

Müsste Europa demokratischer sein?

GEORG KREIS

In der ewigen Frage, Selbstbefragung oder Selbstbefragerei, was denn Europa ausmache, ist es keine Frage, dass Europa demokratisch sein müsse. Doch nicht alles, was Europa sein muss, ist zugleich ein Distinktionsmerkmal beziehungsweise Identitätselement, das diesen gesellschaftlichen Raum von anderen abgrenzt. Im Falle der Demokratie wie in anderem, etwa der Einstellung zur Rationalität, zum Wirtschaften, zum Zeitverständnis etc. ist doch so etwas wie eine Europäisierung der Welt eingetreten und in deren Zug so etwas wie eine Universalisierung der europäischen Demokratie.

Was mit „Demokratie“ gemeint ist, bedarf jedoch der Präzisierung. Es gibt zahlreiche Formen und Spielarten der Demokratie. Und ein wichtiger Teil der Demokratie ist das Reden über Demokratie und das Streiten über die richtige Demokratie. Demokratie ist nicht ein einmaliger Acquis, sie bedarf der permanenten Pflege und Weiterentwicklung. Das gilt für nationalstaatliche Demokratien und es gilt in noch viel höherem Maß für die supranationale Demokratie, die noch immer eine Grossbaustelle ist. Der folgende Beitrag befasst sich mit der Doppelfrage, was unter den Gesichtspunkten der idealen Norm und des konkreten Bedarfs vom derzeitigen Demokratie-Zustand gehalten wird und zu halten ist.

Die allgemeine Entwicklung

Die Frage, wie viel und welche Demokratie Europa brauche, wird seit den Anfängen der Gemeinschaft erörtert, das heißt etwa seit 1944. Es kann hier nicht die Aufgabe sein, diese Debatte – geführt zunächst über

Unverzichtbarkeit der Demokratie, dann über Demokratiedefizit – für die ganze Zeit nachzuzeichnen.¹ Nur soviel: Für die föderalistische Basisbewegung der unmittelbaren Nachkriegszeit war es eine Selbstverständlichkeit, dass das Vereinigte Europa als verfasstes und repräsentativ demokratisch gestaltetes Staatswesen geschaffen werden sollte. Zu konkreten Ergebnissen kam aber nicht sie, sondern die unionistische Bewegung, welche, von einer Gesamtverfassung Abstand nehmend, sich mit Verträgen zwischen Staaten zufrieden geben wollte. Die Macher Europas bauten die Gemeinschaft dann bekanntlich in Etappen mit sektorieller Integration ohne nennenswerte Basismitwirkung. Als Jean Monnet um 1950 die Kohle- und Stahlgemeinschaft lancierte, war zunächst nur eine Oberste Behörde (die heutige Kommission) vorgesehen, dann kam der die Nationen repräsentierende Ministerrat hinzu und erst in dritter Linie die parlamentarische Versammlung ohne tatsächliche Mitsprache.

Das Verlangen nach einem gemeinsamen Europa war nicht automatisch mit einem Verlangen nach demokratischer Ausstattung dieses Europas verbunden. Wohl gab es stets Stimmen, die das Demokratiedefizit beklagten, doch erst im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 begann sich eine breitere Bewegung zu regen, die wegen ihrer Oppositionshaltung die Forderung nach mehr Demokratie stellte beziehungsweise aus dem fehlenden Mitwirkungsrecht ein Argument machte, mit dem sie jenseits der Demokratiefrage bestimmte Zustände als Missstände anprangern und beanstanden konnte. Formalrechtlich gingen die Mitwirkungsrechte seit 1950 nicht zurück, sie wurden im Gegenteil über verschiedene Etappen ausgebaut.² Der spürbare Impact der auf der oberen Ebene getroffenen Regelungen nahm jedoch zu und damit die vermeintliche oder tatsächliche „Fremdbestimmung“. Paradoxerweise ging aber, wie man weiß, die Stimmbeteiligung bei den Europawahlen etwa in dem Maße zurück, als die Bedeutung des Europäischen Parlaments zunahm.³

1 Walter Lipgens (Hg.), 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939–1984, Bonn 1986.

2 Wichtige Etappen waren: 1965 die Zusammenlegung der Parlamentarischen Versammlungen von EGKS, AEG und EWG, 1979 die Einführung der Direktwahlen und 1992 mit substantielleren Möglichkeiten der Mitentscheidung.

3 1979: 63%, 1984: 61%, 1989: 58,5%, 1994: 56,8%, 1999: 49,9%, 2004: 45,5%.

