

## Warum der Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie nötig und wie er möglich ist<sup>1</sup>

Auf der Kurve des konjunkturellen Abschwungs gibt es einen Punkt, den man erst retrospektiv bemerkt – wenn es schon zu spät ist. An diesem Punkt halten sich bei der angespannten Kalkulation der Risiken wache Reaktionsbereitschaft und Furcht noch die Waage. Dies ist der Augenblick der Unentschiedenheit zwischen einer intelligenten Erweiterung des Zukunftshorizonts und dem erschrockenen Einschrumpfen der Perspektive auf das jeweils eigene Revier. In der brisanten Lage, in der sich die Europäische Union heute sowohl politisch wie ökonomisch befindet, ist der Clinch zwischen den beiden auf Gedeih und Verderb zur Kooperation gezwungenen Führungsnationen, Deutschland und Frankreich, ein böses Omen. Die Bundesregierung verweigert die im eigenen Interesse überfällige Solidarität.<sup>2</sup> Sie ringt sich nicht dazu durch, ihre hartleibig oktroyierte Sparpolitik wenigstens jetzt, da selbst die linientreuen Ökonomen im eigenen Land nach Investitionen rufen, zu korrigieren. Die französische Regierung fordert diese Solidarität mit Recht ein, aber in der Absicht einer technokratischen Abstimmung von nationalen Politiken aufeinander: Die Regierungschefs sollen sich auf *deals* einigen, auf 50 Milliarden Einsparung der einen Seite gegen 50 Milliarden Investitionen der anderen. So blockieren sich beide Seiten. Die eine Seite verweigert die gebotene Solidarität, die andere den Preis für einen solchen Politikwechsel, indem sie sich an die längst ausgehöhlt nationalstaatliche Souveränität klammert. Denn ohne die Übertragung weiterer Souveränitätsrechte ist eine demokratisch legitimierte Vergemeinschaftung der Konsequenzen gemeinsamer Fiskal-, Wirtschafts- und Soziapolitiken nicht zu haben.

Aber lässt sich denn das demokratische Verfahren zur Legitimation von Herrschaft, das bisher nur im Rahmen von Nationalstaaten etabliert ist, über nationale Grenzen hinaus verlängern? Kann die Europäische Union überhaupt die Gestalt einer supranationalen und überstaatlichen Demokratie annehmen?<sup>3</sup> Dieser Weg zu einer Transnationalisierung der Demokratie drängt sich heute mehr denn je auf, weil die nationalstaatlichen Demokratien immer stärker in den Strudel von Problemen geraten, die aus dem Missverhältnis zwischen einer systemisch zusammenwachsenen Weltgesellschaft und der nach wie vor unveränderten Fragmentierung der Staa-

1 Dem Text liegt ein an der Sorbonne gehaltener Vortrag zugrunde.

2 Zur überzeugenden empirischen Begründung dieser weithin bestrittenen Aussage vgl. Schieder 2014, S. 372-389.

3 Einen informativen Überblick über bestehende Ansätze zu dieser Entwicklung geben die beiden einführenden Artikel von Lucio Levi und Claudia Kissling in Levi et al. 2014, S. 7-53.

tenwelt erwachsen.<sup>4</sup> Ich möchte am Beispiel der EU zeigen, warum eine weitere Integration nötig und wie sie möglich ist.

(1) Innerhalb der Europäischen Union spiegelt sich diese Problemlage in einem seit Jahrzehnten wahrgenommenen demokratischen Defizit.<sup>5</sup> Einer unserer theoretisch profiliertesten Verfassungsjuristen, Dieter Grimm (Bundesverfassungsrichter 1987-1999), hat vor kurzem seine von vielen Experten geteilte Sicht auf den problematischen Zustand der Europäischen Union überzeugend zusammengefasst.<sup>6</sup> Er nennt drei Ursachen für den wachsenden Abstand der politischen Entscheidungsprozesse der EU von den Willensbildungsprozessen der Bürger in ihren jeweils nationalen Arenen. Der Bürgerwille läuft ins Leere, weil die »*policies*« von »*politics*« entkoppelt sind:

- Die erste Ursache erkennt Grimm in der Konstitutionalisierung eines bestimmten Politikmusters. Indem der konkrete Inhalt internationaler Verträge durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs implizit Verfassungsrang erhalten hat, ist durch die direkte Einklagbarkeit der wirtschaftlichen Grundfreiheiten als subjektive Rechte dem demokratischen Prozess die Entscheidung über grundsätzliche Alternativen der Wirtschaftspolitik weitgehend entzogen. Diese Weichenstellung hatte im Zuge der globalen Durchsetzung neoliberaler Wirtschaftspolitiken erhebliche Folgen. Die negative, über Marktfreiheiten vollzogene Integration der Gesellschaften der Mitgliedstaaten hat Vorrang erhalten vor einer positiven, über die Willensbildung der Bürger politisch hergestellten Einigung.<sup>7</sup>
- Als zweite Ursache nennt Grimm den unpolitischen Modus einer gegenüber demokratischen Einflussnahmen verselbstständigten europäischen Politik. Diese Selbstimmunisierung »Brüssels« gegenüber den nationalen Öffentlichkeiten ist im Zusammenspiel der Institutionen angelegt. Der Europäische Gerichtshof und die Europäische Zentralbank (EZB) sind überhaupt keinem Legitimationszwang ausgesetzt und die Kommission nur in geringem Maße. Auch der Europäische Rat und der Ministerrat sind nicht hinreichend legitimiert: Nationale Wahlen können die jeweiligen Regierungsvertreter nicht dazu ermächtigen, *in cumulo* über jeweils andere Nationen mitzuentcheiden. Fremdbestimmung ist die unvermeidliche Folge.
- Als dritte Ursache des bestehenden demokratischen Defizits beschreibt Grimm die Entfernung des Europäischen Parlaments von den Bürgern, deren Interessen es vertreten soll. Die an sich notwendige Stärkung des Parlaments könne der

