäischen Nationen beschreiten, wenn sie für ihre eigene Vergangenheit einstehen –, könnte es jetzt trotzdem keine eigene, im strengen Sinn selbstreferentielle politische Identität herausbilden. Die selbstkritische Haltung ist nur eine Vorbedingung für die erforderliche Anerkennung, damit eine Geschichte beginnen kann, die durch eine neue Art der Beziehungen zur übrigen Welt geprägt ist. Dabei stellt sich die Frage nach den Beziehungen Europas zur Außenwelt. Wird sich die Europäische Union über den Widerstand gegen die Amerikanisierung oder gegen die Einwanderung definieren? Man muß kein Carl Schmitt sein, um festzustellen, daß man sich behauptet, indem man sich gegen etwas behauptet. Für die Europäische Union ist die übrige Welt zugleich Bedrohung und Aufgabe. Aber wie läßt sich bestimmen, welche Rolle Europa in weltbürgerlicher Absicht spielt?

Das Weltbürgertum und die Rolle Europas

Es gibt mehrere Möglichkeiten einer Antwort, entweder auf einer normativen oder auf einer mehr empirischen Ebene. Vom empirischen Standpunkt aus besteht zweifellos die Versuchung, sich eine Identität in Abgrenzung zu den Amerikanern, den Arabern oder sogar den Chinesen, sich also eine reaktive Identität zu geben. Aber das findet keinen Eingang in die offizielle Diskussion. Das Problem betrifft eher die Rollenverteilung zwischen den Ländern, die mögliche Mitglieder der Europäischen Union sind, und denjenigen, die in gewisser Weise zu einer Art europäischen Randzone gehören. Die Frage der Ausgewogenheit der Kriterien für die Aufnahme und den Ausschluß ist also von entscheidender Bedeutung für die Europäische Union.

Zu dieser Frage hat die Europäische Union bereits ihre „lexikographische Ordnung“ im Sinne John Rawls festgelegt.¹⁰ Die normative Ebene umfaßt drei Kriterien für die Aufnahme in die Union:

- das Kriterium der Verfassungsmäßigkeit, das der Haltung des Verfassungspatriotismus entspricht, der in den Texten der EU niedergelegt ist und ein Einstehen für die Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaats erfordert;
- das Kriterium der Funktionsfähigkeit, nach dem ein gewisses Gleichgewicht bei den Leistungen notwendig ist, und ebenso ein Mindestniveau an wirtschaftlicher Entwicklung gemäß dem Schema der Union;
- das Kriterium der Gemeinschaftsfähigkeit, nach dem die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten die im europäischen Rahmen üblichen sozialen Sitten und Gebräuche (beispielsweise in bezug auf die Rechte von Frauen oder von Ausländern) nicht verletzen darf.

Wie kann zwischen diesen drei Kriterien ein Gleichgewicht hergestellt werden? Offiziell stellt nur das Kriterium der Verfassungsmäßigkeit eine *conditio sine qua non* für den Beitritt zur Europäischen Union dar. So heißt es in der Präambel der Erklärung von Laeken: „Die einzige Grenze, die die Europäische Union zieht, ist die der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte.“¹¹ Eine zweite Frage wird sich ebenfalls stellen: Sind nur geographisch und kulturell zu Europa gehörende Länder rechtmäßig Kandidaten für die Europäische Union, oder soll die Europäische Union eine weltbürgerliche Rolle spielen, die darin besteht, nach und nach alle Länder zu integrieren, die dem Kriterium der Verfassungsmäßigkeit entsprechen? Das heutige Selbstverständnis Europas ist klar genug, um eine Antwort geben zu können: Die Europäische Union wird sich nicht über den ganzen Planeten ausdehnen, aber sie kann als Modell für andere regionale Zusammenschlüsse dienen.

Betrachten wir diesen Sachverhalt zusammen mit dem Problem der politischen Autonomie der Völker einmal etwas genauer. Bezüglich der Weltordnung bieten sich zwei Strategien an, um das Gewicht der Politik gegenüber der Ökonomie zu stärken: Erstens eine Strategie der Globalisierung, die sich auch auf der Ebene des in Ansätzen weltweiten wirtschaftspolitischen Regierens niederschlägt, das die bekannten Institutionen wie der IWF, die G7 oder die WTO unter sich teilen;

Zweitens eine multipolare oder multiregionale Strategie. Man arbeitet auf die Bildung großer kontinentaler oder quasi kontinentaler Regionen hin, die nicht nur große, überregionale Märkte sind, sondern aufgerufen werden, echte meta-nationale politische Einheiten zu entwickeln.

Die Strategie der Globalisierung geht eher von Amerika aus, die multipolare Strategie eher von Europa. Die Europäische Union stellt sich gerne für die anderen großen Einheiten in Südamerika (MERCOSUR), Asien (ASEAN) und Afrika (CENSAD) als politisches Modell dar. Sie zielt darauf, mehr Gewicht bei der Gestaltung der Normen zu bekommen, die einen regulierenden Einfluß auf die Weltmärkte ausüben sollen. Das setzt voraus, daß die nationalen Regierungen bereit sind zu kooperieren, ihre Politik auf der Ebene jener regionalen Zusammenschlüsse zu integrieren oder zumindest un-

¹⁰ John Rawls: eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a.M. 2003, S. 62.

¹¹ Die Zukunft der Europäischen Union. Erklärung von Laeken, 15.2.2001.
<http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm>

tereinander eng abzustimmen und sich über alle Entscheidungen zu verständigen, die globale politische Auswirkungen haben. Von daher sind Staaten, die sich eine gewisse politische Handlungsfähigkeit und Autonomie bewahren wollen, sozusagen verdammt dazu, miteinander zu kooperieren und sich zu verständigen, das heißt, diese Souveränität zu teilen. Der europäische Einigungsprozeß geht aus dieser Erkenntnis hervor und entwirft ein post-etatistisches Verfassungsmodell, das vielmehr auf der Kooperation der Staaten beruht als auf ihrer Unterordnung unter eine übernationale Staatsgewalt.

Aus dem Französischen von Holger Fock, Epfenbach