Die Verfassungsfrage

Wegen des Ratifikationsverfahrens des Verfassungsvertrags erhielt die Demokratiefrage in den vergangenen Jahren zusätzlichen Auftrieb. Mit der Ablehnung der Vorlage in Frankreich und in den Niederlanden musste man sich fragen, ob die Gemeinschaft mit den richtigen Verfahren der politischen Mitbestimmung ausgestattet sei. Die Frage wurde aber häufiger quantitativ als qualitativ – nach wie viel und nicht nach welcher Demokratie – gestellt. Und sie wurde wiederum nicht theoretisch, nicht prinzipiell, sondern technokratisch und utilitaristisch, nicht allgemein gestellt, sondern ausgerichtet auf die Ratifizierungsprobleme beziehungsweise das gegebene Ziel, ein kollektives Kopfnicken zu bekommen, das heißt die nötige Zustimmung sämtlicher Mitglieder zum Vertragsprojekt. Die Frage nach dem Wie viel stellte man sich auf zwei Arten, entweder, ob die Gemeinschaft zuviel oder ob sie zuwenig Demokratie habe, und dies, wie gesagt, immer im Hinblick auf die konkrete Vorgabe der Projektrealisation, also der Frage, was man falsch gemacht hat oder was eigentlich falsch ist, gemessen am verpassten Ziel. Zwei Fragen – zwei Antworten.

Die Frage nach dem Zuviel zielt auf die Antwort, dass man sich doch nicht blockierenden Volksabstimmungen aussetzen soll, wenn die Mehrheit der Mitglieder die Aufgabe mit Parlamentsabstimmungen eleganter und effizienter lösen könne. Dies berührt die generellere Frage, was über repräsentative Demokratie (Parlamente), was in direkter Demokratie (Volksabstimmungen) entschieden werden muss, wobei Verfassungsvorlagen eine Sonderstellung einnehmen und, analog zur nationalstaatlichen Ebene, der Legitimation durch den Souverän beinahe zwingend bedürfen.

Die Frage nach dem Zuwenig zielt auf die Antwort, dass man nicht punktuell und willkürlich oder bloß als allerletzte Lösung zur Demokratie greifen könne, dass dies nicht gut rauskomme und sich räche. Sie verbindet sich aber auch mit der Meinung, dass das zu erwartende und eingetretene Debakel ein guter Anlass ist, die Fehler zu erkennen und das Defizit zu beheben.

Nach den Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden konnte man sich über das Fiasko ein wenig hinwegtrösten, indem man sich, nach dem Motto „Der Weg ist das Ziel“ an gleich mehrere positive Tatsachen klammerte: 1. dass erstmals eine engagierte Volksdiskussion über Europa stattgefunden habe (was in der Volksabstimmung in Spanien nicht der Fall gewesen sei), 2. dass eine nie da gewesene innenpolitische Mobilisation stattgefunden habe, 3. dass wegen der Anteilnahme von Nichtfranzosen am französischen Abstimmungskampf so

etwas wie eine transnationale Öffentlichkeit entstanden sei⁴ und 4. dass die direkte Demokratie sogar einen eigentlichen Durchbruch erzielt habe, man jedenfalls gezwungen sei, der Basis inskünftig mehr Beachtung zu schenken, als dies bisher geschehen ist. Die Meinung, dass es dank der Volksabstimmung zu einer guten Diskussion gekommen sei und dass damit auch ein kollektives Näherrücken an das bisher viel zu ferne Brüssel stattgefunden habe, bleibt allerdings nicht unwidersprochen.⁵

Die Partisanen der direkten Demokratie hofften, dass durch die geballte Ladung der dank des Verfassungsprojekts freigesetzten Volksabstimmungen eine demokratisierende Dynamik ausgelöst wird, dass die EU danach nicht mehr die EU von zuvor sein werde und dass man inskünftig – wegen der geöffneten Schleuse – mehr Volksabstimmungen werde durchführen müssen.⁶ Dem könnte allerdings die Einmaligkeit des Verfassungsgeschäfts widersprechen. Grundgesetze gibt es nicht alle Jahre einzuführen, und allzu viele weitere Hauptfragen wie die Einführung des Euro etc. stehen nicht zur Verfügung. Ein Ausbau der direkten Demokratie mit Volksabstimmungen zu begrenzten Sachgeschäften, auch über einzelne Gesetze beziehungsweise Richtlinien, ist in der EU von morgen nicht vorgesehen.

Der Verfassungsvertrag hätte mit Art. I-47 eine revolutionäre Neuerung gebracht.⁷ Dieser Artikel ist beinahe in letzter Minute kurz vor dem Gipfel von Thessaloniki vom Juni 2003 in den Konventsprozess eingeschleust worden, ging aber auf eine beinahe zehn Jahre dauernde Vorarbeit zurück, in der es zu einer wichtigen Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen und Regierungsdelegationen (vor allem der italienischen und österreichischen) und dann auch mit einzelnen Exponenten des Konvents gekommen ist.⁸

4 Interessant ist die Konstellation, dass sich Bürger und Bürgerinnen eines Landes, das kein Referendum abhält, am Referendumskampf eines anderen Landes beteiligt. „Privés de référendum, les Italiens s’immiscent dans le débat Français“ (Le Monde, 18. Mai 2005, S. 7).

