

Europa, Ungarn und das Projekt einer transnationalen Demokratie.

Ich freue mich, wieder einmal in Budapest zu sein, zum dritten Mal seit 1989. Ich freue mich vor allem, alte Freunde wiederzusehen. Aber ich möchte auch die in letzter Zeit undurchsichtiger gewordene Lage der Nachbarn, mit denen wir doch vertraut zu sein meinten, besser verstehen lernen. Dieses Mal mischt sich nämlich in die Vorfreude auf ein Wiedersehen mit dieser schönen, im europäischen Gedächtnis so erinnerungsträchtig verankerten Metropole an der Donau ein anderes Gefühl – das Gefühl, dass die Entfernung größer geworden ist. Ungarn scheint sich von Europa entfernt zu haben, obwohl es doch die Ungarn waren, die 1989 als erste den Eisernen Vorhang durchlöchert haben. Seit dem Auftreten der magyarischen Könige im 11. Jahrhundert ist Ungarn als einer der bedeutenden historischen Akteure ebenso tief in die gemeinsamen europäischen Schicksale verwickelt gewesen wie die anderen politischen Mächte des Kontinents. Es sind die verblüffend parallel laufenden Schicksale, die sich gerade aus deutscher Sicht aufdrängen: im 19. Jahrhundert die nationalliberale Bewegung, die zur Revolution von 1848 führte und die Restauration zur Folge hatte; dann, seit dem Ausgleich mit Österreich, das Entstehen des Nationalstaates sowie der Seite an Seite mit dem Deutschen Reich geführte Erste Weltkrieg; schließlich die Niederlage mit den Verträgen von Versailles und Trianon, die autoritäre Zwischenkriegszeit, Faschismus, Judenverfolgung und die Zweiteilung Europas, die unsere beiden Länder intellektuell weniger tief als in anderen Fällen voneinander getrennt hat.

1956 waren es die Ungarn, die unter dem Reformkommunisten Imre Nagy der sowjetischen Unterdrückung den stärksten Widerstand entgegengesetzt und später innerhalb des sowjetischen Herrschaftsbereichs ein vergleichsweise „liberales“ Regime, wenn man so will, durchgesetzt haben. Deshalb war nach der Epochewende von 1989 die Linke keineswegs wie in anderen postkommunistischen Ländern vollständig diskreditiert. Natürlich hat Ungarn nach dem Systemwechsel das ökonomische Schicksal dieser Länder geteilt. In nicht-larmoyanten Worten hat Janos Háy diesen Erfahrungen einen bewegenden literarischen Ausdruck verliehen. Während

jener Übergangsperiode waren dies, nachdem das lange verschlossene Tor zum „märchenhaften Abendland“ aufgesprungen war, die niederdrückenden Erfahrungen einer neuen sozialen Ungleichheit, einer Entwurzelung und Pauperisierung ganzen Schichten, einer Verödung von ganzen Produktionszweigen und Landstrichen. Im Gegenlicht der wiedergewonnenen Freiheit schmerzte die Reaktion auf dieses Elend umso mehr: „Das Goldene Tor steht sperrangelweit offen....(Aber) nicht das moderne Denken hat unsere Grenzen überschritten, sondern das bunte Blendwerk des westlichen Marktes, die Reklamen, die grellen Privatsender, die inmitten dieser Verwahrlosung wie die Plastiktüten wirken, die wir einst so stolz mit uns herumgetragen hatten.“¹

Diese eindringliche Beschreibung beantwortet freilich nicht die Frage, warum gerade in Ungarn nach dem in Mitteleuropa üblichen Auf und Ab der politischen Eliten, nach dem üblichen Hin und Her zwischen Aufbruch und Korruption, nach dem Pendelschlag zwischen Margareth Thatcher und Nostalgie - warum nur hier das Ergebnis einer ganz gewöhnlichen demokratischen Wahl zu einer „Revolution an der Wahlurne“ umdeklariert worden ist. Wie Sie wissen, haben jene energischen Maßnahmen, die einen Regierungswechsel zu einem Regimewechsel vertiefen und verstetigen sollten, im übrigen Europa Sorgen ausgelöst. Es wäre falsche Höflichkeit, wenn ich um diese Befürchtungen herumreden würde. Ein bekannter deutscher, heute in Princeton lehrender Politikwissenschaftlers, der lange in diesem Lande gelebt und gearbeitet, übrigens auch seine Frau hier gefunden hat, warnt davor, „dass die Demokratisierungsprozesse in den relativ neuen EU-Staaten vielleicht doch umkehrbar sein könnten. Man denke an Rumänien, wo im Sommer 2012 ein vom Parlament initierter ‚kalter Coup‘ nur knapp scheiterte, und vor allem an Ungarn, wo die Regierung des national-populistischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán den Rechtsstaat seit 2010 immer weiter aushöhlt und – so viele Kritiker im In- und Ausland – dabei ist, eine ‚illiberale‘ oder gelenkte Demokratie zu errichten.“²

¹ JANOS HÁY, Das märchenhafte Abendland, in: Heinrich Detering, Eva Karadi (Hg.), Ungarn und Europa (Valerio 16/2014-Wallstein), Göttingen 2014, 32f.