4 Brunkhorst 2012; Brunkhorst 2009; Franzius 2014; Franzius, Preuß 2012.

5 Eriksen, Fossum 2000; Telò 2014.

6 Grimm 2014.

7 »Die Parlamente [wurden] zur Herstellung des Gemeinsamen Marktes nicht mehr benötigt. [...] Kommission und EuGH konnten diese Aufgabe selbst in die Hand nehmen. [...] Das Verbot marktverzerrender staatlicher Beihilfen wurde von privaten Unternehmen auf öffentliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge erstreckt und beförderte die Privatisierung, ungeachtet der Motive für die öffentliche Aufgabenerledigung.« (Ebd.; vgl. auch Scharpf 2011)

strukturell bedingten Entpolitisierung nicht entgegenwirken, weil die funktionsnotwendigen Kommunikationsnetze für öffentlichen Diskurse, die Bürger und Europaabgeordnete miteinander verkoppeln müssten, einstweilen fehlen. In erster Linie fehlt ein europäisches Wahlrecht mit europäischen Parteien, die europaweite Kandidatenlisten aufstellen und Wahlkämpfe durchführen, die sich in Themen und Personal erkennbar von nationalen Wahlkämpfen unterscheiden. Die fehlende Differenzierung zwischen Parteiführungen auf europäischer und auf nationaler Ebene erklärt übrigens auch die Konflikte, die bei der aktuellen Wahl des Kommissionspräsidenten sichtbar geworden sind.<sup>8</sup> Die paritätische Beteiligung von Rat und Parlament an dieser Wahl (nach Art 15,7 EUV) würde schon bei der Kandidatenaufstellung einen vorläufigen Kompromiss zwischen *zwei organisatorisch voneinander unabhängigen* Partnern erfordern.

Dieter Grimm hält dieses dritte Defizit für so gravierend, dass seine treffende Analyse überraschenderweise in eine defensive Empfehlung mündet: Nach seiner »Demokratiebilanz« würde das Legitimationsdefizit durch die Ausstattung des Parlaments mit weiteren Kompetenzen eher geschwächt. Diese Empfehlung ist schon deshalb unplausibel, weil sie voraussetzt, dass der Status quo überhaupt eingefroren werden könnte. Dieser Erwartung widerspricht nicht nur die Dynamik der wirtschaftlichen Verflechtung, die die Handlungsfähigkeit des einzelnen Nationalstaates immer mehr einschränkt. Die Unhaltbarkeit des Status quo gelangt erst recht in den Blick, wenn man die Sicht des Juristen über das Verfassungsrecht hinaus erweitert.

(2) Ich möchte vier der drängendsten politischen Herausforderungen erwähnen, denen die europäische Politik mit einer demokratisch vertieften Integration begegnen muss.<sup>9</sup> Sie betreffen der Reihe nach (a) die aus der Balance geratenen Machtverhältnisse innerhalb der Union, (b) die Gefährdung der politischen Kultur in vielen Ländern des postimperialistischen Europas, (c) das Abbröseln der sozialstaatlichen Errungenschaften und (d) die verfehlte weltpolitische Rolle Europas.

(a) Das erste und von Anbeginn explizit erklärte Ziel der Einigung war die Sicherung des Friedens *innerhalb* Europas bei gleichzeitiger Einbindung des besiegten, von einem kriminellen Regime befreiten Deutschlands. Weil beide Ziele tatsächlich erreicht worden sind, gefährdet die inzwischen eingetretene Machtverschiebung das Vertrauensverhältnis der Mitgliedstaaten untereinander. Im Laufe der Krisenbewältigung der letzten Jahre ist der Bundesrepublik wegen ihres demographischen und ökonomischen Übergewichts in der Union – und erst recht innerhalb der Euro-Zone – eine teils angesonnene, vor allem aber gefürchtete Führungsrolle zugefallen. Diese nutzt sie, wenschon verhohlen, im nationalen Eigeninteresse.<sup>10</sup> Damit rutscht Deutschland erneut in das Dilemma jener »halbhegemonialen Stellung«, die es seit 1871 eingenommen hatte und erst nach zwei Weltkriegen dank der europäischen Einigung überwinden konnte. Deutschland selbst muss heute das größte Interesse daran haben, die EU aus einem Entwicklungsstadium herauszuführen, in der Direktiven einer Führungsmacht möglich und nötig sind.

<sup>8</sup> Fabio 2014.

<sup>9</sup> Zu dem folgenden Zielkatalog vgl. Offe 2014.

<sup>10</sup> Schieder 2014; Gammel, Löw 2014.

(b) Hinausgehend über dieses einseitige Ziel der Resozialisierung eines auffällig gewordenen Mitglieds der Völkerfamilie, hatte sich zweitens die europäische Einigung auch mit der Hoffnung verbunden, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Überwindung fataler Denkweisen und Dispositionen gegenseitig anspornen und kontrollieren würden. In gemeinsamer Anstrengung sollte eine liberale politische Kultur den Rückfall in »bad habits« unmöglich machen.<sup>11</sup> Diese Hoffnung auf eine »autopaternalistische Zivilisierung« (Claus Offe) wird heute von einem erstarken Antisemitismus, Rechtspopulismus, ja Rassismus, der an manchen Orten, wie das Beispiel Ungarns zeigt, bis in die Regierung hineinreicht, dementiert. Gewiss, die politischen Mentalitäten haben sich infolge der wachsenden sozialen Ungleichheit überall radikalisiert. Aber der allgemeine, durch ökonomische Verunsicherung und einen zunehmenden gesellschaftlichen Pluralismus verursachte Trend zu Fremdenhass und Nationalismus ist innerhalb der Europäischen Union und insbesondere innerhalb der Euro-Zone zu einem Sprengsatz geworden. Dass Abstiegsängste und Vorurteile sowohl gegen das »Monster« Brüssel wie gegen die jeweiligen europäischen Nachbarvölker kanalisiert worden sind, erklärt sich auch nicht allein aus dem Verlauf der Banken- und Staatsschuldenkrise. Ein Beschleuniger war weniger die Krise selbst als vielmehr deren Interpretation: Die Physiognomie und der Entwicklungsstand nationaler Wirtschaftskulturen lieferten die Erklärung für die »Schuld« und »Unschuld« ganzer Nationen. Diese Art der Kriseninterpretation hat die Aufmerksamkeit erst auf Kollektive gerichtet und von den grenzüberschreitend gemeinsamen Klassenschicksalen der Krisengewinnler und Krisenverlierer abgelenkt.<sup>12</sup> Aus diesem Rückfall in eine nationalistische Spaltung Europas kann nur die demokratische Fortsetzung des Integrationsprozesses herausführen.