5 Der Soziologe Friedberg ist ganz entschieden der Meinung: „Le débat n’était pas exemplaire, il n’a pas amélioré le niveau de connaissances des Français sur l’Europe et certainement pas servi la cause de l’Europe en France.“ Was gewonnen habe, sei vielmehr die systematische Desinformation gewesen. – Erhard Friedberg, Direktor des Centre de sociologie des organisations im Institut d’études politiques de Paris (Le Monde 7. Juni 2005, S. 13).

6 So wird das Referendum in Irland vom 25. Nov. 1992 über die Abtreibung als ein „spillover“ der EU-Abstimmungen zu Maastricht vom 18. Juni 1992 gedeutet.

7 Andreas Auer, European Citizens’ Initiative, in: European Constitutional Law Review 1, 1 (2005), S. 79–86.

8 Bruno Kaufmann, Eine Prise Schweiz für die EU-Verfassung, in: Helvetia im Außendienst. Was Schweizer in der Welt bewegen, hg. von Jürg Alt-

„Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedsstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsaktes der Union bedarf, um die Verfassung umzusetzen. Die Bestimmungen über die Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, einschließlich der Mindestzahl von Mitgliedsstaaten, aus denen diese Bürgerinnen und Bürger kommen müssen, werden durch Europäisches Gesetz festgelegt.“

Die vorgesehene Regelung beschränkte sich auf eine unformulierte Anregung in einem genau umschriebenen Punkt. Der so angestoßene Prozess würde dann aber nach den bereits etablierten Prozedere zwischen Kommission, Rat und Parlament verlaufen – und ohne Basisbürger. Das neue Instrument könnte die Integration stärken, weil seine Anwendung den Ausbau der transnationalen Kooperation von Parteien und Verbänden erfordert und die Interaktion zwischen unterer und oberer Ebene intensiviert. Die Europäische Bürgerinitiative könnte auch insofern einen Anfang bedeuten, als mit diesem demokratischen Recht weitere demokratische Rechte eingefordert werden könnten. Indessen: Auch wenn die neue Europäische Initiative zu einem wichtigen Instrument werden sollte, werden weiterhin die meisten Geschäfte auf der Ebene des Europäischen Parlaments behandelt und mit entschieden.

Die Grenzen der Demokratie

Die Meinung, dass es ein Zuviel an Demokratie geben kann, entspricht nicht der *political correctness* und mag im konkreten Fall der Ratifikation des Verfassungsvertrags sehr unangemessen erscheinen – grundsätzlich können wir sie aber nicht ausschließen. Es ist nicht so, dass es des „Guten“ nicht zuviel geben könnte. Es gibt Grenzen und vor allem Begrenztheiten der Demokratie. Dies gilt insbesondere für die Direktkonsultationen des Demos. Es leuchtet uns ein, dass das Prinzip der politischen Mitbestimmung umso leichter zu realisieren ist, desto kleinräumiger die politische Einheit ist, und umgekehrt umso schwieriger desto großräumiger. Je größer die Dimension, desto stärker ist man auf indirekte Wahrnehmung und auf mentale Vorstellung angewiesen,

wegg, Zürich 2004, S. 155–170. Kaufmann ist Direktor des Initiative & Referendum Institute Europe (IRI Europe) in Amsterdam. Die frühen Ambitionen sind belegt etwa in der Vierteljahreszeitschrift für Integrationsfragen „Die Union“ 4/1998.

desto weniger hat man direkte Anschauung und eigene Erfahrung. Desto wichtiger die Mediatisierung und die Manipulationsmöglichkeit. Was im Kleinen, zum Beispiel in den so genannten Landsgemeinden von Tal- oder Alpengenossenschaften, selbstverständlich funktioniert, wird im ganz Grossen, etwa den Wahlen des amerikanischen Weltbeherrschers fragwürdig. Gemessen an den Erfahrungen des gescheiterten Ratifikationsprozesses Frankreichs mit seinem Stimmvolk von rund 42 Millionen können – sozusagen im mittleren Format zwischen der Älplergemeinde und dem amerikanischen Abstimmungsraum (mit 200 Mio.) – einige Begrenztheiten von Volksabstimmungen ausgemacht werden.

1. Volksbefragungen können zu komplex sein.
2. Volksbefragungen fehlen zumeist die Alternativen.
3. Volksbefragungen sind in hohem Maß Volksverführern ausgesetzt.
4. Volksbefragungen geben Antworten auf nicht gestellte Fragen.
5. Volksbefragungen sind in hohem Maß dem Nein-Trend ausgeliefert.⁹

Es ist für Anhänger der direkten Demokratie schon ärgerlich, dass Bürgerinnen und Bürger eine Verfassung ablehnen können, die den nationalen Parlamenten mehr Mitsprache einräumen, die eine Bürgerinitiative einführen und die eine Grundrechtcharta auf Verfassungsstufen heben wollte, und dass diese Ablehnung mit einer Aversion gegen den 3. Teil des Verfassungsprojekts begründet wurde, der bloß das bestehende Recht rekapitulierte und auch bei einem Nein weiterhin in Kraft bleibt.