² Jan-Werner Müller, Wo Europa endet (Suhrkamp), 2012, 9

Meine Damen und Herrn, mir fehlt die Kompetenz, um diese Entwicklung zu beurteilen. Ich habe nur über meine gemischten Gefühle nachgedacht. Auch diese Bemerkung hätte ich unterdrückt, wenn ich nicht als Kollege und Freund persönlich davon betroffen wäre, dass eine bedeutende ungarische Philosophin nach einem schweren politischen Lebensschicksal - nach der tödlichen Bedrohung des jungen Mädchens im Budapest des Jahres 1944, nach einer Dissidenten-Existenz in diesem Lande, nach der belastenden Emigration in Australien und in den USA und nach dem Aufatmen einer glücklichen Rückkehr in die befreite Heimat - dass eine solche von der politischen Geschichte des 20. Jahrhunderts gezeichnet Person noch in ihrem neunten Lebensjahrzehnt erneut politischen Anfeindungen in der Öffentlichkeit und Repressalien vonseiten der Justiz ausgesetzt worden ist. Das habe ich mir in Ungarn nicht vorstellen können.

Aber mein Thema ist heute Europa. Zu der Entfernung Ungarns von Europa hat gewiss auch die Beobachtung beigetragen, wie unsolidarisch die anderen europäischen Völker in der Wirtschaftskrise miteinander umgehen. Die Bearbeitung der Banken- und der Staatsschuldenkrise hat innerhalb der Eurozone zu einer Spaltung in „Geber-“ und „Nehmerländer“ mit geradezu obszön entgegengesetzten Krisenschicksalen geführt. Dieses unbehagliche Bild, das die europäische Politik heute bietet, kann das Unbehagen der Ungarn an Europa nur verstärkt haben. Es sind immer zwei Seiten, die sich, sobald sie sich in einen vitiösen Zirkel verstrickt haben, gegenseitig zu falschem Verhalten auch noch anspornen. Ich möchte daher in der Hauptsache über ein Problem sprechen, das die Europäische Union mit sich selber hat. Wir stehen vor dem Problem, wie wir die Europäische Union und insbesondere die Zusammenarbeit der Euroländer weiter vertiefen können, ohne die Nationalstaaten als Garanten von Recht und Freiheit auszuhebeln. Von hier aus fällt allerdings auch ein Licht auf Konflikte, die in Ungarn selbst ausgetragen werden müssen.

(1) Lassen Sie mich zunächst ein Dilemma erklären, das sich übrigens auch im Ergebnis der jüngsten Wahl zum Europaparlament widerspiegelt. Darin drückt sich die Einsicht einer zwar geschrumpften, aber nach wie vor proeuropäischen Wählermehrheit aus, dass wir am europäischen Projektes festhalten müssen, obwohl

wir keine Neigung und keinen Antrieb verspüren, die fällige Vertiefung der Union in Angriff zu nehmen. Die Union ist nach dem Zweiten Weltkrieg aus dem Motiv entstanden, die blutigen Konflikte, in denen sich der Kontinent Jahrhunderte lang zerfleischt hatte, ein für alle Male zu beenden. An dieses selbstverständlich gewordene, fast schon vergessene Motiv haben uns die unerwarteten Ereignisse in der Ukraine wieder erinnert. Seit dem Einsetzen der Globalisierungsprozesse drängt sich jedoch ein ganz anderes Problem in den Vordergrund.