(c) Mit der Herstellung des gemeinsamen Wirtschaftsraums und einer gemeinsamen Währung hatte sich drittens das Versprechen des wachsenden Wohlstands für alle verknüpft. Tatsächlich ist das europäische Projekt von den Bevölkerungen jahrzehntelang zustimmend akzeptiert worden. Im Zuge der neoliberal geprägten wirtschaftlichen Globalisierung ist jedoch diese Idee eines sozialen Europas wahrnehmbar gescheitert, und zwar an Europa selber. Zwar hat sich in den meisten OECD-Gesellschaften die soziale Kluft zwischen den Klassen und den Generationen, zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen, Bildungseliten und Schlechtausgebildeten vertieft; gleichzeitig sind die Spannungen zwischen ethnischen Gruppen, zwischen Mehrheitskulturen und Minderheiten, Einheimischen und Migranten gewachsen. Aber diese Konfliktpotenziale hätten sich nicht in Widerständen gegen die europäische Einigung als solche entladen müssen. Dieser Affekt hat sich erst im Zuge einer Krisenpolitik entladen, die infolge ihrer handgreiflichen, ja schreienden sozialen Ungerechtigkeit die europäischen Nationen gegeneinander aufgebracht hat. Ein Politikwechsel zugunsten einer solidarischen Bewältigung der weiterschmorenden Krise wird allerdings ohne die Übertragung weiterer Souveränitätsrechte auf die

11 Offe 2006.

12 Streeck 2013.

europäische Ebene und ohne eine institutionelle Reform zugunsten des Europäischen Parlaments nicht möglich sein.<sup>13</sup>

(d) Ein weiteres politisches Ziel mag sich im Bewusstsein der Europäer während der bipolaren Weltordnung und unter dem atomaren Schutzschild der USA erst allmählich herausgebildet haben. Seit dem Ende dieser Inkubationszeit hat sich aber, wenn auch keineswegs gleichmäßig ausgeprägt in allen EU-Mitgliedstaaten, die Vorstellung von einer eigenen internationalen und außenpolitischen Rolle der Union herauskristallisiert. Dieser Idee zufolge soll sich Europa – arbeitsteilig mit der Militärmacht USA – als eine zivilisierende Stimme posttheroischer Gesellschaften für die Durchsetzung des Völkerrecht und die Sicherung einer internationalen Friedensordnung engagieren und die *soft power* von Verhandlungsdiplomatie in die Waagschale werfen. Diese Idee hat keine gemeinsame Außenpolitik zur Folge gehabt. Aber angesichts der Konflikte um die Ukraine vor der eigenen Haustüre und im Hinblick auf die aktuellen Flächenbrände in Syrien, Irak und Israel scheint sich das mehr oder weniger idealistische Ziel in eine tagespolitische Notwendigkeit zu verwandeln. Ebenso wie diese Konflikte führen uns die Rebellionen neuen Typs in Nordafrika oder Südostasien, auch die mordenden Milizen im subsaharischen Afrika vor Augen, dass Europa lernen muss, in der Außen- und Sicherheitspolitik mit einer Stimme zu sprechen: Es muss zielbewusst und koordiniert handeln, ohne dabei sein humanitäres Selbstverständnis zu verlieren.

(3) Der Handlungsdruck, dem die Union im Ganzen ausgesetzt ist, hat sich in der Euro-Zone noch einmal durch die speziellen Probleme einer Währungsgemeinschaft, die unter suboptimalen Bedingungen operiert, verstärkt.<sup>14</sup> Hier sah sich die Exekutive – wie immer in Krisenzeiten – zur Selbstermächtigung gedrängt. Die in der Euro-Gruppe versammelten nationalen Regierungen haben im Bündnis mit Kommission und EZB ihren Handlungsspielraum auf Kosten der nationalen Parlamente erweitert und damit das bestehende Legitimationsdefizit erheblich verschärft.<sup>15</sup> Bei allen Reformmaßnahmen der letzten Jahre – bei dem Fiskalpakt, dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und dem sogenannten Six Pack – hatte das Europäische Parlament selbst dort, wo es in den Gesetzgebungsprozess einbezogen war, am Kompetenzzuwachs der EU-Organe keinen Anteil. Diese Maßnahmen waren zur kurzfristigen Stabilisierung der staatlichen Haushalte nötig; aber der *anhaltende* Trend zu wachsenden Ungleichgewichten zwischen den nationalen Ökonomien würde auf Dauer nur im Rahmen einer Union mit einer gemeinsamen Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik aufgehalten werden können.<sup>16</sup> Die dann unvermeidlichen Transferleistungen über nationale Grenzen hinweg könnten demokratisch nur legitimiert werden, wenn die EU wenigsten in Kerneuropa zu einer politischen Union ausgebaut würde.<sup>17</sup>

13 Habermas 2013.

14 Enderlein 2014; Scharpf 2013; Scharpf 2014.

15 Eppler, Scheller 2013; Enderlein 2013 a.

16 Enderlein 2013 b.

17 Aus dieser Perspektive entwickelt Claus Offe (2014) die nach meinem Eindruck beste zusammenfassende Krisenanalyse.

Spätestens an dieser Stelle resignieren die meisten Beobachter und fast alle Politiker, denn nach demoskopischen Umfragen ist ein Politikwechsel oder gar eine entsprechende institutionelle Reform in allen beteiligten Ländern unpopulär. Die Argumente, die zugunsten eines Politikwechsels ins Feld geführt werden können, sind defensiver Natur und daher für eine politische Mobilisierung ohnehin nicht gerade geeignet.<sup>18</sup> Für ein »starkes Europa« fehlt heute die Motivationskraft jener offensiv-emanzipatorischen Zielvorstellungen, die einst die europäischen Verfassungsbewegungen getragen haben. Andererseits gilt eine demoskopische Beobachtung, dass bestimmte Ziele und Politiken »nicht durchsetzbar« sind, zunächst nur unter Bedingungen des Status quo. Und zu diesen Bedingungen gehört in unserem Fall vor allem die Tatsache, dass die politischen Eliten seit einem halben Jahrhundert vermeiden, europapolitische Fragen in den nationalen Öffentlichkeiten zu thematisieren. Deshalb gibt es keine zuverlässigen Prognosen für den Ausgang ausdauernder, pointierter, hinreichend informierter und breiter Kontroversen zu den heute relevanten Handlungsalternativen in der breiten Öffentlichkeit. Dieter Grimm fordert mit Recht, die europäischen Wahlen erst einmal zu »europäisieren«. Defätistische Wahlprognosen sind billig, solange öffentliche Diskurse und hemdsärmelige Kampagnen gar nicht erst stattfinden – zum Beispiel über die Frage, ob sich nicht die kurzfristigen Nachteile einer Solidarität der sogenannten »Geberländer« mit den »Nehmerländern« im eigenen mittel- und langfristigen Interesse sogar »auszahlen«.

