

Die Europäische Verfassung als »demokratisches Projekt«

EMANUEL RICHTER

Die europäische Einigung steht vor einer neuerlichen Reform von historischer Tragweite: Am 18. Juli 2003 hat der Präsident des Europäischen Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, dem amtierenden Ratspräsidenten der Europäischen Union in Rom den Entwurf einer europäischen Verfassung überreicht. Kurz nach der Einführung des Euro und der Erweiterung der Europäischen Union um zehn Mitgliedstaaten vollzieht sich damit in rascher Folge ein weiterer, wegweisender Entwicklungsschub für die supranationale Integration, dieses Mal versehen mit dem Nimbus einer vollendeten politischen Formgebung für die Europäische Union. Jene Stufen der Koordination und Kooperation, die bescheiden auf den Trümmern der europäischen Nachkriegsphase in Europa begonnen hatten und sich mittlerweile auf einen Zeitraum von mehr als fünfzig Jahren intensiver Integrationsbemühungen erstrecken, kulminieren in einer eigenständigen Verfassung für das supranationale Gebilde.

Haben sich damit die Homogenitätssehnsüchte und Finalitätsvisionen erfüllt, die die europäische Einigungsgeschichte durchgängig begleiten? Besteht Anlass, das Ende des Nationalstaats zu konstatieren, jener Zielvorstellung, die schon dem supranationalen Integrationsbeginn zu Grunde lag? Erhalten wir eine politische Ordnung auf europäischer Ebene, die den nationalstaatlichen Institutionenstrukturen und Identitätsressourcen ebenbürtig ist? Immerhin wird die Europäische Union durch ihre ›Verfassung‹ nicht mehr nur als wirtschaftspolitischer Zweckverband konturiert, sondern nimmt auch die Gestalt eines rechtspolitischen Herrschaftsverbandes an. Sie rückt also zumindest deklamatorisch in die größtmögliche Nähe eines Äquivalents zur Nationalstaatlichkeit.

Angesichts dieses Reformschubs in die Richtung der Staatsähnlichkeit erwartet man daher zumindest von Seiten der Mitglieder des Europäischen Konvents als den Systemkonstrukteuren einigungspolitische Euphorie und geschichtsmächtige Überschwänglichkeit. Aber im Vergleich zur immer wieder öffentlich lancierten Rhetorik der Jubeleuropäer kommt dieses Reformwerk eher auf leisen Sohlen daher. Das ist ein Indiz dafür, dass uns doch keine epochale Zäsur bevorsteht, die das Ende der Nationalstaatlichkeit einläutet und eine europäische Integrationsdichte hervorbringt, die uns alle zu einer europäischen Identitätsgemeinschaft zusammenschweißt. Die vergleichsweise verhaltenen Reaktionen zeigen einen heilsamen Reflex auf die zahlreichen Enttäuschungserfahrungen an, die mit hochtrabenden Einigungsplänen und deren kläglichem Scheitern aufgrund der Unterschätzung historischer, prägender Ordnungsprinzipien – wie dem Prinzip nationalstaatlicher politischer Selbstorganisation – einhergingen. Vor allem aber ist die auffällige Nüchternheit rund um den Verfassungsentwurf ein Spiegel der konzeptionellen Bescheidenheit, die er inhaltlich zum Ausdruck bringt. Man hat in der rechtspolitischen Substanz des Vertragswerks offenkundig

Abstand gewonnen zu zwanghaften Einheitsvisionen und dem selbst gesetzten Diktat von ehrgeizigen Finalitätsvorgaben. Stattdessen findet man sich auf einer konzeptionell mittleren, aber realitätsgerechten Stufe supranationaler Bindungstiefe ein.

Nach eineinhalb Jahren kontroverser Beratungen und schwieriger Verhandlungen hat der Europäische Konvent zweifelsohne ein wegweisendes Dokument der europäischen Integration erstellt. Es repräsentiert aber nicht so sehr den großen Sprung hinsichtlich der europäischen Einigungsgeschichte und damit die spektakuläre Richtungsweisung zu den, seit dem 18. Jahrhundert erträumten, »Vereinigten Staaten von Europa«. Es gibt vielmehr authentisch die an ihre Grenzen stoßende Konturschärfe der Europäischen Union als politischen Herrschaftsverband wieder, die das Prinzip der Nationalstaatlichkeit nicht zu ersetzen, sondern nur zu ergänzen vermag. Die Europäische Union bietet keinen Ersatz für die traditionalistischen Sehnsüchte nach politischer Einheit in der späten Folge des zerfallenen Römischen Reiches; sie wird auch keine Kopie des modernen föderalen Großstaates der Vereinigten Staaten von Amerika sein. Sie bleibt ein wirtschaftspolitischer Zweckverband, der nun durch die rechtspolitische Formgebung deutlicher denn je partielle Staatsqualitäten erlangt.

Wie steht es im Zuge dieses beachtlichen Reformschubs um das »demokratische Projekt« im Rahmen der Europäischen Union? Genügt die rechtspolitisch verfasste supranationale Integration noch jenen demokratischen Standards, die Europa jenseits aller nationalen Sonderwege als kollektive Errungenschaft hervorgebracht, verinnerlicht und fortentwickelt hat? Die Frage lässt sich nicht mit einem kurzen Blick auf die neuen formalen Strukturen beantworten. Mit einem supranationalen Konstitutionalismus vollzieht sich nicht automatisch die Aufhebung des viel beschworenen europäischen »Demokratiedefizits«. Es kommt also die tiefer greifende Frage auf, inwieweit die Europäische

Union mit ihren neuen institutionellen Strukturen und politischen Entscheidungsprozessen jenen demokratischen Wertbeständen genügen kann, die auf der Basis europäischer Traditionsbestände zu Recht als Basisausstattung jeglicher legitimer Herrschaftsordnung gelten. Jetzt, wo sie nicht mehr nur das Instrumentarium einer effizienten Kooperation liefert, sondern auch als politischer Herrschaftsverband Gestalt gewinnen soll, stellt sich die Demokratiefrage nachhaltiger und konkreter denn je. Die europäische Einigung hat sich zwar auf einer mittleren Stufe der politischen Kohärenz eingefunden und kann deshalb auch nur begrenzte Möglichkeiten einer demokratischen Gestaltungsfähigkeit aufbieten. Aber selbst noch diese limitierte Regelungskompetenz untersteht normativ einem reichhaltigen demokratischen Anforderungskatalog. Es besteht aller Anlass, die europäische Verfassungsgebung mit konzeptioneller Aufmerksamkeit zu verfolgen und sie einer kritischen demokratietheoretischen Bestandsaufnahme zu unterziehen.