Man könnte dies alles vertiefen und verabsolutieren und dann zu einem vernichtenden Gesamtbefund kommen. Dem sollte aber auch eine positive Sicht gegenübergestellt werden, die von zwei Haltungen gespeist ist: Entweder von der kritisch examinierten Grundüberzeugung, dass Volksbefragungen an sich gut sind, oder auch nur von der Einsicht, dass sie schlicht unvermeidlich sind.

1. Wenn Volksbefragungen als komplex erscheinen, dann muss man eben und kann man die Materie auf einfache Optionen herunterbrechen. Von den Wählern und Wählerinnen wird dies ohnehin getan, darum soll-

9 Georg Kreis, Grenzen der Demokratie? Überlegungen anlässlich Frankreichs jüngster EU-Abstimmung, in: Ders., Vorgeschichten zur Gegenwart. Ausgewählte Aufsätze, Band 3, Basel 2005, S. 393–415. Auch in: Bruno Kaufmann, Georg Kreis, Andreas Groß, Direkte Demokratie und europäische Integration, Basel 2005 (Basler Schriften zur europäischen Integration 75); ders., Wieviel Demokratie für Europa, in: Vorgeschichten zur Gegenwart, Band 3, Basel 2005, S. 375–391; ders., Die direktdemokratische Dimension der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Europäische Geschichte, Band 7, München 2006, S. 157–176.

ten es die politischen Vermittler auch vormachen. Man kann Vorlagen dem Volk nicht einfach zum Fraße vorwerfen. Um es metaphorisch auszudrücken: Wenn man in der Demokratie was zustande bekommen will, muss man früh aufstehen, und man kann eigentlich nie schlafen gehen, und man sollte auch ein Nichtgelingen zulassen – mit der Möglichkeit neuer Anläufe.

2. Wenn Volksbefragungen tatsächlich eigen ist, oft als Wahl ohne Auswahl daherzukommen, dann ist auch das ein zusätzlicher Grund eines ganz frühen Einbezugs des Souveräns, das heißt in einem Moment, da Alternativen noch diskutiert werden können.

3. Wenn, was leider zutrifft, Volksbefragungen in hohem Maß Volksverführern ausgesetzt sind, dann ist auch das ein zusätzlicher Grund dafür, ganz generell eine politische Kultur in geeigneten Strukturen zu fördern, welche den Demos gegen Demagogie etwas weniger anfällig macht. Dann wird das stets bestehende Risiko etwas verringert, dass Volksbefragungen auf nicht gestellte Fragen Antworten geben, und werden die Chancen vermehrt, dass dem dominierenden Nein-Trend konstruktive Zustimmung entgegen gehalten wird.

Demokratie ist sicher vieles mehr – Demokratie ist aber insbesondere auch Umgang mit Opposition. Mit Demokratie ist demnach nicht so sehr kontinuierliche Mitsprache, sondern vor allem Oppositionsmöglichkeit in Form von Basisprotest gemeint. Hat man es mit solchen Protesten zu tun, dann werden diese schnell mit Vorwürfen an die übergeordnete Ebenen verknüpft. Hauptkritik: „Die da oben“ sind zu wenig bürgernah, inhaltlich wie formal, sie geben den Völkern zu wenig Gelegenheit, sich zu äußern, darum soll man sich nicht wundern, dass es zu stellvertretenden Protestreaktionen kommt, wenn sich Gelegenheit endlich mal biete. Dies war eine starke und nicht untreffende Erklärung (neben andern) für das Nichtzustandekommen der Zustimmung des französischen Souveräns zum Verfassungsvertrag im Mai 2005.

Demokratie heißt nicht völlige Offenheit und Unbestimmtheit des Wollens. Zur Demokratie darf gehören, dass Regierungen was verwirklichen wollen und mit diesem Wollen unter Einhaltung der demokratischen Prinzipien das gewollte Resultat anstreben. Doch was setzt dies bei der Bürgerschaft voraus? Hat das Volk im Moment, da sich die Regierung an es wendet, genügend politische Erfahrung? Demokratie ist kein Trockenschwimmkurs, es gilt das Paradox, dass Voraussetzungen nur über Ernstfälle schaffen können und Demokratie ein Entwicklungsprozess nach dem Prinzip des *learning by doing* ist.