Andererseits ist das institutionelle Gefüge der Union auf Zusammenhalt und Stabilität eines hoch fragmentierten Gemeinwesens, also gerade auf die Vermeidung solcher Kampagnen angelegt. Es ist nicht auf Konfliktaustragung und Interessenverallgemeinerung angelegt, sondern auf Entscheidung im Konsens unter behutsamer Ausklammerung aller ernsthaften Konflikte. Teil dieses Konfliktvermeidungsarrangements ist die Kaltstellung des Parlaments und die erwähnte Abkoppelung der politischen Entscheidungen von den nationalen Öffentlichkeiten, in denen gesellschaftliche Interessenkonflikte allein zur Sprache kommen könnten. Während die Konflikte zwischen den Staaten im Rat verhandelt werden, fehlt für die europäischen Bürger die Arena, in der sie über nationale Grenzen hinweg ihre jeweils gemeinsamen *gesellschaftlichen* Interessenlagen erkennen und in *politische* Konflikte verwandeln können. Aus dem institutionalisierten Betrieb ist deshalb kaum

18 Defensiv sind sogar die Ziele, mit denen das europäische Projekt, wenn es nicht doch noch scheitern sollte, als ein maßgebender Schritt auf dem Wege zu einer postnationalen Weltordnung begründet werden könnte: neben der internationalen Friedenssicherung und der Menschenrechtspolitik die Zähmung des global entfesselten Kapitalismus.

ein Impuls zur Änderung der Lage zu erwarten, obwohl diese angesichts des Problemdrucks dringlich ist.<sup>19</sup>

Viele Beobachter halten solche Überlegungen zur Veränderung des institutionellen Designs allerdings nicht für ausschlaggebend, weil sie die Ursache für das Stocken des Einigungsprozesses an einem ganz anderen Ort suchen. Sie sehen die primäre Ursache im fehlenden Vertrauen zwischen den Nationen. Tatsächlich fehlt jenes reziproke Vertrauen, das die Bürger verschiedener Nationen zueinander haben müssten, um bereit zu sein, in der politischen Willensbildung über gemeinsame föderale Angelegenheiten eine gemeinsame Perspektive einzunehmen. *Ein Einwand gegen den Ausbau der EU zu einer supranationalen Demokratie würde sich daraus aber nur ableiten lassen, wenn wir diesen Mangel an Vertrauen in einem substantialistischen Sinne missverstehen.* Dazu eine historische Anmerkung.

(4) In europäischen Staaten, die aus nationalen Einigungsbewegungen hervorgegangen sind, hat das im Laufe des 19. Jahrhunderts von Schule, Militär, Geschichtsschreibung und Presse geförderte, ja erzeugte Nationalbewusstsein ältere dynastische und konfessionelle Bindungen sowie regionale Lebensformen und Loyalitäten überformt. Wir dürfen diese ältere, informelle und in vorpolitischen Gemeinschaften gewachsene Solidarität nicht mit der *rechtlich konstituierten staatsbürgerlichen* Solidarität verwechseln. Der Nationalismus hat aus diesen historisch verschiedenen Solidaritätsformen eine unheilvolle Melange angerichtet.

Keine Nation ist, wenn man das Wort im modernen Sinne versteht, ohne eine politische Mobilisierung der Massen entstanden. Nationen bestehen aus Staatsbürgern und bilden politische Gemeinschaften, die nicht naturwüchsig entstanden, sondern rechtlich konstruiert worden sind. Dadurch hat – ganz im Gegensatz zu den ethnonationalen Ideologien, die das vergessen machen wollen – die *politische Ebene* für die Integration der Staatsbürger gegenüber der *soziokulturellen Ebene* ein ganz eigenes Gewicht gewonnen. Anders als die *gewachsene* Solidarität unter dörflichen Nachbarn oder die Loyalität gegenüber einem Landesherren, die auf bestehenden Formen der *sozialen Integration* aufruhen, ist das Nationalbewusstsein einschließlich der ihm retrospektiv *zugeschriebenen* askriptiven Merkmale Ergebnis einer *veranstalteten politischen Integration*. Die Masse der Bevölkerung ist im Laufe des 19. Jahrhunderts mobilisiert und Schritt für Schritt in die politische Willensbildung einbezogen worden. In modernen Demokratien ist inzwischen ein vergleichsweise hoher Grad an politischer Inklusion erreicht; und diese politische Ebene müs-

19 Als Beispiele für die europäisch vorentschiedenen, aber öffentlich de-thematisierten Gesellschaftskonflikte nennen Marc Dawson und Floris de Witte: »Monetary policy is geared towards ›prize stability‹ instead of ›full employment‹, energy policy focusses on competitiveness and energy security instead of democratic access, non-discrimination policy fosters labour market success over dignity at the workplace, the Court's interpretation of Article 125 TFEU entails that financial assistance must be based on conditionality instead of solidarity, the excessive deficit procedure prefers austerity over Keynesian solutions, and the free movement provisions themselves already express a very particular understanding of the interaction between state and market« (Dawson, Witte 2014, S. 19).



sen wir im Auge behalten, wenn wir den Mangel an reziprokem Vertrauen zwischen den nationalen Bevölkerungen erklären möchten.

Ich gehe davon aus, dass sich in einem offen ausgetragenen Konflikt über die Ziele der europäischen Einigung auch die Motive für die Anhänglichkeit an den je eigenen Nationalstaat sowie für das Misstrauen gegen einen europäischen Superstaat klären würden; dabei würden sich *zwei Motive* deutlich *voneinander differenzieren*. Das Vertrauensdefizit erklärt sich nicht in erster Linie aus der xenophoben Abschottung gegen fremde Nationen, sondern positiv aus einem Beharren auf den normativen Errungenschaften des jeweils eigenen Nationalstaates. In den sozialstaatlichen Demokratien Europas ist unter selbstbewussten Bürgern die Überzeugung verbreitet, dass sie den Institutionen ihres Staates das fragile Gut freier und relativ gerechter, sozial halbwegs gesicherter Lebensverhältnisse verdanken. Sie haben ein wohlbegründetes Interesse daran, dass »ihr« Nationalstaat als Garant dieser Errungenschaften erhalten bleibt und nicht dem Risiko von Ein- und Übergriffen von Seiten eines unvertrauten supranationalen Gemeinwesens ausgesetzt wird.