Ich will in einem ersten Kapitel daher die demokratischen Strukturmerkmale der Verfassung ins Auge fassen und den demokratischen Zugewinn bewerten, der durch die europäische Verfassung in ihrem vorliegenden Entwurf für die europäische Integration erzielt wird. Im zweiten Kapitel überschreite ich den Fokus der demokratietheoretischen Analyse im engeren Sinn, um auf die übergreifende Fragestellung der zukünftigen Rolle Europas einzugehen: Ich werde die im Verfassungsentwurf mehr oder weniger deutlichen Positionsbestimmungen hinsichtlich des neuen Europas als weltpolitischen Mitspieler resümieren und bewerten – durchaus auch unter den Gesichtspunkten einer Verwirklichung von Demokratie für einen Akteur auf der Bühne der Weltpolitik. In einem Schlusswort fasse ich die Ergebnisse der demokratietheoretischen Bestandsaufnahme zusammen.

Die Demokratie im Entwurf einer Europäischen Verfassung

Der Europäische Konvent hat einen in mehrfacher Hinsicht beachtlichen Entwurf einer europäischen Verfassung vorgelegt. Beachtlich ist er vor allem deshalb, weil er entgegen einer geradezu jahrhundertealten Tradition europäischer Einigungspläne nicht kühn den ›großen Sprung‹ propagiert, der wegen seiner Überschätzung der Bereitschaft und Möglichkeiten zur Transformation nationalstaatlich dominierter Politik von vornherein zum Scheitern verurteilt wäre. Stattdessen propagiert er nüchtern kleine Schritte des Systemwandels, die bestenfalls auf mittlerer Stufe des Integrationsfortschritts anzusiedeln sind. Die Rahmenbedingungen einer Koexistenz von nationalstaatlicher Ordnung und supranationaler Integration werden zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Einigung konstitutionell anerkannt. Gleichzeitig bleibt aber in den Vorschlägen ein substanzieller Zugewinn an Demokratie zu verzeichnen. Diese Mischung aus politischem Realismus und idealistischer Politikgestaltung markiert schon eine konzeptionelle Leistung an sich. Ich will mich im Folgenden nur denjenigen Parteien des – übrigens schon wieder viel zu umfangreich geratenen – Verfassungsentwurfs widmen, die sich im weiteren Sinne mit der Demokratie befassen. Dabei wähle ich eine Zweiteilung, die zunächst die demokratischen Elemente des Vertragswerks im Sinne des institutionellen Geflechts und der Gewaltenteilung aufgreift (1.), bevor die Elemente einer partizipativen Demokratie im engeren Sinne zur Sprache kommen (2.).

1. Die Verfassung weist eine deutlich markierte Zweiteilung auf: »Teil I« umfasst sämtliche grundlegenden Bestimmungen zu den Zielvorstellungen der Integration und zu den Institutionen und Funktionsweisen der Europäischen Union; »Teil II«

umfasst die schon früher ausformulierte *Charta der Grundrechte der Union*. Die Ausführungen über die Grundrechte werden damit gegenüber den Funktionsmerkmalen der Union deutlich nachgeordnet, was einer möglichen Konkurrenz zu nationalen Verfassungen in Europa vorbeugen soll, die sämtlich in großem Umfang eigene Grundrechtsbestimmungen enthalten. Ich werde auf die Problematik spezifisch europäischer Grundrechte später noch einmal eingehen und widme mich zunächst den unter »Teil I« firmierenden Bestimmungen.

Überschrieben ist der Vertragsentwurf mit einem – sogar im griechischen Original wiedergegebenen – Zitat von Thukydides: »Die Verfassung, die wir haben [...] heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist«. Nun mag man darüber streiten, ob die Entgegensetzung von Aristokratie und Demokratie noch die demokratischen Strukturprobleme der Europäischen Union trifft. Aber ein Bekenntnis zur Antike als eine Berufung auf die europäischen Traditionsbestände der Demokratie hat doch eine konzeptionelle Signalwirkung: Es soll Ernst gemacht werden mit dem »Europa der Bürger«. Freilich hat der Europäische Konvent darauf geachtet, den Verfassungsentwurf nicht mit hochtrabenden Erwartungen hinsichtlich einer originären Erfüllung von Demokratie zu überfrachten. Demokratie in Europa heißt aus der Sicht des Europäischen Konvents: die Koexistenz von nationalstaatlich legitimierten und supranationalen politischen Institutionen und Verfahren. Die Europäische Union erlangt den Status der Staatsähnlichkeit, aber wird gegenüber weiterreichenden Integrationsvisionen auf die Koexistenz mit nationalstaatlichen Ordnungen festgeschrieben. Die Europäische Union erlangt »Rechtspersönlichkeit«, und es sollen Maßnahmen für »mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz« getroffen werden – was die traditionellen Losungen einer Staatsordnung sind (Europäischer Konvent 2003: 2). Gleichzeitig mahnt der Europäische Konvent im

Vorwort zum Vertragsentwurf zur »besseren Aufteilung der Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten« und schlägt vor, dass »die nationalen Parlamente stärker an der Legitimierung des europäischen Projekts mitwirken« (ebd.: 2).

Europa soll laut Präambel »in Vielfalt geeint« sein – eine bedächtige Formulierung, an deren Stelle in bisherigen Dokumenten zur europäischen Einigung eher ehrgeizige integrationspolitische Finalitätsvisionen zu finden waren. Hier zeigt sich ein auffälliger Unterschied zum traditionellen europapolitischen Leitbild der Vereinigten Staaten von Amerika. Die entsprechende amerikanische Losung lautet: *e pluribus unum* – aus der Vielfalt die Einheit. Das deutet eine Dynamik an, die von der Vielstimmigkeit zur Einstimmigkeit hinführt. Die Europäer legen sich dagegen mit ihrer Formel wohlbegründet auf einen Fortbestand der Vielfalt fest und vermeiden die Hervorhebung jeglicher Dynamik, indem sie nicht mehr anbieten als eine leitmotivisch zugespitzte Lagebeschreibung.

Der erste Artikel des neuen Vertragswerks bringt die Spannung der verschiedenen Kompetenzkreise noch einmal deutlich zum Ausdruck: Die Europäische Union soll die Politik der Mitgliedstaaten »koordinieren«, sie soll aber auch »die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten in gemeinschaftlicher Weise« ausüben (ebd.: 3). Es gibt eine abgeleitete Koordinationsfunktion, die unter der Hoheit von Nationalstaaten verbleibt, und es gibt eine genuine Herrschaftsfunktion unter den Prämissen der supranationalen Kompetenzzuteilung. Aber selbst die genuin supranationale Herrschaftsfunktion geht auf eine Zuteilungsformel unter der Kontrolle der Nationalstaaten zurück. Der Vertragsentwurf bekennt sich zur »begrenzten Einzelermächtigung« der Europäischen Union, also zur Einschränkung der Regelungskompetenz auf jene Zuständigkeiten, die ihr »von den Mitgliedstaaten in der Verfassung zur Verwirklichung der in ihr niedergelegten Ziele zugewiesen werden« (Art. I-9).