Dieses Problem ist aus dem wachsenden Missverhältnis zwischen einer systemisch zusammenwachsenden Weltgesellschaft und der nach wie vor unveränderten Fragmentierung der Staatenwelt entstanden. Die mit dem Willen und Bewusstsein ihrer Bürger integrierten Staaten sind nach wie vor die einzigen Kollektive, die auf der Grundlage demokratischer Willensbildung effektiv handeln und auf ihre nationalen Gesellschaften gezielt einwirken können. Diese Staaten verstricken sich nun immer tiefer in die funktionalen Zusammenhänge, die durch nationale Grenzen hindurchgreifen. Vor allem globalisierte Märkte und digitale Verbindungen knüpfen, gewissermaßen hinter dem Rücken der Nationalstaaten, netzförmige Interdependenzen. Gleichzeitig wächst angesichts der politisch unerwünschten Nebenfolgen dieser naturwüchsigen systemischen Integration ein Steuerungsbedarf, den die Nationalstaaten immer weniger bewältigen. Diesen Verlust an politischer Gestaltungskraft und Handlungsfähigkeit spüren Politiker und Bürger und klammern sich in ihrer psychologisch verständlichen, aber paradoxen Abwehr umso heftiger an den Nationalstaat und dessen längst porös gewordene Grenzen.

Tatsächlich kann der fehlende nationale Handlungsspielraum nur auf supranationaler Ebene wettgemacht werden. In Gestalt *zwischenstaatlicher* Kooperation geschieht das ja auch. Mit der rasch gewachsenen Zahl einflussreicher internationaler Organisationen hat sich inzwischen eine Form des Regierens jenseits des Nationalstaates herausgebildet. Wir sprechen von ‚governance‘. Aber diese internationalen Vertragsregimes entziehen sich weitgehend demokratischer Kontrolle.³ Eine Alter-

³ Dieses Defizit behandeln für den juristischen Zweig des internationalen Netzwerks A.v.Bogdandy, Ingo Venzke, In wessen Namen? Internationale Gerichte in Zeiten des globalen Regierens (Suhrkamp), Berlin 2014.

native besteht nur in der Bildung von supranationalen Gemeinschaften. Deshalb rechtfertigt sich der Weg, den wir mit der Europäischen Union beschritten haben, schon aus Gründen der demokratischen Selbstbehauptung gegen die normativ unempfindlichen Zwänge einer bisher nur systemisch vernetzten Weltgesellschaft.

Wer nicht will, dass sich ein modernes Fellachentum hinter demokratischen Fassaden ausbreitet, muss seine Blicke auf die Agenda einer Weltwirtschaftspolitik richten, von der heute der Spielraum für eine politische Einwirkung auf die gesellschaftlichen Existenzbedingungen einer demokratischen Bürgergesellschaft in erster Linie abhängt. Man braucht keineswegs marxistische Hintergrundannahmen zu teilen, um in der Entfesselung des Finanzmarktkapitalismus eine der entscheidenden Ursachen zu erkennen⁴ und daraus den Schluss zu ziehen, dass wir eine aussichtsreiche Re-regulierung des weltweiten Bankensektors zunächst in einem Wirtschaftsgebiet durchsetzen müssen, welches mindestens das Gewicht und die Größe der Eurozone hat.⁵ Erst recht verlangt die Abwicklung der europäischen Banken, die das aufgeblähte, von der Realwirtschaft abgehobene virtuelle Kapital nicht mehr gewinnbringend anlegen können, nach einer gemeinsamen europäischen Lösung.⁶ Auch Ihr Landsmann George Soros hat jüngst den Konstruktionsfehler einer Währungsgemeinschaft ohne Politische Union erneut überzeugend kritisiert.⁷

Aus dieser Perspektive nehmen die Bürger natürlich in erster Linie die komplexen Gefahren wahr, zu deren Abwendung ein starkes Europa beitragen kann. Die Fortsetzung der europäischen Einigung kann deshalb heute in der breiten Öffentlichkeit eher defensiv als offensiv begründet werden - jedenfalls nicht mit jener Art von intuitiv einleuchtenden emanzipatorischen Zielvorstellungen, welche einst die europäischen Verfassungsbewegungen inspiriert haben - so wie heute die Revolten in

⁴ Wolfgang Streeck, Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus (Suhrkamp, Berlin 2013)

⁵ Die erstaunlichen Beschlüsse, die die erste Londoner G-20 im November 2008 unter dem Eindruck der soeben ausgebrochenen Finanzkrise gefasst hatte, sind vorhersehbar folgenlos geblieben, weil internationale Vereinbarungen zwischen Staaten ohne eine weitere Institutionalisierung der Abstimmung divergenter Interessen nicht ausreichen. Gegen die Imperative von Märkten, die die Interessen der Staaten gegeneinander ausspielen, kann sich die Politik wirksam nur mit der Einrichtung interessenverallgemeinernder Institutionen, d.h. mit dem Aufbau supranationaler Handlungskapazitäten zur Wehr setzen.