Deshalb bildet auch nicht etwa das Fehlen eines »europäischen Volkes« ein unüberwindliches Hindernis für die gemeinsame politische Willensbildung in Europa. Gewiss, die translinguale Staatsbürgerschaft, die verschiedene Sprachgemeinschaften vereinigt, ist *in dieser Vielfalt* ein Novum. Dafür brauchen wir zwar eine *europäische*, aber *keine neue* Öffentlichkeit. Vielmehr genügt für eine europaweite Kommunikation die schon bestehende Infrastruktur der schon bestehenden nationalen Öffentlichkeiten. Diese müssen sich nur weit genug füreinander öffnen. Und die bestehenden politischen Leitmedien müssen eine komplexe Übersetzungsaufgabe übernehmen: Sie müssen wechselseitig auch über die Diskussionen berichten, die in den jeweils anderen Ländern zu den alle Unionsbürger gemeinsam betreffenden Themen stattfinden.<sup>20</sup> Dann wird sich auch das national begrenzte Vertrauen, das heute in Gestalt der staatsbürgerlichen Solidarität besteht, zu der nochmals abstrakteren Form eines grenzüberschreitenden Vertrauens sublimieren können.<sup>21</sup>

Kurzum, die These eines fehlenden Demos verstellt den Blick auf einen Faktor, den wir ernst nehmen müssen – nämlich die Überzeugung, dass die normativen Errungenschaften des demokratischen Rechtsstaates erhaltenswert sind. Diese Selbstbehauptung einer demokratisch verfassten Bürgergesellschaft ist etwas anderes als das reaktive Anklammern an naturalisierte Merkmale einer ethnonationalen Herkunft, von dem der Rechtspopulismus zehrt. Dieser Wille zur demokratischen Selbstbehauptung ist interessanterweise nicht nur ein empirisches Motiv, sondern ein impliziter Rechtfertigungsgrund, der unter den gegebenen Umständen *für* den Versuch einer supranationalen Demokratie in die Waagschale fällt. Denn was wäre die Alternative? Es ist ja nicht so, als könnten nationalstaatlich eingegeltete Demokratien, gewissermaßen unberührt von der Verwicklung in die systemische Dynamik

20 Habermas 2008.

21 Im Anschluss an Ulrich K. Preuß (2005) entwickelt Claudio Franzius (2010) für supranationale Föderationen den Begriff des »Transaktions-Wir im Sinne eines Wir der Anderen«.



der Weltgesellschaft, ihre demokratische Substanz unbeschadet bewahren – jedenfalls nicht in unseren kleinen europäischen Staaten. Nach diesem Maßstab ist auch der größte unter diesen ein Zwerg.

Auch die juristischen Fragen einer weitergehenden Demokratisierung der geltenen Verträge<sup>22</sup> sollten wir im Hinblick auf jene beiden konkurrierenden Ziele behandeln, die sich aus den wohlbegründeten Interessenlagen der Bürger ergeben: Einerseits müssten Europas Bürger aus den genannten Gründen ein Interesse daran nehmen, dass die aus Nationalstaaten entstandene Union die Gestalt eines supranational handlungsfähigen Gemeinwesens annimmt, welches auf eine demokratisch legitimierte Weise effektiv handeln kann, um die heute auf die europäischen Völker eindringenden Probleme zu lösen. Andererseits wollen sie sich offensichtlich auf diese Transnationalisierung der Demokratie nur unter Vorbehalt einlassen: Ihre Nationalstaaten sollen auch in der Rolle von künftigen Mitgliedstaaten *als Garanten des schon erreichten Niveaus von Recht und Freiheit* erhalten bleiben. Im supranationalen Gemeinwesen soll die höhere politische Ebene die niedrigere nicht überwältigen können. Die Frage der Letztentscheidungsbefugnis soll nicht wie im Bundesstaat durch Hierarchisierung gelöst werden. Vielmehr soll der Bund so konstruiert sein, dass die heterarchische Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und der Föderation aufrechterhalten bleibt.

(5) Für die Lösung dieses Problems schlage ich ein Gedankenexperiment<sup>23</sup> vor: Stellen wir uns eine demokratisch entwickelte Europäische Union so vor, als sei deren Verfassung von einem doppelten Souverän ins Leben gerufen worden.<sup>24</sup> Die konstituierende Gewalt soll sich derart aus der Gesamtheit der europäischen Bürger einerseits, der europäischen Völker andererseits zusammensetzen, dass schon während des verfassungsgebenden Prozesses die eine Seite der anderen mit dem Ziel des Ausgleichs der erwähnten Interessenlagen ins Wort fallen kann. Die heterarchische Beziehung zwischen europäischen Bürgern und europäischen Staatsvölkern strukturiert dann das Gründungsgeschehen selber. Diese Interessenkonkurrenz der beiden verfassungsgebenden Subjekte spiegelt sich auf der Ebene des konstituierten Gemeinwesens in Verfahren, die – wie zum Beispiel bei der Wahl des Kommissionspräsidenten – zur Einigung zwischen gleichberechtigten gesetzgebenden Körperschaften (dem Europäischen Parlament und dem Rat) nötigen.

- 22 Aus der unübersichtlichen Literatur seien nur erwähnt: Fossum, Menéndez 2011; die Spinelli-Gruppe um die Europaparlamentarier Elmar Brok, Dany Cohn-Bendit, Sylvie Goulard, Jo Leinen und Guy Verhofstadt hat ihre bemerkenswerten Reformvorschläge in eine übersichtlich konsensierte Fassung der geltenden Verträge eingearbeitet: The Spinelle Group, Bertelsmann Stiftung 2013.
- 23 Philosophen lieben die Einladung zu Gedankenexperimenten, weil diese oft dazu verhelfen, im Lichte kontrafaktischer Annahmen am faktischen Zustand unentdeckte Aspekte aufzudecken.
- 24 Ich habe die Idee einer an der Wurzel geteilten Volkssouveränität eingeführt in Habermas 2011, S. 62-82; ders., 2014, S. 167-192. Vgl. auch die Hamburger Antrittsvorlesung von Peter Niesen, Niesen 2014. Kritisch Eriksen 2013, S. 91 ff.