Zum ersten Mal sieht ein Reformprojekt der Europäischen Union offiziell die »abgestufte Integration« vor: In Art. I-43 wird die »verstärkte Zusammenarbeit« spezifiziert, nämlich der Fall einer Bereitschaft zur Kooperation und Koordination unter einem kleinen Kreis von Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der »nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union«. Mit anderen Worten: Wenn die Union handeln kann, aber nicht muss, zugleich aber einige Mitgliedstaaten auf supranationale Regelungen drängen, können sie nun offiziell als kleine Gruppe von Entschlossenen im Rahmen des gesamten Mitgliederkreises voranschreiten. Die »abgestufte Integration« bedeutet noch nicht den Schritt zur »differenzierten Integration«, die nicht mehr auf die allmähliche Anpassung aller an den von einigen integrationsfreudigen Staaten schon vorweggenommenen Standard gerichtet ist, sondern unterschiedliche Integrationsniveaus als Dauerzustand festschreibt.

Die Sprengkraft der Differenzierung in Richtung einer zusammenhanglosen Diversifikation, die als *status quo ante* zu werten wäre, lässt sich nur abwenden, wenn »abgestufte Integration« ein vorübergehendes Integrationsniveau kennzeichnet, das durch »Sogwirkung« außenstehende Mitgliedstaaten zur Anschlussfähigkeit treibt. Darauf hoffen Jacques Derrida und Jürgen Habermas in einem geradezu verzweifelten Appell, der im Voranschreiten einiger integrationswilliger Staaten die einzige Chance ausfindig macht, Europa vor dem Auseinanderfallen bewahren zu können und es stattdessen allmählich zum dringend erforderlichen Widerpart der Hegemonialmacht USA zu erheben. Sie sind sich der gefährlichen Gratwanderung zwischen Vorreiterfunktion und ausgrenzender Dynamik bewusst: »Vorangehen heißt nicht ausschließen. Das avantgardistische Kerneuropa darf sich nicht zu einem Kleineuropa verfestigen; es muss – wie so oft – die Lokomotive sein.« (Derrida/Habermas 2003).

Das supranationale Gegenstück zur »abgestuften Integration« bildet eine »Flexibilitätsklausel« (Art. I-17), die auf der Grundlage eines einstimmigen Beschlusses im Ministerrat vorsieht, Befugnisse an die supranationalen Institutionen zu delegieren, wenn sie ein Verfassungsziel verwirklichen sollen, für die das neue Vertragswerk noch keine Rechtsgrundlage bietet. Diese Form der Flexibilität ist die größtmögliche subsidiäre Offenheit, die ein mehrstufiges Herrschaftssystem bieten kann.

Ist der Union allerdings eine Regelungshoheit erteilt worden, dann hat das damit gesetzte Recht Vorrang vor dem nationalen (Art. I-10). In auffälliger Analogie zum deutschen Grundgesetz zählt der Vertragsentwurf enumerativ »ausschließliche« und »geteilte« Zuständigkeiten der Regelungskompetenz auf – ein Versuch der kontrastiven Konturierung der unterschiedlichen Herrschaftskreise.

Mittlerweile ist also das Subsidiaritäts-Prinzip authentischer in den Vertragstext eingeflossen, denn in den ersten Vertragsentwürfen war noch die Lagebeurteilung »von oben« ausschlaggebend dafür, in welchem Ausmaß die Zuteilung von Kompetenzen »nach unten« erfolgen soll (Richter 2003: 29). Es geht im Subsidiaritätsprinzip jedoch nicht um die Legitimation einer hoheitlichen »Kompetenzzuteilung«, sondern um eine von unten her ansetzende »Kompetenzöffnung« (Waschkuhn 1995). Nun hat sich im vorliegenden Vertragsentwurf die Zuteilungshoheit folgerichtig umgekehrt, denn zum Maßstab der Zuständigkeiten avancieren die Mitgliedstaaten einschließlich ihrer »regionalen oder lokalen Ebenen«. Hinzu kommt der bemerkenswerte Satz: »Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in diesem Protokoll vorgesehenen Verfahren« (Art. I-9: 8). Die Kontrolle über die authentische Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, das der bisherigen rechtspolitischen Konstruktion der Europäischen Union trotz wörtlicher Erwähnung merkwürdig entrückt oder missver-

ständig geblieben ist, wird nun konsequent im Sinne der Strategie des *bottom up* demokratisiert. Die unmittelbaren Repräsentanten aller Bürger in den Mitgliedstaaten wachen über eine Zuteilungsformel von Herrschaftskompetenz, in der die nationale Bezugsebene zwar selbst schon die mittlere Stufe der Machthierarchie darstellt, weil sie über der lokalen und regionalen Ebene steht, aber immerhin die machtvollste Stufe unterhalb der supranationalen Herrschaftskompetenz repräsentiert.

Die institutionelle Struktur der Europäischen Union bleibt weitgehend erhalten, aber es findet eine beachtliche Positionsstärkung des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission und mittelbar auch gegenüber dem Ministerrat statt, die in Richtung einer besser balancierten Gewaltenteilung zielt. Gleichwohl bleibt die Legislativgewalt durch die unmittelbare Einflussnahme von Ministerräten und Kommission nach wie vor in zu geringem Maße an direkt gewählte Volksvertreter gebunden. Das Parlament wählt jetzt aber immerhin den Präsidenten der Kommission – eine Analogie zur Einsetzung der Exekutive in parlamentarischen Regierungssystemen. Getrübt wird diese Analogie freilich durch eine Einschränkung im Bereich des Vorschlagsrechts: Das Europäische Parlament kann nur solche Kandidaten wählen, die vom Europäischen Rat vorgeschlagen worden sind (Art. I-26). Der Präsident der Kommission ›benennt‹ seine Kommissare aus einer Vorschlagsliste der Mitgliedstaaten. Das gesamte ›Paket‹ an Amtsträgern – der Präsident der Kommission, alle Kommissare und der »Außenminister« der Europäischen Union – »stellen sich gemeinsam dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments« (Art. I-26). Diese Paketlösung stellt ein demokratisch bedenkliches Druckmittel dar, weil es das Europäische Parlament in die Alternative drängt, entweder alle zu bestätigen und damit die zügige Arbeitsaufnahme zu ermöglichen, oder alle zurückzuweisen und damit den

gesamten Apparat zu lähmen, obwohl vielleicht nur einige wenige Personen Bedenken hinsichtlich ihrer Wahl aufwerfen. Am Ende bleibt nur das Mittel des nachträglichen Keulenschlags: Das Europäische Parlament hat weiterhin das Recht eines Misstrauensantrags gegen die Kommission insgesamt, was bei Annahme immerhin die erzwungene Amtsniederlegung aller Kommissare zur Folge hat.