Das Projekt „Verfassungsvertrag“ wurde jedoch – wie man nachträglich erst richtig sieht – beinahe frivol leichtsinnig angegangen. Zwar gab es den Konvent, und man könnte es als tragisch bezeichnen, dass

dieser Schritt in Richtung von mehr Mitbestimmung jenseits des diplomatischen Aushandelns und von größerer Transparenz während des ganzen Verfahrens, – dass dieser Schritt, weil zu dürftig und zu spät (*to little and to late*) nicht besser honoriert wurde. Doch entsprach auch der Konvent bezüglich seiner Konstituierung und der Verabschiedung seiner Vorlage nicht den demokratischen Grundprinzipien. Es war alles andere als basisorientiert, im Juni 2003 etwas brüsk festzustellen, bzw. zu dekretieren, wie das Konventspräsident Giscard d'Estaing offenbar getan hatte, dass die Arbeiten nun abgeschlossen seien und ein Konsens bestehe, damit, wie vorgesehen, das Werk am 29. Oktober 2004 in Rom feierlich unterzeichnet werden konnte.¹⁰ Damit wurde der Verfassungsvertrag vollends, was er von Anfang an war: ein Zwitter in der Mischung eines Vertrags zwischen Staaten und einer Verfassung der Bürgerinnen und Bürger.

Ein Verfassungsgebungsprozess müsste, wenn nicht gerade revolutionäre Verhältnisse herrschen, schon am Anfang und nicht erst am Ende das Volk konsultieren. Demokratie ist etwas grundsätzlich anderes als ein finaler Ratifikationsmodus, Demokratie muss an der Auftragserteilung wie an der Erarbeitung beteiligt sein. Und das gemeinsame Projekt müsste von allen davon ja in gleicher Weise betroffenen Mitgliedern in gleicher Weise und am gleichen Tag entschieden werden; und dies, damit auch das gesagt ist, gestützt auf eine Citizenship, die nicht an die Staatsbürgerschaft geknüpft ist. Dabei sollten alle Teilhaber der Gemeinschaft/Union von Anfang an eine qualifizierte Mehrheit akzeptieren und nicht auf Einstimmigkeit beziehungsweise dem Veto für sich und gleich auch für die anderen beharren.¹¹ Das Einstimmigkeitsgebot wurde offenbar nie ernsthaft in Frage gestellt, dagegen wurde während der Konventberatungen im März 2003 ein von 97 Konventmitgliedern (von insgesamt zweimal 105) unterstützter Vorschlag eingebracht, europaweit ein obligatorisches Verfassungsreferendum vorzusehen.¹² Die Umsetzung dieses Postulats war aber allein schon aus zeitlichen Gründen nicht realisierbar.

10 Vgl. <http://european-convention.eu.int/bienvenue>. Heinz Kleger (Hg.), Der Konvent als Labor, Münster 2004; ders., Was kann und was soll eine Europäische Verfassung? Überlegungen zum Verfassungsentwurf des Konvents, in: Francis Cheneval (Hg.), Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union, Münster 2005 (Region-Nation-Europa), S. 153–177, hier S. 165.

11 Vgl. Richard Münch, Demokratie ohne Demos. Europäische Integration als Prozess des Institutionen- und Kulturwandels, in: Theorien europäischer Integration, hg. von Wilfried Loth und Wolfgang Wessels, Opladen 2001, S. 177–203.

12 Conv. 658/03.

Die Identitätsfrage

Verfassungen haben mehrere Funktionen. Die wichtigste besteht darin, dass sie Organe benennt und Kompetenzen regelt, den so genannten Staatsaufbau festlegt. Darüber hinaus soll sie vor allem in der Präambel und in den allgemeinen Bestimmungen die gemeinsamen Werte festhalten, die man für maßgeblich hält. Welche Bedeutung haben Verfassungen für das Selbstverständnis der verfassten Gesellschaft? Man geht davon aus, dass ein Grundgesetz für das Grundverständnis einer Gesellschaft grundlegend ist und dass Verfassungswerke für die kollektive Identität wichtig sind. In der bewussten Auseinandersetzung mit dem eigenen Staatswesen, in der Schule, in der Armee, bei den Einbürgerungen oder in staatspolitischen Grundsatzdebatten sind Verfassungen sicher bewusstseinsprägend. Ganz anders im Alltag. Wann haben wir zum letzten Mal an unsere Verfassungen gedacht? Da sind Verfassungen nur virtuelle Wirklichkeiten, die nicht ständig wirkend präsent sind, sondern punktuell aktiviert werden können.¹³ Kommt hinzu, dass einzelne Rechtsakte, Gesetze wie Gerichtsentscheide unter Umständen für die Vorstellungen von unserem kollektiven Sein weit bestimmender sind.

Dass Verfassungen aber auch mehr sein können als eine staatliche Kompetenzregelung mit schönem Wertekatalog, zeigen zwei unerwartete Begegnungen: Einmal habe ich in Mailand bei einem Hemdenkauf als Kundengeschenk (*give away*) die „Costituzione della Repubblica Italiana“ bekommen und ein andermal in Shanghai in einem Buchladen für 15 Yen eine „Declaration of Independence“ plus „The Constitution of the United States“ aufgelegt gesehen. Mit dem Griff nach dem Leitgesetz kann man offenbar sein Prestige aufwerten, und man kann in ihm auch ein Modell für eigene politische Ambitionen zur Verfügung haben.