Was bei dieser Verdoppelung der konstituierenden Gewalten den klassischen Begriff der Volkssouveränität verändert, ist nicht die kollektive Natur der Völker, die bereits staatlich organisiert sind; denn auch die nationalen Regierungen, durch die diese Staatsvölker allein handlungsfähig werden, operieren jeweils im demokratischen Auftrag der Gesamtheit ihrer individuellen Bürger. Neu ist vielmehr, dass der gewissermaßen aufgestufte Souverän nicht mehr wirklich souverän entscheiden kann. Denn die »Aufstufung« der *europäischen Bürger* um die *europäischen Völker* verrät, dass sich der »klassische« Souverän von vornherein zur Anerkennung der historischen Errungenschaften einer in Gestalt der Nationalstaaten existierenden Gerechtigkeit verpflichtet haben muss. »Aufgestufte Souveränität« bedeutet, dass sich die konstituierende Autorität bei der Gründung eines supranationalen Gemeinwesens eines Teils ihrer Souveränität begibt, um verfassungsrevolutionäre Errungenschaften der Vergangenheit zu konservieren. In der Rolle von Mitgliedern ihres jeweiligen Nationalstaates haben sich die Bürger (oder deren Repräsentanten), wie wir annehmen wollen, darauf festgelegt, dass die demokratisch-rechtsstaatliche Substanz »ihrer« Staaten in der künftigen Union unbeschädigt fortbestehen soll.

Wenn man aus dieser Perspektive eines »doppelten« Souveräns die Frage stellt, welche Reformen der geltenden Verträge notwendig sind, um die bestehenden demokratischen Defizite in einer künftigen Euro-Union, das heißt einem enger integrierten Kerneuropa, zu beseitigen, liegt eine intuitive Antwort in groben Zügen auf der Hand: Das Europäische Parlament müsste Gesetzesinitiativen einbringen können, und das sogenannte ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das die Zustimmung beider Kammern erfordert, müsste auf alle Politikfelder ausgedehnt werden. Sodann müsste der Europäische Rat, also die Versammlung der Regierungschefs, die bis heute eine halbkonstitutionelle Stellung genießen, einem zur Zweiten Kammer ausgebauten Ministerrat eingegliedert werden. Und schließlich müsste die Kommission die Aufgaben einer Rat und Parlament *gleichermaßen verantwortlichen* Regierung übernehmen. Mit dieser Umwandlung der Union würden die Prinzipien der Staatengleichheit und der Bürgergleichheit paritätisch berücksichtigt, sodass auf dieser verbreiterten Legitimationsgrundlage bestehende demokratische Defizite beseitigt würden – und auch bei einer weiteren Konzentration von Kompetenzen neue Defizite dieser Art nicht entstehen müssten. Vor allem in der symmetrischen Beteiligung beider »Kammern« am Gesetzgebungsprozess und in der symmetrischen Stellung von Parlament und Rat zur Exekutive könnte sich der demokratische Wille der beiden verfassungsgebenden Subjekte spiegeln.

Auch eine derart föderalisierte, aber überstaatliche Union würde deutlich vom bundesstaatlichen Modell abweichen. Interessanterweise findet sich im geltenden EU-Recht eine Reihe von wichtigen Bestimmungen, die sich, wenn wir von einer aufgestuften Souveränität ausgehen, als legitime Abweichungen vom Modell des Bundesstaates begreifen lassen:

- das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das eine Letztentscheidungsbezugnis europäischer Instanzen ausschließt;
- das Recht der Mitgliedstaaten zum Austritt aus der Union, wobei die Modalitäten des Austritts ein Licht auf die ursprünglich »geteilte« und deshalb bei Gründung oder Beitritt nicht ganz »aufgegebene« Souveränität wirft;

- das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, an dem Rat und Parlament gleichberechtigt beteiligt sind;
- die paritätische Beteiligung von Europäischem Rat und Parlament an der Wahl des Kommissionspräsidenten;
- das Prüfrecht, das die nationalen Verfassungsgerichte in Anspruch nehmen, um zu verhindern, dass europäisches Recht das in den Mitgliedstaaten erreichte demokratische und rechtliche Anspruchsniveau unterbietet;
- der nur funktional begründete Anwendungsvorrang des europäischen Rechts vor den nationalen Rechtssystemen;
- starke mitgliedschaftliche Kompetenzen bei der Umsetzung europäischer Beschlüsse, die verhindern, dass das supranationale Gemeinwesen selber staatlichen Charakter annimmt;
- das dezentrale Gewaltmonopol, das bei den Mitgliedschaften verbleibt; und
- das Subsidiaritätsprinzip im Dienste des Erhalts der Organisationsstruktur der Mitgliedstaaten sowie zum Schutz der nationalen Lebensformen.

Diese Grundsätze und Bestimmungen lassen sich aus rekonstruktiver Sicht als ein konsequenter Ausdruck der demokratischen Willensbildung in einer im erwähnten Sinne komplex zusammengesetzten verfassungsgebenden Versammlung begreifen. Insoweit zeichnen sich schon in den europäischen Verträgen die Umriss eines zugleich föderal und demokratisch verfassten supranationalen Gemeinwesens ab.