Der Europäische Rat entscheidet durch Konsens – eine begrifflich kluge Formel für ein Abstimmungsverfahren und für deliberative Diskurse, denn ›Konsens‹ bedeutet weder den Zwang zur Einstimmigkeit, noch eine formalisierte Mehrheitsregel, aber auch nicht eine völlige Übereinstimmung, sondern eben nur die nicht formalisierte Zustimmungsfähigkeit – gegebenenfalls wider die eigene Überzeugung, aber im Interesse der Handlungsbereitschaft aller. Das weist eine gewisse Nähe zur ›Konkordanzdemokratie‹ auf, also zu einer Entscheidungsfindung unter konsensueller Zustimmungsbereitschaft möglichst großer Kreise von Verhandlungspartnern. Im Ministerrat sind dagegen allerhand Raffinessen der Mehrheitsregel zur Anwendung gekommen. Wie Art. I-24 bestimmt, bleibt die »qualifizierte Mehrheit«, die auf Stimmengewichtung je nach Mitgliedstaat beruht, zugleich an die Mehrheit der Mitgliedstaaten und an eine hinreichende Repräsentanz der Bevölkerungsmehrheit gebunden. Erstaunlich erscheint übrigens auch, dass der Europäische Rat laut Art. I-24 die erforderlichen Mehrheitsverhältnisse im Ministerrat durch einstimmige Beschlüsse ändern kann. Beschlüsse über die Änderung von Mehrheitsverhältnissen gehören unter demokratischen Gesichtspunkten der Gewaltenteilung in die Hand von parlamentarischen Institutionen, die als Legislativgremium in einer solch heiklen Angelegenheit wie der Verfahrensordnung für Abstimmungsprozeduren am unmittelbarsten den Willen der Souveräne zum Ausdruck zu bringen vermögen.

Wenn die Exekutive völlige Autonomie über ihre Verfahrensordnung besitzt, fehlt ein wichtiges Element der demokratischen Kontrolle.

Eine bedenkliche institutionelle Konstruktion stellen die Ämter des »Präsidenten des Europäischen Rats« (Art. I-21) und des »Außenministers der Europäischen Union« (Art. I-27) dar – lässt man es nicht mit dem abwertenden Befund bewenden, dass es sich lediglich um eine aufgeblasene Nomenklatur handelt, mit der politisch bedeutungslose Repräsentativämter begrifflich hervorgehoben werden sollen. Falls es sich nur um eine Art ›Geschäftsführer‹ der Europäischen Union handelte, der den bisher rotierenden Ratsvorsitz personell bündelt und durch die längere Amtszeit effektiver gestaltet, bliebe gegen die Konstruktion nichts einzuwenden. Wenn der neue Präsident aber als politischer Funktionsträger in Erscheinung tritt und, wie es Art. I-21 formuliert, die »Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« wahrnimmt, dann ist damit eine Machtzuteilung in ehemals genuin nationalstaatlichen Hoheitsbereichen angezeigt, die in Analogie zu einem parlamentarischen Regierungssystem eigentlich einem vom Parlament gewählten ›Premier‹ zukommen müsste. Die Suggestion einer ›Staatsqualität‹ der Europäischen Union durch einen gemeinsamen Repräsentanten nach außen ist in Hinblick auf die demokratische Legitimation der Exekutive kontraproduktiv, denn durch eine Wahl im Europäischen Rat mit »qualifizierter Mehrheit« wird das Amt eines Superstaatschefs konstruiert, dessen Bezeichnung den Anschein eines genuinen Elements im Rahmen eines präsidentiellen Regierungssystems erweckt. Mit den jetzt vorliegenden Verfassungsbestimmungen wird jedoch eine schiefe Staatsqualität suggeriert, die den Bürger als demokratisch aufmerksamen Souverän gewissermaßen für dumm verkauft. Es handelt sich um einen pseudo-repräsentativen Etikettenschwindel.

Noch bedenklicher ist das Amt eines »Außenministers« – ein hochrangiger Ministerposten in den Kategorien der souveränen Territorialstaaten, aber ohne Regierungschef und ohne Kabinett? Er wird vom Europäischen Rat mit »qualifizierter Mehrheit« gewählt und trägt mit seinen Vorschlägen zur »Festlegung« der gemeinsamen Außenpolitik sowie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bei (Art. I-27). An späterer Stelle heißt es noch präziser und damit in gewissem Widerspruch zu diesen Formulierungen, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik »vom Außenminister der Union und von den Mitgliedstaaten mit den einzelstaatlichen Mitteln und denen der Union durchgeführt« wird (Art. I-39). Zugleich ist der »Außenminister« Vizepräsident der Kommission. Hinter dieser Konstruktion kann man mit etwas Argwohn eine Perfidie des Europäischen Rats gegenüber der Kommission erkennen, denn der Europäische Rat behält nicht nur die personelle Auswahl in seiner Hand, sondern mit ihm hat auch die Abstimmung der politischen Leitlinien des Außenministers zu erfolgen. Zugleich redet der Außenminister an vorderster Front in der Kommission mit. Die vom einzelnen Bürger am weitesten entfernten Organe werden der Leitungsfunktion durch eine ausschließlich von den Staats- und Regierungschefs rekrutierte Person unterstellt – eine demokratische Provokation! Ist nicht eine »Entpersonalisierung« der Politik der erforderliche Reflex, um alle Verbundenheiten gegenüber dem absolutistischen Traditionalismus abzuschütteln? Personelle Führungspositionen müssen einem demokratischen Wahlmodus und demokratischer Kontrolle unterstellt werden. Ein nicht nur auf eine Person zugeschnittenes »Sekretariat« oder ein nach Schweizer Vorbild gestaltetes mehrköpfiges Präsidium, das in parlamentarische Verantwortlichkeit eingebunden bleibt, wäre die bessere Alternative gewesen.

2. Ich komme nun zu den Ansätzen einer partizipativen Demokratie im Vertragsentwurf des Europäischen Konvents. Begrifflich wird die Demokratie als Leitprinzip der supranationalen Integration erst an fortgerückter Stelle des Vertragswerks erwähnt und blumig umschrieben. Art. I-44 geht auf die Demokratie als »Grundsatz der Gleichheit« ein, der die Europäische Union leiten soll. Er hebt hervor, dass es sich um eine Manifestation von Grundsätzen der »repräsentativen Demokratie« handle, da die Bürger unmittelbar durch das Europäische Parlament vertreten seien und mittelbar durch den Europäischen Rat und den Ministerrat. Die Bürger sollen aber »am demokratischen Leben der Union teilnehmen«, wie und wo auch immer dieses stattfindet. Die Rolle der nationalen Parlamente wird durch ein dem Vertragswerk angefügtes »Protokoll« ausführlich gewürdigt. Sie sollen intensiv über alle Vorgänge unterrichtet werden, sie werden zu Anfragen an die supranationalen Institutionen ermuntert, und sie sollen eine enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament praktizieren.