Identitäten werden heutzutage zu Recht als vielschichtig und variabel und als dem Wandel unterworfen verstanden, wie dies beispielsweise der Heidelberger Soziologe Rainer Lepsius jüngst wieder festgehalten hat: „Identitäten sind [...] erstens vielfältig, zweitens in verschiedenen Verhaltenskontexten selektiv aktiviert und drittens, je nach der Wertladung der Bezugskriterien, ungleichmäßig verhaltensrelevant.“¹⁴ Dies gilt

13 Vgl. Daniel Brühlmeier, Auf dem Weg zu einer verfassten nationalen Identität, Basel 1991.

14 M. Rainer Lepsius, Identitätsstiftung durch eine europäische Verfassung, in: Robert Hettlage, Hans-Peter Müller (Hg.), Die europäische Gesellschaft, Konstanz 2006, S. 109–127, hier S. 109. Im Sinne eines Rechen-schaftshinweises nenne ich meine früheren Arbeiten zu dieser Frage: Georg Kreis, Die Schweiz unterwegs. Schlussbericht des NFP 21 „Kulturelle Vielfalt und nationale Identität“, Basel 1993, 330 S. – La Suisse chemin faisant. Rapport de synthèse, Lausanne 1994, 282 S. – La Svizzera in cam-

insbesondere für individuelle Identitäten und für Kleingruppenidentitäten. Wie aber verhält es sich mit den nationalen Identitäten? Da ringen zwei Verständnisse um Deutungshoheit: einerseits ein konservatives Verständnis, das, vor allem gegenüber Einwanderern, noch immer von einem festen und homogenen Bestand von positiven Eigenschaften ausgeht; und andererseits ein liberales Verständnis, das dies nicht annimmt und betont, dass die Dinge auch auf nationaler Ebene pluralistisch sind.

Halb deskriptiv, halb normativ muss man diese Vorstellung aber ergänzen. In staatspolitischen Dingen sind über Verfassung und über ein Geltung beanspruchendes Demokratieverständnis allgemeinere Verbindlichkeiten durchaus wünschenswert, zumal diese Formalien und Prozedere und nicht primär Inhalte meinen. Verfassungen können und sollen – neben anderen – bedeutende Verstrebungen in unseren Identitätsgebäuden sein. Die in Verfassungen festgeschriebenen Werte bilden „bloß“ gemeinsame Bezugspunkte und lassen in den verfassungspatriotischen Debatten um gesellschaftliche Gemeinsamkeiten durchaus unterschiedliche Bezugnahmen zu.¹⁵

Es ist nicht einzusehen, warum ein derart definiertes Verständnis von staatsrechtlichen Verbindlichkeiten nicht von der nationalen auf die supranationale Ebene übertragen werden kann. Dass eine supranationale Verfassung und eine entsprechende Verfassungsidentität nicht mit dem Absolutheitsanspruch des früheren Nationalismus gefordert werden soll, versteht sich von alleine und ergibt sich aus dem Umstand, dass alles, Identität, Verfassung und Demokratie mit der unteren oder gar (im Plural) den unteren Ebenen geteilt werden muss. Anders als dies Jürgen Habermas sieht, wenn ich ihn richtig begriffen habe, meine ich, dass man die Europäische Gemeinschaft nicht wesentlich auf eine „posttraditionale Identität“ eines – bloß – instrumentellen Funktionierens reduzieren sollte, nur weil zur Zeit auf der oberen Ebene nicht mehr Identität nach dem Muster des nationalen Bewusstseins herangewachsen ist.¹⁶ Grundsätzlich unterscheiden sich die zwei bis drei Ebenen der Kantone/Länder, der Nationen und dann der Union nicht bezüglich der hauptsächlichen Identität. Es sind doch alles Varianten des gleichen, den

mino. Rapporto finale, Locarno 1995, 285 S.; ders., Handbuchbeitrag „Die Frage der nationalen Identität“, in: Handbuch der schweizerischen Volkskultur, Band 2, Zürich 1992, S. 781–799.

15 Gegen die Auffassung, dass es sich beim Verfassungspatriotismus um ein blutleeres Hirnspinnweb handele: Jan-Werner Müller (Princeton), Selbstkritik und Selbstbehauptung der Bürgertugenden, in: Neue Zürcher Zeitung vom 29./30. April 2006, S. 49.

16 Jürgen Habermas, Geschichtsbewusstsein und posttraditionale Identität. Die Wertorientierung der Bundesrepublik, in: Jürgen Habermas, Zeitdiagnosen. Zwölf Essays. 1980–2001, Frankfurt a.M. 2003, S. 105–123.

Menschenrechten, der demokratischen Legitimität, Rechtsstaatlichkeit und der Marktwirtschaft verpflichteten Katalogs. Der Rest sind angesichts der staatspolitischen Hauptsache „bloß“ kulturelle Varianten und die Folklore, wichtige und weniger wichtige Einfärbungen, aber doch nicht mehr. An einem Ort wird mehr gejedelt als am anderen Ort Fado gesungen wird.