(6) Nehmen wir einmal an, eine reformierte Union ließe sich so rekonstruieren, als sei sie das Ergebnis des verfassungsgebenden Prozesses eines »doppelten« Souveräns. Dann bleibt immer die Frage offen, was uns denn berechtigt, eine solche Föderation, die hinter dem bundesstaatlichen Modell zurückbleibt, eine transnationale »Demokratie« zu nennen. Meine vorgreifende Antwort lautet: Mit der Verdoppelung der konstituierenden Gewalten verlagert sich die Legitimation der Verfassungsordnung von der Ebene der Konstitution des Gemeinwesens auf *die Metaebene der Rechtfertigung der eigentümlichen Zusammensetzung der konstituierenden Autorität* selbst. Und auf dieser Ebene könnten zwei komplementäre Gründe zu Legitimation hinreichend sein: einerseits die Bereitschaft der europäischen Bürger in ihrer Gesamtheit, zusammen mit der – personal identischen – Gesamtheit der gleichberechtigt teilnehmenden Staatsvölker eine supranationale Demokratie zu gründen; andererseits die Bereitschaft der Staatsvölker zur Beteiligung am verfassungsgebenden Prozess unter der Bedingung, dass in dem supranationalen Gemeinwesen die Integrität ihrer Staaten in der Rolle von Garanten des geschichtlich erreichten Niveaus von Freiheit und Gerechtigkeit gesichert wird. Aber die Bereitschaft beider Seiten fällt nicht vom Himmel – weder das Zugeständnis der künftigen europäischen Bürger, ihre Souveränität zugunsten einer Beteiligung der Staatsvölker *einzuschränken*, noch der Vorbehalt, den diese machen, indem sie auf der normativen Substanz ihrer Staaten *beharren*. Wenn man diesen begrifflich strukturierten Blick auf die unübersichtliche Lage im heutigen Europa richtet, kann man in dem konfuse Durcheinander auch einen Funken wie immer auch fallibler Vernunft entdecken.

Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten öffnet sich mit der Notwendigkeit, dass sich beide Seiten auf eine kooperative Verfassungsgebung einigen müssen,

eine *neue Dimension*. Historisch betrachtet, ist ein Konsens dieser Art immer das Ergebnis schmerzhafter Lernprozesse. Ein solcher, in der Theorie dem eigentlichen Prozess der Verfassungsgebung vorausgehender Prozess erinnert an die in den *Federalist Papers* festgehaltene Auseinandersetzung im Vorfeld der Gründung der USA. Allerdings hatte diese Diskussion einen anderen Ausgang: Am Ende eines längeren und konfliktreichen, sogar über einen Bürgerkrieg führenden Weges stand der erste demokratisch legitimierte Bundesstaat. Heute führen wir Europäer eine in mancher Hinsicht vergleichbare Diskussion. Im Verlauf unserer gegenwärtigen Diskussion scheint sich das spannungsreiche Verhältnis zwischen den beiden Subjekten – den Bürgern der Einzelstaaten und den Unionsbürgern – nicht zugunsten einer Hierarchisierung auflösen zu lassen.

Wenn meine vorgeschlagene politische Analyse zutrifft, kann sich heute als Ergebnis dieser Diskussion günstigstenfalls herausstellen, dass die Bürger den beiden Seelen in ihrer Brust am besten genügen, wenn sie die europäische Einigung unter dem Gesichtspunkt vorantreiben, *als hätten* sie von Anbeginn am verfassungsgebenden Prozess in den beiden Rollen von künftigen Unionsbürgern und von aktuellen Staatsbürgern *als gleichberechtigte Subjekte* teilgenommen. Wenn sich nun *diese* gemeinsame Intention beider Seiten *wiederum* als Ergebnis einer demokratischen Meinungs- und Willenbildung qualifizieren ließe, würde sich in unserem Szenario die letzte Legitimationslücke schließen. Denn damit ist auch die letzte Frage nach dem Standard, an dem sich der demokratische Charakter eines solchen Gemeinwesens bemisst, beantwortet: Unter Gesichtspunkten der Demokratietheorie unterscheidet sich der »aufgestufte« verfassungsgebende Prozess von allen früheren in der Hinsicht, dass die den formellen verfassungsgebenden Prozessen üblicherweise vorangehenden, in unserem Falle nachgeholten informellen Diskussionen jetzt eine zusätzliche *legitimatorische Funktion* zuwächst.

Auf den Spuren der beiden Verfassungsrevolutionen des späten 18. Jahrhunderts sind bis in unsere Tage viele weitere demokratische Verfassungsstaaten gegründet worden. Alle diese Verfassungsgründungen lassen sich (auf der gebotenen Abstraktionsstufe) als eine Replikation der beiden Gründungsakte in Philadelphia und Paris begreifen. Wie wir jetzt sehen, lässt sich demgegenüber die Gründung einer supranationalen Demokratie nicht nach dem Muster eines *zweistufigen* Prozesses verstehen, wonach den politischen Abläufen innerhalb des konstituierten Gemeinwesens eine Konstituierung der staatlichen Gewalten zugrunde liegt. Vielmehr empfiehlt sich dafür ein *dreistufiges Modell*, worin das Bestehen demokratisch verfasster Nationalstaaten schon vorausgesetzt wird. Denn mit den Staatsbürgern, die das historische Ergebnis der Verfassungsrevolutionen verteidigen wollen, kommt ein Subjekt ins Spiel, das sich nun selbst zur konstituierenden Autorität ermächtigt.

Freilich handelt es sich hier – anders als im Falle der revolutionären Volkssouveräne vergangener Jahrhunderte – *nicht um eine Selbstermächtigung im strikten Sinne*. Die Ermächtigung der bereits demokratisch verfassten Subjekte zu einer Verfassungsgebung auf höherer Stufe ist nämlich auf die Zustimmung eines »klassischen« Volkssouveräns angewiesen, der nun in Gestalt der Gesamtheit der europäischen Bürger auftritt und seinerseits beschließen muss, seine konstituierende Gewalt *zu teilen*. Das klassische Bild von einer *konstituierenden* und einer *konsti-*

tuieren Stufe erweitert sich mit der *vorgängigen Konstituierung der aufgestuften Souveränität* selber – also mit der Verständigung zwischen den beiden designierten verfassungsgebenden Subjekten – um eine weitere, dem eigentlich verfassungsgebenden Prozess noch einmal zugrundeliegende Dimension.

Dieser in unserem Modell erste, im Zuge der tatsächlichen europäischen Einigung gewissermaßen nachgeholte Schritt bietet sich als eine wohlwollend rationalisierende und nachsichtige Interpretation der wirren, eher auseinanderdriftenden Meinungs- und Willensbildungsprozesse an, in die heute alle europäischen Nationen, ob sie es wollen oder nicht, verwickelt sind.