Die Volkssouveränität als Zuschreibung eines Bürgerstatus bleibt im Vertragsentwurf des Europäischen Konvents ohne Einschränkungen in den Nationalstaaten verankert: Die »Unionsbürgerschaft« ist an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates gebunden und »tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ohne diese zu ersetzen« (Art. I-8: 6). Das Nationalstaatsmonopol bleibt im Bereich der nationalen politischen Identität und im Bereich der »grundlegenden Funktion des Staates« unangetastet. Art. I-5 des Vertragsentwurfs schreibt den Nationalstaaten die »Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit« zu. Es handelt sich um den Fortbestand des konventionellen Leitbilds staatlicher Souveränität im traditionellen Modus der zwischenstaatlichen Koexistenz, die schon seit der Westfälischen Friedensordnung des 17. Jahrhunderts existiert.

Joseph Weiler plädiert folgerichtig dafür, *sektorale Gemeinschaftlichkeit* an die Stelle der unerreichbaren gesamtverbandlichen Kohärenz treten zu lassen.

»Is it mandated, we should ask, that Demos in general and the European Demos in particular be understood exclusively in organic cultural homogeneous terms? Can we not break away from that tradition and define membership of a polity in civic, non-organic-cultural terms?« (Weiler 1996: 525)

Wenn nun die Europäische Union nur noch *Teile* eines bürgerchaftlichen Selbstverständnisses entfaltet, dann darf sie auch nicht staatsähnlichen Zielorientierungen unterstellt werden, die auf eine umfassende Bürgerschaft fixiert sind. Das aber leistet wenigsten teilweise die *Charta der Grundrechte der Union*, die einen nachgeordneten Stellenwert in dem Vertragsentwurf einnimmt, weil sie – längst ausgearbeitet und bislang in ihrer Rechtswirksamkeit sowie in ihrem politischen Status unklar – den Teil II als Komplementärstück zu dem geschilderten Institutionengefüge und den Verfahrensregeln in Teil I darstellt. Die jetzt integrierte *Charta der Europäischen Grundrechte* schießt in vielen Partien über das erforderliche Maß an europapolitischen Präzisierungen von Grundrechten hinaus, die ja größtenteils schon in den nationalstaatlichen Verfassungen hinreichend verankert und mit Sanktionsgewalt ausgestattet sind. Damit suggeriert die Charta eine Unmittelbarkeit von individueller Staatsangehörigkeit, die in den Nationalstaaten längst stabil verankert ist und ja – wie bereits erläutert – auch nicht zu den Grundsatzzielen des Verfassungsentwurfs passt.

Ich komme zur expliziten Bezugnahme im Verfassungsentwurf auf die partizipative Demokratie. Der wörtlich erwähnte »Grundsatz der partizipativen Demokratie« bleibt sehr vage und beinhaltet lediglich die Möglichkeit, dass Bürger, Verbände und

die Zivilgesellschaft »in geeigneter Weise« ihre Ansichten zur Integrationsmaterie bekannt geben und austauschen können (Art. I-46). Dann aber folgt ein erstaunliches, geradezu als kühne demokratische Errungenschaft zu wertendes Element: Eine vermittelte Form der *direkten Demokratie* findet Eingang in die supranationale Integration. Eine Million Bürger »aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten« stellt das Quorum dar, auf dessen Basis die Bürger die Kommission auffordern können, Vorschläge zu Themen auszuarbeiten, die nach Meinung der Bürger eines supranationalen Rechtsakts bedürfen. Das ist fast unverstellt ein ›Volksbegehren‹ auf europäischer Ebene, also das Recht des Volkes, eine Behandlung von drängenden politischen Themen in den Gesetzgebungsorganen zu forcieren. Es ist lediglich *fast* unverstellt, weil eine Spezifikation der Verbindlichkeit fehlt, die für die Gesetzgebungsorgane aus dem Volksbegehren resultieren. Ohne die aus der Initiative zwingend erfolgende Behandlung würde es sich lediglich um eine ›Volksinitiative‹ handeln. Diese brächte nicht mehr als das Bemühen um politische Aufmerksamkeit für vernachlässigte Themen zum Ausdruck, beinhaltet aber keine Zwangsläufigkeit der offiziellen Befassung. Aber als direktdemokratischer Keil ist dieses partizipative Instrumentarium doch eine beachtliche demokratische Errungenschaft. Wenn nun auch noch Referenda über die Annahme der Verfassung in allen – oder zumindest in den meisten – Mitgliedstaaten zwingend vorgeschrieben würden, dann wären bereits alle zentralen Grundstufen der direkten Demokratie aktiviert. Davon unbenommen handelt es sich bei dieser Art des Volksbegehrens zweifelsohne um einen erstaunlichen Zugewinn an europäischer Demokratie.

Mit diesem hervorstechenden und für die supranationale Integration überraschenden Element einer partizipativen Demokratie lässt sich der Gesamtrahmen unmittelbarer demokratischer Gestaltungsmöglichkeiten in der neuen Europäischen

Union treffend zusammenfassen: Es gibt einige außergewöhnliche Errungenschaften, die das Prinzip der repräsentativen Mittelbarkeit durchbrechen und tatsächlich ein basisnahes ›Europa der Bürger‹ zu installieren versuchen. Aber es gibt insgesamt kein stimmiges System der kollektiven Willensbildung, in das sich die verstreuten Elemente der Demokratie modellgerecht einfügen können. So bleibt es auch hier bei einer Demokratie auf ›mittlerer Stufe‹, die gegenüber dem supranationalen Gebilde in seiner bisherigen Gestalt eine normativ gehaltvolle Annäherung an traditionsreiche Standards der Mitbestimmung, Kontrolle und Transparenz vollzieht, die aber kein demokratisches System *sui generis* schafft, das als Ablösmodell für überkommene Muster nationalstaatlich verfasster Demokratie zu überzeugen vermag.