Identität drückt sich bekanntlich auch in Geschichte und Geschichten – in Narrativen – aus, und diese wirken auf jene zurück. Was und wie man die Dinge erzählt, ist bis zu einem bestimmten Grad durch politische Haltungen (Vorurteilen) bestimmt: Man kann die gleichen Vorgänge je nach Haltung und Konjunktur als Erfolge oder Scheitern verstehen. Europaprojekte sind eher der Tendenz ausgesetzt, als Belege für eine Geschichte des zu langsamen Voranmachens, des Nichtgelingens und der willentlichen Missachtung verstanden zu werden. Diese negative Grundhaltung wird damit legitimiert, dass man einer viel zu positiven Darlegung der naiven Europafreunde entgegentreten wolle. Euroskeptizismus mithin als Gegengewicht zu Euroeuphorie und in der Summe eine polarisierte Gegenüberstellung von Über- und Unterschätzungen. Wie müssen wir erzählen, was 2005 mit dem Verfassungsvertrag geschehen ist? Ist es – mit entsprechend selbsterfüllender Nachwirkung – eine Geschichte des Scheiterns oder ist es eine Erfolgsgeschichte? Ist es eine Geschichte der fortgesetzten Geringschätzung der Demokratie oder – umgekehrt – geradezu der Wertschätzung der Demokratie? Auch hier scheint die negative Beurteilung vorzuherrschen, man betont die zwei Ablehnungen in Volksabstimmungen (Frankreich und Niederlande)¹⁷ und übergeht die beiden annehmenden Volksabstimmungen (Spanien und Luxemburg) – von den 14 zustimmenden Parlamentsentscheiden gar nicht zu reden. Im Falle von Frankreich könnte man auch sagen, dass nicht nur 54,9 Prozent dagegen, sondern immerhin rund 12,8 Millionen (gegen rund 15,5) Bürgerinnen und Bürger dafür gestimmt haben. Auch die Wiederholungen von Abstimmungen wie im Falle Dänemarks zu „Maastricht“ (1993) oder Irlands zu „Nizza“ (2002) werden eher negativ beurteilt als Zwängerei und Farce, obwohl man diese durchaus auch positiv als gelungene Kompromiss- und Konsensfindung und Lernerfolg beurteilen könnte.

17 Michael Rössners Vermutung, dass die beiden Länder auch darum die Vorlage abgelehnt haben, weil sie als ehemalige Kolonialmächte eine sich abschottende nationale Identität hätten, verdient es, diskutiert zu werden. Derzeit leuchtet mir allerdings nicht ein, inwiefern diesbezüglich die Dinge wirklich anders liegen als in Spanien und in Belgien mit ihren Zustimmungen zum Verfassungsvertrag.

Ein neues Politikverständnis?

Die Kritiker des Demokratiedefizits haben sich bisher mehrheitlich am klassischen Parlamentsmodell des Nationalstaates orientiert. Sie wollten aus dem Parlament eine richtige Volkskammer, aus Ministerrat eine zweite Kammer (einen Bundesrat) und aus der Kommission eine richtige Regierung machen.¹⁸ Diese Kritiker sehen sich aber einer doppelten Gegnerschaft gegenüber: denjenigen, die analoge Strukturen aus nationalen oder nationalistischen Motiven auf supranationaler Ebene nicht haben wollen, und denjenigen, die bereits mit dem unzufrieden sind, was ihnen die nationale Demokratie bietet und dieses ungenügende System auch noch auf supranationaler Ebene reproduziert sehen wollen.

Sie propagieren ein alternatives Modell. Es sei nämlich eine Illusion zu meinen, dass sich Politik auf entscheidende Orte konzentrieren lasse und Politik ihre Legitimation aus repräsentativ-demokratischer Willensbildung gewinne. Ich könnte mir vorstellen, dass diese Meinung von den Anwälten einer besseren Wahrnehmung der vielfältigen Vorgänge im kulturellen Kommunikationsraum geteilt wird: Politik habe kein Zentrum und ziele nicht aufs Ganze. Politik sei polyzentrisch und ziele auf kleine Teillösungen von kleinen Teilproblemen. Der Bamberger Soziologe Richard Münch hat diesem neuen Verständnis einen schon 2001 erschienenen Aufsatz gewidmet und diesen mit dem einprägsamen Titel versehen „Demokratie ohne Demos“.¹⁹ Das neue Verständnis zeichnet kein statisches Staatsgebäude mit einfacher Geometrie, wie man es in der Schule lernt. Es zeichnet ein dynamisches und hybrides Gebilde und sagt von seinen Wesensmerkmalen, es bilde eine pluralistische Mehrebenen-demokratie mit einer Vielzahl von beweglichen Arenen und einer Vielzahl von offenen Gruppen, die um Einfluss und provisorische Lösungen kämpfen. Gesetzgebung schaffe nur einen Rahmen, es gebe keine definitiven Lösungen, alles bleibe Stückwerk, beliebig revidierbar und permanent korrigierbar.