## Literatur

- Brunkhorst, Hauke. Hrsg. 2009. *Demokratie in der Weltgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Brunkhorst, Hauke 2012. *Legitimationskrisen. Verfassungsprobleme der Weltgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Dawson, Marc; Witte, Floris de 2014. *From balance to conflict: a new constitution for the EU*. Unveröffentlichtes Manuskript. Berlin: Hertie School of Governance.
- Enderlein, Henrik 2013 a. »Das erste Opfer der Krise ist die Demokratie: Wirtschaftspolitik und ihre Legitimation in der Finanzmarktkrise 2008-2013«, in *Politische Vierteljahresschrift* 54, 4, S. 714-739.
- Enderlein, Henrik 2013 b. »Solidarität in der Europäischen Union – Die ökonomische Perspektive«, in *Europäische Solidarität und nationale Identität*, hrsg. v. Callies, Christian, S. 83-98. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Enderlein, Henrik 2014. *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Eppler, Annegret; Scheller, Henrik 2013. »Einleitung«, in *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration*, hrsg. v. Eppler, Annegret; Scheller, Henrik, S. 11-44. Baden-Baden: Nomos.
- Eriksen, Erik Oddvar 2013. *The normativity of the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Eriksen, Erik Oddvar; Fossum, John Erik. Hrsg. 2000. *Democracy in the European Union*. London: Routledge.
- Fabio, Udo di 2014. »Eine demokratische Zäsur?«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10. Juni 2014, S. 7.
- Fossum, John Erik; Menéndez, Augustín José. Hrsg. 2011. *The constitution's gift*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Franzius, Claudio 2010. »Europäisches Vertrauen«, in *Humboldt Forum Recht*, Aufsätze 12, S. 159-176.
- Franzius, Claudio 2014. *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Franzius, Claudio; Preuß, Ulrich K. 2012. *Die Zukunft der europäischen Demokratie*. Baden-Baden: Nomos.
- Gammelin, Cerstin; Löw, Raimund 2014. *Europas Strippenzieher*. Berlin: Econ.
- Grimm, Dieter 2014. »Die Stärke der EU liegt in einer klugen Begrenzung«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. August 2014, S. 11.
- Habermas, Jürgen 2008. »Politische Öffentlichkeiten jenseits des Nationalstaates?«, in *Jürgen Habermas: Ach, Europa*, S. 188 ff. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2011. *Zur Verfassung Europas*. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2013. *Im Sog der Technokratie*. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 2014. »Zur Prinzipienkonkurrenz von Bürgergleichheit im Supranationalen Gemeinwesen« in *Der Staat*, 53. Bd. 2014 H.2,
- Levi, Lucio; Finizio, Giovanni; Vallinoto, Nicola. Hrsg. 2014. *The democratisation of international institutions. First international democracy report*. London: Routledge.

- Niesen, Peter 2014. *Von verfassunggebender Gewalt zu konstituierender Autorität: Ein Grundbegriff für die Internationale Politische Theorie*. Antrittsvorlesung an der Universität Hamburg. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Offe, Claus 2006. »Is there, or can there be, a ›European Society?‹«, in *Civil Society. Berlin Perspectives*, hrsg. v. Keane, John, S. 169-188. New York: Berghahn Books.
- Offe, Claus 2014. *Europe entrapped*. Cambridge: Polity Press.
- Preuß, Ulrich K. 2005. »Europa als politische Gemeinschaft«, in *Europawissenschaft*, hrsg. v. Schuppert, Gunnar Folke; Pernice, Ingo; Haltern, Ulrich, S. 489-539. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. 2011. »Monetary union, fiscal crisis and the preemption of democracy«, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2, S. 163-198.
- Scharpf, Fritz W. 2013. »The costs of non-disintegration: the case of the European Monetary Union«, in *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration: Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*, hrsg. v. Eppler, Annegret; Scheller, Henrik, S. 165-184. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. 2014. »Die Finanzkrise als Krise der ökonomischen und rechtlichen Überintegration«, in *Grenzen der europäischen Integration*, hrsg. v. Franzius, Claudio; Mayer, Franz C.; Neyer, Jürgen, S. 51-60. Baden-Baden: Nomos.
- Schieder, Siegfried 2014. »Zwischen Führungsanspruch und Wirklichkeit: Deutschlands Rolle in der Eurozone«, in *Leviathan* 42, 3, S. 363-397.
- Streeck, Wolfgang 2013. *Gekaufte Zeit*. Berlin: Suhrkamp.
- Telò, Mario 2014. »The democratization of the European Union«, in *The democratisation of international institutions. First international democracy report*, hrsg. v. Levi, Lucio; Finizio, Giovanni; Vallinoto, Nicola, S. 145-157. London: Routledge.
- The Spinelle Group; Bertelsmann Stiftung 2013. *A fundamental law of the European Union*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

**Zusammenfassung:** Europa ist am Scheideweg zwischen intelligenter Erweiterung des Zukunftshorizonts und erschrockenem Einschrumpfen der Perspektiven auf das eigene Revier. Abstiegsängste auf Seiten vieler Bürger einerseits und eine Krisenpolitik mit handgreiflichen Ungerechtigkeiten haben die Nationalgesellschaften gegeneinander aufgebracht, der fehlende Mut, europäische Themen in die Öffentlichkeit zu bringen, auf der anderen Seite gefährden das Projekt Europa. Überwinden lässt sich diese gefährliche Situation nur durch eine demokratisch entwickelte Union, die sowohl die sozialen und bürgerrechtlichen Errungenschaften des Nationalstaates beibehält als auch die Vorzüge einer großen, demokratisch verfassten politischen Einheit bietet, die eine Einheit aus europäischen Bürgern und den europäischen Staatsvölkern bietet.

**Stichworte:** Europäische Verfassung, Krise, Demokratie, Heterarchie

## Why the Extension of the European Union to a Supranational Democracy is Necessary and How It Can Be Accomplished

**Summary:** The European Union is at the crossroads between intelligent expansion of future horizons and frightened shrinking to a perspective of local areas. Fear of descent of the citizens on one side and a politics of crisis, that goes along with harsh injustice have made upset the national societies against each other, missing courage on the side of politicians, to bring European issues to the fore, endanger the European project. There is only one way to overcome this situation by establishing a democratic union, which conserves not only the social and civilian achievements of the national state, as well as the assets of a greater democratic political unity, that offers an unity of European citizens and European state demos.

**Keywords:** European constitution, crisis, democracy, heterarchy

### Autor

Jürgen Habermas  
 Institut für Philosophie  
 Johann-Wolfgang-Goethe-Universität  
 Grüneburgplatz 1  
 D 60629 Frankfurt/M.