Die Konstruktion der ›Weltmacht‹ Europa

Schon die Erklärung von Laeken im Dezember 2001 hatte mit aufwendigem Pathos und großen Worten die erforderliche Stärkung Europas als Weltmacht zum neuen Ziel europäischer Integration erhoben – kurz nach dem 11. September 2001, aber bemerkenswerterweise noch vor dem Irak-Krieg 2003. Europa sollte demnach »eine führende Rolle in der Weltpolitik übernehmen« und zugleich »eine stabilisierende Rolle« ausüben (Erklärung von Laeken 2001: 2). Europa wurde in der Erklärung von Laeken nicht als Hegemon beschworen, sondern als Hüter von kollektiven Werten. Europa galt den Staats- und Regierungschefs als »Kontinent der humanitären Werte, der Magna Charta, der Bill of Rights, der Französischen Revolution, des Falls der Berliner Mauer«, als »Kontinent der Freiheit, der Solidarität, vor allem der Vielfalt«. Als einzige Grenze akzeptiere dieser Kontinent die der »Demokratie und der Menschenrechte« (ebd.: 2). Im Rahmen der Globalisierung solle Europa dafür kämpfen, die

Weltlage zugunsten der ärmsten Länder sowie in Richtung einer »nachhaltigen Entwicklung« zu verändern. Europa soll eine Macht darstellen, »die der Globalisierung einen ethischen Rahmen« gibt (ebd.: 2).

Eine solche weltpolitische Positionsbestimmung erscheint in doppelter Hinsicht plausibel: Sie bringt ein genuin europäisches Erbe als zeitgemäßes Reservoir an Werten in Anschlag, und sie entwickelt eine bedächtige Alternative zu jenen kraftvoll polarisierenden Klischees, die der ›westlichen Welt‹ entweder das Selbstverständnis eines völlig zurückgenommenen Isolationismus anempfehlen oder ihr das einer offensiven globalen Hegemonie zuschreiben. Die von ethischen Maximen durchdrungenen Zielvorstellungen in der Erklärung von Laeken stehen vor allem im Kontrast zu konventionellen Leitbildern einer Weltmacht, die sich nur über ihre wirtschaftlichen Interessen oder über ihr militärisches Potenzial definiert. Es steht nicht das Orientierungsziel eines ›global players‹ im Mittelpunkt, der sich im geltungssüchtigen Habitus eines ›Spielers‹ an einem weltpolitischen Poker um Machtsphären und Einflusszonen beteiligt, sondern das einer ›diskursiven Streitmacht‹, die sondiert, abwägt, vermittelt, schlichtet. Ein solcher Akteur ist auf die Reflexion von weltpolitischen Handlungsmaximen ausgerichtet und darum bemüht, die globale Vielfalt an Werten, Interessen, widerstrebenden Prinzipien und antagonistischen Positionen zu registrieren, Betroffenenperspektiven und Akteurspositionen in abwägende Strategie-Überlegungen einzubringen und daraus das eigene weltpolitische Rollenverständnis abzuleiten. Die authentischen europäischen Beiträge zur Weltpolitik wären die einer diskursiv erzielten *flexible response*, die je nach Konfliktlage internationale Vermittlung, Verhandlung oder Schlichtung betreibt, die notfalls Sanktionen vorschlägt oder Intervention zum Zwecke der Gewaltprävention oder der Deeskalation ausübt.

Dieses Selbstverständnis als Weltmacht stellt eine substantielle Alternative zu der wieder sehr stark hegemonial ausgerichteten Politik der USA dar und entspricht einem Europa, das sich nach außen nicht suggestiv zur handlungsmächtigen politischen Einheit stilisiert, sondern realistisch sein von vielfältigen Traditionen gespeistes Selbstverständnis zu einem wertbewussten öffentlichen *Kommunikationsraum* und zu einer davon inspirierten *Diskursgemeinschaft* weltpolitischer Handlungsoptionen ausbuchstabiert. Europa wäre der Impulsgeber eines pluralistischen Multilateralismus im Weltmaßstab. Die daraus gewonnene Handlungsmächtigkeit läge deutlich unterhalb der Fähigkeit zur Hegemonie, aber deutlich oberhalb des ethischen Legitimationspotenzials der herrschenden weltpolitischen Konstellationen.

In Entsprechung dazu erinnert der Europäische Konvent im Vorwort zum Verfassungsentwurf an seine durch die Erklärung von Laeken definierte Aufgabe, »die Union zu einem Stabilitätsfaktor und zu einem Vorbild in der neuen Weltordnung zu machen« (Europäischer Konvent 2003: 2). Natürlich wird kein Einverständnis darüber zu erzielen sein, unter welchen Maximen ein »Stabilitätsfaktor« agiert und welche politische Substanz eine »neue Weltordnung« aufweisen soll. Aber Vorbildfunktionen setzen ethische Reflexionen voraus, und so bestehen doch zumindest Anknüpfungspunkte an die progressiven Parteien in der Erklärung von Laeken, die Europas Selbstverständnis als Kommunikationsraum und Diskursgemeinschaft hervorheben.

Freilich haben sich viele der bisherigen Bemühungen im Rahmen der Europäischen Union, ein konturiertes Verständnis als ›Weltmacht‹ auszuprägen, eher in konventionellen Bahnen bewegt, die auf wirtschaftliche Dominanz, politische Entscheidungsvollmacht und militärisches Drohpotenzial ausgerichtet sind. Das zeigt sich an der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP), die ehrgeizige Weltmachtsansprüche Europas

begründen sollte, aber schon an inneren Strukturschwächen scheiterte. Die Europäische Union ist offenkundig vorerst zur Erfolglosigkeit von hochtrabenden, eine neue Staatlichkeit herstellenden Harmonisierungsbemühungen in den Arkanbereichen nationaler Herrschaftsmonopole verdammt. Bedauerlicherweise bleibt die GASP im neuen Vertragswerk als konventionelles weltpolitisches Leitbild erhalten. Sie wird aber – ein erneuter Ausweis eines umsichtigen Realismus – in entscheidenden Passagen in die Möglichkeitsform zurückgestuft: In Art. I-II wird die Union »für zuständig erklärt«, die »schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik« zu erarbeiten, während in noch entschiedenerer Abschwächung Art. I-15 resümiert, dass die GASP zu einer gemeinsamen Verteidigung führen »kann«. Inhalte und Zielorientierungen werden nicht mehr apodiktisch vorgeschrieben, sondern tastend eruiert.