18 Karl-Heinz Reif, Wahlen, Wähler und Demokratie in der EG. Die drei Dimensionen des demokratischen Defizits, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 19 (1992), S. 43–52.

19 Richard Münch, Demokratie ohne Demos. Europäische Integration als Prozess des Institutionen- und Kulturwandels, in: *Theorien europäischer Integration*, hg. von Wilfried Loth und Wolfgang Wessels, Opladen 2001, S. 177–203, insbes. ab S. 199. Vom gleichen Autor zur ebenfalls wichtigen Problematik: *The Transformation of Citizenship in the Global Age. From National to European and Global Ties*, in: *Nation and National Identity. The European Experience in Perspective*, Chur–Zürich 1999, S. 109–125.

Ob die Entdecker der postmodernen Welt nur eine postmoderne Brille aufgesetzt oder tatsächlich postmodern gewordene Verhältnisse wahrgenommen haben, soll hier offen bleiben. Bei gewissen Formulierungen schwingt schon einiges Wunschenken mit, wenn von „immer mehr verblassenden Resten von Nationen“ geschrieben wird und neben der Vielzahl horizontal angeordneter Interessengruppierungen „vor allem“ selbstverantwortlich handelnde Individuen vermeintlich wahrgenommen werden. Gewiss sollte man sich bewusst sein, dass sich Demokratie nicht auf die genannten Institutionen beschränkt und das „Volk“ und seine Bedürfnisse nur bedingt repräsentiert werden. Parlamente sind nur ein Teil der Demokratie, sie sind aber von außerparlamentarischer Demokratie umgeben, die sich nicht auf Wahlen beschränkt, sondern während der Legislaturperioden, so gut es geht, mit informellen Kräften (NGOs und Lobbies) auf Parlament und Verwaltung Einfluss zu nehmen versuchen.

Wie auch immer: Die beiden Politikverständnisse heben zwei sich gegenseitig nicht ausschließende Realitäten auf Kosten des anderen hervor. Auch wenn es nach einem schwachen Versuch eines Ausgleichs aussieht: Die Denker wie die Praktiker der traditionellen Schule sind gut beraten, wenn sie die informellen und inoffiziellen Politikprozesse insbesondere der elektronischen Kommunikation wahrnehmen und ernst nehmen. Wer andererseits die informelle Politik ins Zentrum rückt, sollte die formellen Prozesse nicht unterschätzen und auch nicht gering schätzen. Die beiden Welten, die moderne des streng geometrischen Nationalstaats und die postmoderne der nach variabler Geometrie funktionierenden Prozessmaschine, müssen sich gegenseitig nicht ausschließen. Es gibt wichtiger werdende Zonen, wo sich die beiden begegnen und sich überschneiden.²⁰ Diese Begegnungs- und Überlappungszonen befinden sich aber eher auf der subnationalen, denn auf der supranationalen Ebene.

Die Auseinandersetzungen um die demokratischen Rechte bewegen sich oft zwischen zwei Mustern: Das eine sieht – dies mehr beklagend als ihm zustimmend – den Trend zu einem fortschreitenden Abbau und einer stetigen Schmälerung der Basispartizipation infolge der ebenfalls zunehmenden Verlagerung der Entscheide auf unerreichbar hohe Ebenen oder scheinbar ferne Orten – wie Brüssel. Das andere Muster meint, in den letzten Jahren einen noch nie da gewesenen globalen Aufbruch in eine neue demokratische Qualität wahrzunehmen und die direkte Demokratie von Etappensieg zu Etappensieg eilen zu sehen – von der Ukraine

²⁰ Ebenda, S. 203.

bis nach Taiwan.²¹ Der „Economist“ hat offenbar von einem weltweiten Trend hin zu mehr Demokratie bzw. Volksabstimmungen gesprochen und diesen als „next big step for mankind“ gewürdigt.²² Ich habe mit Fragen begonnen, erlaube mir, mit Fragen zu enden: Erleben wir gemessen an den guten und schlechten Zeiten der traditionellen Demokratie zurzeit einen Quantensprung zu mehr und sogar verwesentlichter Demokratie? Oder erleben wir einen Absturz in eine undemokratische Bodenlosigkeit? Eines ist es, zu begreifen, was wir gerade erleben, welchen Vorgängen wir als zeitgenössische Beobachter beiwohnen – etwas anderes ist, was wir – schwach und stark zugleich – damit anfangen.

-
- 21 Kaufmann, Eine Prise Schweiz für die EU-Verfassung, S. 110. Die Volksinitiative wird auch in den USA als zukunftssträchtiges Instrument gewürdigt, vgl. John G. Matsusaka, *For the Many and the Few: The Initiative, Public Policy and American Democracy*, Chicago 2004.
- 22 Zit. nach Kaufmann, Eine Prise Schweiz für die EU-Verfassung.