⁶ Christoph Deutschmann, Warum tranken die Pferde nicht?, FAZ vom 25. September 2013

⁷ George Soros, Wetten auf Europa /(DVA), Stuttgart 2014

den gärenden arabischen, osteuropäischen oder asiatischen Ländern. Die europäischen Völker haben zwar gute Gründe, eine Politische Union zu wollen; aber die Konsequenz, das gewohnte Gehäuse ihres Nationalstaates zu erweitern, um eine aufgestockte Etage mit anderen Nationen zu teilen, liegt ihnen fern. Und dies nicht nur aus dem psychologisch verständlichen Motiv eines ängstlichen Festhaltens am Gewohnten. Vielmehr hat die Krisenpolitik des letzten halben Jahrzehnts, auf deren Fehler ich nicht im Einzelnen eingehen kann,⁸ berechtigterweise die Furcht vor einem supranationalen Paternalismus geweckt.

Dabei denke ich nicht nur an das Beispiel Griechenlands, wo der Europäische Rat einer nationalen Regierung in der Weise Auflagen gemacht hat, dass Bürger eines demokratischen Gemeinwesens wie unmündige Kinder behandelt worden sind. Darüber hinaus hatte die Politik des Abschiebens der Probleme auf die geschwächten Schultern nur noch scheinsouveräner Mitgliedstaaten eine ironische Kehrseite. Denn in Wahrheit ist im Verlaufe der Krise die Macht der europäischen Exekutive gewachsen. Unter deutscher Führung hat das Krisenmanagement zu einer Selbstermächtigung der in der Eurogruppe versammelten nationalen Regierungen genötigt. Diese haben im Bündnis mit dem Rat, der Kommission und der Europäischen Zentralbank ihren Handlungsspielraum *aufkosten* der nationalen Parlamente erweitert und damit die schon bestehenden Legitimationsdefizite erheblich verschärft.⁹ Bei allen folgenreichen Reformmaßnahmen der letzten Jahre – beim Fiskalpakt, dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und dem sog. Six Pack – hatte das Europäische Parlament – selbst dort, wo es in den Gesetzgebungsprozess einzbezogen war – am Kompetenzzuwachs der EU-Organe keinen Anteil.

In dieser verzwickten Situation gewinnt einedürre verfassungsrechtliche Frage unmittelbar politische Aktualität: Auch wenn es noch so gute Gründe für eine Fortsetzung der europäischen Integration gibt, sollten wir dafür den Preis eines supra-

⁸ Wie bekannt hat der Europäische Rat eine anlegerfreundliche Politik betrieben, die den Krisenstaaten neben notwendigen Reformen der Verwaltung und des Arbeitsmarktes allein eine Sparpolitik verordnet, die ausschließlich Löhne, Sozialleistungen, den öffentlichen Dienst und die staatlichen Infrastrukturleistungen belasten. Vgl. J. Habermas, Für ein starkes Europa – Aber was heißt das? Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3 2014, 85-94

⁹ Annegret Eppler, Henrik Scheller (Hg.), Zu Konzeptionalisierung Europäischer Desintegration, Baden-Baden 2014

nationalen Paternalismus in Kauf nehmen? Oder gibt es die realistische Möglichkeit einer Transnationalisierung der Demokratie in Gestalt eines zugleich föderalen und supranationalen Gemeinwesens? Nach dem Wunsch der europäischen Bürger soll dieses supranationale Gebilde weder über ein Gewaltmonopol, noch über eine Letztentscheidungskompetenz verfügen; stattdessen soll es sich mit einem bloßen Anwendungsvorrang des europäischen Rechts begnügen und die Implementierung von Gesetzen, Richtlinien und Verordnungen der Exekutive der Mitgliedstaaten überlassen. Die von der Krise gebeutelten Bürger beschäftigt die Frage, ob eine solche Politische Union überhaupt den Maßstäben demokratischer Legitimation, die sie aus ihren Nationalstaaten kennen, genügen kann.

Ich möchte es mir mit der positiven Antwort nicht zu leicht machen, sondern die Skepsis ernstnehmen und zunächst im Vergleich mit der Entstehung der USA zeigen, warum in unserer Lage ein europäischer Bundesstaat, also eine vergrößerte Ausgabe der bekannten nationalen Bundesrepubliken, nicht die richtige Antwort sein kann.