Die Demokratie kommt insgesamt in den Passagen zur weltpolitischen Rolle Europas zu kurz. Der Europäische Rat behält auf Basis von einstimmigen Beschlüssen das außenpolitische Heft in der Hand: »Der Europäische Rat bestimmt die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest« (Art. I-39). Das Europäische Parlament wird lediglich »regelmäßig gehört und über ihre Entwicklungen auf dem Laufenden gehalten«. Greifbarere Ansatzpunkte für eine demokratische Kontrolle bieten jene Abschnitte des Verfassungsentwurfs, die sich nicht unmittelbar mit der GASP im engeren Sinne befassen. In ihnen ist jene bedächtige Gestaltungsoffenheit wieder zu finden, die schon in einigen Partien des Entwurfs zum Ausdruck gekommen war. Die Formulierungen zum allgemeinen weltpolitischen Rollenverständnis für Europa sind klug gewählt, weil sie eine verfahrensbezogene Dynamik unterstellen, aber die Intensität und Finalität inhaltlicher Ziele offen lassen. Der begriffliche Ausdruck dieses abwägenden Vorgehens lautet:

»Die Europäische Union verfolgt eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung der Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten beruht.« (Art. I-39)

Die Kategorie der »Konvergenz« ist in dieser herausgehobenen Position ein integrationspolitisches Novum, das wohltuend von den konventionellen europapolitischen Festlegungen hinsichtlich der Integrationsgeschwindigkeit und der Zielvorgaben – wie »einer immer engeren Union der Völker Europas« oder dem »europäischen Bundesstaat« – abrückt. Die Mitgliedstaaten werden neben dem »konvergenten Handeln« zu gegenseitiger Konsultation und Solidarität verpflichtet. Sie behalten insbesondere im Bereich der Verteidigungspolitik das Recht, gegebenenfalls »den besonderen Charakter« ihrer jeweiligen verteidigungspolitischen Richtlinien und Bindungen zum Ausdruck zu bringen (Art. I-40). Der damit gesetzte Zwang zur Kommunikation ist ein Weg zum offenen Diskurs. Die Festlegung auf eine intensive Verständigung über die gemeinsamen Handlungsmaximen kann dann ein Element von deliberativer Demokratie werden, wenn die demokratischen Instrumente in den übrigen Partien des Verfassungswerks – die Entscheidungsvollmacht des Europäischen Parlaments, die Mitsprache nationaler Parlamente und die Hebel zur direkten Demokratie – auch in den außenpolitischen Themenfeldern folgerichtig zur Anwendung gelangen.

Die Vertragsbestimmungen zur gemeinsamen Verteidigungspolitik im engeren Sinn fallen dagegen hinsichtlich ihrer Verfahrensbestimmungen hinter das diskursive Potenzial des Konvergenzpostulats zurück. Sie erreichen auch inhaltlich nicht das Niveau des ethisch unterfütterten Weltmachtsverständnisses aus der Erklärung von Laeken. Jetzt heißt es nur noch, dass die Union »die auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit

zu Operationen« erlangt und dabei eng mit den Vereinten Nationen kooperiert (Art. I-40). Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, »ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern«. Es soll gar ein »Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Entwicklung« eingerichtet werden (Art. I-40). Solche Forderungen erinnern historisch mehr an militärpolitische Strategien in Hochrüstungsphasen anstatt an ein alternatives Weltmachtsverständnis in Zeiten amerikanischer Hegemonie und einem notorisch unsicheren Rollenverständnis der Vereinten Nationen. Fallen Friedensmissionen unter die Kategorie der »Verteidigungspolitik«, ist die Abwehr eines terroristischen Angriffs von den militärischen Fähigkeiten der Europäischen Union abhängig? Plakative Leitmotive ersetzen im Verfassungsentwurf differenzierte konzeptionelle Antworten auf diese Fragen. In Art. I-42 heißt es dann noch unverblümt, dass die Union »alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel« ergreift, um Terroranschläge abzuwehren, »einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel«. In nationalen Zusammenhängen erscheint mit gutem Grund noch immer höchst umstritten, was hier unvermittelt zur supranationalen Kollektivbefugnis erhoben wird: dass eine militärische Einheit der kollektiven Hoheitsgewalt unumwunden in die zivilen Schutzfunktionen eingreift. Eine solche »Militärmacht Europa« ist intern aus Gründen der Trennung zwischen zivilen und militärischen Aufgaben bedenklich und nach außen fragwürdig, weil sie andere Institutionen der sanktionsbewehrten Friedenssicherung, wie die Vereinten Nationen, nicht hinreichend in dem Zuschnitt ihres eigenen Rollenverständnisses berücksichtigt. Gerade das Verhältnis zwischen Europäischer Union und Vereinten Nationen hätte viel weiterreichender verfassungspolitischer Klärungen bedurft.

Es zeigt sich erneut, dass die vom Europäischen Konvent ausgearbeitete Verfassung nicht aus einem Guss gefertigt ist, sondern disparate inhaltliche und prozedurale Festlegungen

trifft, die mal als kluger Mittelweg erscheinen, mal als widersprüchliche Strategie, mal als unangemessene Rollenzuschreibung. In der uneinheitlichen Modellierung der Europäischen Union als weltpolitischer Akteur kommen diese Strukturschwächen besonders schmerzhaft zum Ausdruck.

Schluss

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents gegenüber den verbreiteten Finalitätsvisionen der europäischen Integration eine politisch geradezu wohltuende Bedachtsamkeit zum Ausdruck bringt, die schärfer denn je die verschiedenen Hoheitsgebiete und Rechtskreise unterhalb der supranationalen Ebene wahrnimmt und aus den Überschneidungen vor allem von nationalen und supranationalen Machtsphären ein mehrstufiges Gebilde der Koordinierung, Kooperation und Integration zusammenfügt. Der Begriff der »Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten« (Art. I-39) umschreibt mit einer treffenden Unbestimmtheit die mögliche Geschwindigkeit, Regelungstiefe und Zielrichtung der europäischen Integration. Die Europäische Union bleibt hinsichtlich ihrer politischen Konturen unscharf, und entsprechend vermag auch ihre demokratische Gestalt nicht über die Weichzeichnung eines gewaltenteiligen Handlungssystems auf der Basis der Volkssouveränität hinauszuwachsen. Es gibt in dem Verfassungsentwurf funktionale Elemente der Demokratie, aber es gibt kein normativ kohärentes Leitbild demokratischer Herrschaft.

Dennoch ist das Offenhalten der Entwicklungsdynamik und der Finalität nicht ausschließlich als ein taktisches Ausweichmanöver oder als eine inhaltliche Modellierungsschwäche zu interpretieren, sondern auch als ein demokratisches Potenzial, das an

manchen Punkten der Entscheidungsverfahren und der Zieldefinitionen partizipative Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Unter den normativen Gesichtspunkten einer deliberativen Demokratie ist es besser, einen geringen Integrationsgrad auf der Basis der Inklusion aller Beteiligten und Betroffenen zu erlangen, als zielstrebig eine hohe Integrationsdichte anzustreben, die aus sachlichen Gründen auf Einwände und abweichende Positionen keine Rücksicht nimmt.

Freilich liegt es nicht an der konzeptionellen Modellierung der Europäischen Union allein, ob die europäische Integration als ›demokratisches Projekt‹ gelingen kann. Es liegt auch an den Rahmenbedingungen politischer Selbstorganisation im 21. Jahrhundert. In einem Zeitalter der harten Spannungen zwischen globaler Vereinheitlichung und kleinteiliger Diversifikation stößt ein Integrationstypus wie die Europäische Union an strukturelle Grenzen seiner Entwicklungsfähigkeit als demokratischer Herrschaftsverband. Die Modernisierungstheorien resümieren seit Ende des 20. Jahrhunderts einhellig: »Großstaatsbildungen stehen nicht auf der Tagesordnung unseres Jahrhunderts, und es ist nicht zu erkennen, wieso das im kommenden Jahrhundert [...] sich ändern sollte.« (Lübbe 1994: 19). Wir befinden uns in einem »Zeitalter der Komplexität«, das trotz aller globalen Homogenisierungsschübe und weltumspannender Vernetzung heftig diversifiziert, lokalisiert, fragmentiert, separiert.

»Die menschliche Gemeinschaft ist zu groß geworden, um noch ein politisches Gemeinwesen zu bilden. Die Bürger stellen immer weniger eine Gesamtheit dar, in der kollektive Souveränität zum Ausdruck kommen könnte; sie sind lediglich juristische Personen mit Rechten und Pflichten, sie befinden sich in einem abstrakten Raum mit zunehmend ungewissen territorialen Grenzen.« (Guéhenno 1996: 13)

Unter diesen Ausgangsbedingungen hat die europäische Integration keine Chance, als systemkonformes Nachfolgemodell des Nationalstaats in erweiterten Größendimensionen Profil gewinnen zu können. Die Auflösung des Prinzips der Nationalstaatlichkeit in eine höhere Ordnung nach gleichem Muster repräsentiert nicht mehr den zeitgemäßen Ersatz für überkommene Formen der Demokratie. Die Integrationsimpulse der friedenspolitischen Aussöhnung unter ehemals tief verfeindeten europäischen Nationalstaaten sind erfolgreich abgearbeitet. Nun stehen Prozesse einer neuen europäischen Selbstfindung in der Epoche globaler Vernetzung und großflächiger weltpolitischer Konfliktlinien auf der Tagesordnung. Diese Selbstfindung zehrt nur zum geringen Teil von den institutionellen Vorgaben eines staatsähnlichen Herrschaftsverbandes. Sie lebt zum größeren Teil von der demokratischen Verständigung über kollektive Werte, Ziele, Verfahren und Organisationsformen. Die Europäische Union muss sich also mehr denn je als ein von europäischen Traditionsbeständen zehrender Kommunikationsraum und als eine demokratische Diskursgemeinschaft verstehen. Das demokratische Versprechen liegt darin, großräumige Strategien der demokratisch legitimierten Handlungskoordination zu entwickeln, ohne dem Trugbild der konventionellen Staatlichkeit auf höherer Ebene zu erliegen. Dieses demokratische Projekt stellt eine anspruchsvolle modelltheoretische Herausforderung dar, zu der die europäische Verfassung noch keine schlüssige Konstruktion, sondern vorerst nur einige tragfähige Bausteine beizutragen vermag.

Literatur

- Derrida, Jacques/Habermas, Jürgen (2003): »Unsere Erneuerung. Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31.05.2003.
- Deubner, Christian (2003): »Differenzierte Integration: Übergangerscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union?«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-2, S. 24-32.
- Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union (2001), online unter: http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm, besucht am 15.12. 2003.
- Europäischer Konvent (2003): *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa*, dem Europäischen Rat auf seiner Tagung in Thessaloniki am 20. Juni 2003 überreicht, CONV 820/03.
- Frankenberg, Günter (2001): »Die Rückkehr des Vertrages. Überlegungen zur Verfassung der Europäischen Union«, in: Lutz Wingert/Klaus Günther (Hg.): *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas*, Frankfurt a.M., S. 507-538.
- Giering, Claus (1997): »Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte«, in: *Integration*, Heft 2, S. 72-83.
- Giscard d'Estaing, Valéry (2002): *Eröffnungsrede vor dem Konvent zur Zukunft Europas am 26. Februar*, Dokumente des Konvents auf der Internetseite, SN 1565/02.
- Grimm, Dieter (2001): *Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*, München.
- Guéhenno, Jean-Marie (1996): *Das Ende der Demokratie*, München.

- Günther, Carsten A. (2002): »Der Verfassungsvertrag – ein Modell für die Europäische Union?«, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2, S. 347-360.
- Habermas, Jürgen, (1994): »Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft«, in: Nicole Dewandre/Jacques Lenoble (Hg.): *Projekt Europa. Postnationale Identität: Grundlage für eine europäische Demokratie?*, Berlin, S. 11-29.
- Hummer, Waldemar (2002): »Vom Grundrechte-Konvent zum Zukunfts-Konvent. Semantische und andere Ungereimtheiten bei der Beschickung des »Konvents zur Zukunft Europas«, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2, S. 323-347.
- Lübbe, Hermann (1994): *Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben*, Berlin.
- Maurer, Andreas (2003): »Less Bargaining – More Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU Democracy«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Heft 1, S. 167-190.
- Preuß, Ulrich K. (1994): »Europäische Einigung und die integrative Kraft von Verfassungen«, in: Jürgen Gebhardt/Rainer Schmalz-Bruns (Hg.): *Demokratie, Verfassung und Nation. Die politische Integration moderner Gesellschaften*, Baden-Baden, S. 271-287.
- Preuß, Ulrich K. (2000): »Bürgerschaft in der Europäischen Union. Ein Paradigma für transnationale Demokratie?«, in: Ulrich Menzel (Hg.): *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen. Dieter Senghaas zum 60. Geburtstag*, Frankfurt a.M., S. 243-260.
- Richter, Emanuel (1983): *Leitbilder des europäischen Föderalismus. Die Entwicklungsgeschichte der Idee eines europäischen Bundesstaats bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts*, Diss. Bonn.
- Richter, Emanuel (1999): *Das republikanische Europa. Aspekte einer nachholenden Zivilisierung*, Opladen.

- Richter, Emanuel (2003): »Ein republikanischer Aufbruch für Europa? Demokratietheoretische Anmerkungen zum ›Europäischen Konvent‹«, in: *Berliner Debatte Initial*, 14 Jg., Heft 1, S. 16-33.
- Scharpf, Fritz W. (1999): »Demokratieprobleme in der europäischen Mehrebenenpolitik«, in: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hg.): *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*, Frankfurt a.M., S. 672-694.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1999): »Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 6. Jg., Heft 2, S. 185-244.
- Schmitter, Philippe C. (2000): *How to democratize the European Union ... and why bother?*, Lanham.
- Shaw, Jo (2000): »Process and Constitutional Discourse in the European Union«, in: *Journal of Law and Society*, Vol. 27, No. 1, March, S. 4-37.
- Thaysen, Uwe (2003): »Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen. Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29/30, S. 14-23.
- Vertrag von Amsterdam (1998): *Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages*, herausgegeben von Thomas Läufer, Bonn.
- Waschkuhn, Arno (1995): *Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur »Civil Society«*, Opladen.
- Weiler, Joseph H. H. (1996): »European Neo-constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order«, in: *Political Studies*, Vol. XLIV, S. 517-533.