(2) Die Französische Revolution hat mit der Selbstermächtigung der Nationalversammlung dem Demokratieprinzip in Gestalt des nationalen Einheitsstaates auf exemplarische Weise zum Durchbruch verholfen. Demokratische Selbstbestimmung bedeutet in einem Satz, dass die Adressaten zwingender Gesetze einzig den Gesetzen unterworfen sind, die sie sich nach einem demokratischen Verfahren selber gegeben haben. In der Gestalt, die die USA seit 1789 angenommen haben, ist nun dasselbe Demokratieprinzip auf eine andere Weise, nämlich innerhalb einer Föderation von Staaten verwirklicht worden. Hier ist aus einer *Konföderation* von einzelnen Staaten, die sich vom britischen Empire losgesagt hatten, eine *demokratische Staatenföderation* hervorgegangen, die sich im Laufe des 19. Jahrhunderts - in ähnlicher Weise wie die Schweiz nach ihrer Verfassungsrevolution von 1848 - zu einem nationalen Bundesstaat entwickelt hat.

In den frühmodernen Staatenbünden ist die Integration der zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen mit den nationalen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten nur

oberflächlich. In den Kontroversen der „Federalist Papers“ lässt sich hingegen verfolgen, um welche Frage es bei der Entwicklung von einer *Konföderation* zu einem *demokratischen Bundesstaat* vor allem ging, nämlich darum, wie der demokratische Charakter eines Bundes von *ihrerseits schon demokratisch aufgebauten* Mitgliedstaaten gewahrt werden kann.¹⁰ Ein Bund demokratischer Staaten berührt nicht nur wie in den frühen Konföderationen das Verhältnis von souveränen Regierungen zu ihren gemeinsamen Organen; vielmehr müssen die Völker selbst ihre „Souveränitäten“ bündeln. Die Integration von Staaten hatte bei der Gründung der USA die Schwelle zu einer Integration der beteiligten „Völker“ schon überschritten. Aus diesem Grunde ist das völkerrechtliche Prinzip der Staatengleichheit hier zum ersten Mal für ein anderes Ziel, nämlich für die *Gleichstellung demokratischer Mitgliedstaaten* in Dienst genommen worden. Im Völkerrecht sichert das Prinzip der Staatengleichheit allen Staaten oder Regierungen den gleichen Status; aber innerhalb eines Bundesstaates schützt dieses Prinzip zusammen mit der gleichen Vertretung der *Mitgliedstaaten* in einer Zweiten Kammer die demokratische Selbstbestimmung der nun auch vereinigten *Völker*.

Wir lernen aus dem amerikanischen Beispiel, dass im demokratischen Bundesstaat zwei Bedingungen erfüllt sind, die die europäischen Bürger in ihrem aus Nationalstaaten gebildeten *supranationalen* Gemeinwesen, also auch in einer reformierten EU nicht erfüllt sehen wollen. Im Bundesstaat beansprucht die föderale Ebene erstens eine Letztentscheidungskompetenz, z. B. in Fragen der Verfassungsänderung, und in diesem Sinne den Vorrang der föderalen Ebene vor der politischen Ebene der Mitgliedstaaten. Darin drückt sich zweitens die Identität des „Volkes“ aus, von dem „alle Staatsgewalt ausgeht“; es sind die nationalen Bürger in ihrer Gesamtheit, die einen demokratischen Bundesstaat gründen und tragen. Nun bestanden die an der Gründung der USA beteiligten Staatsvölker aus Immigranten, die sich von der kolonialen Herrschaft ihres gemeinsamen Mutterlandes soeben befreit hatten; aber in Europa leben die maßgebend am europäischen Projekt beteiligten Völker seit Jahrhunderten in „alten“ Nationalstaaten. Sie können keine gemeinsame

¹⁰ In der europarechtlichen Diskussion dienen die Federalist Papers oft als Bezugspunkt: vgl. Christoph Schönberger, Die Europäische Union als Bund, Archiv des öffentlichen Recht, Bd. 129 (2004); ders., Die Europäische Union zwischen Demokratiedefizit und Bundesstaatsverbot, Der Staat 48 (2009); Robert Schütze, On Federal Ground: The European Union as an (Inter)National Phenomenon, Common Marlek Law Review 46 (2009)

Nation bilden und wollen die Mitgliedstaaten den Unionsorganen nicht einfach unterordnen.

An dieser Stelle müssen wir allerdings den Kurzschluss vermeiden, es sei der fehlende „europäische Demos“, an dem eine überstaatliches und gleichwohl demokratisches Gemeinwesen scheitern müsse. Damit würde der Gedanke entgleisen. Für die Teilnahme an einer gemeinsamen demokratischen Willensbildung ist nämlich keine Homogenität von Volksgenossen notwendig, keine Homogenität der Abstammung, der Tradition, der Sprache oder gar der Religion. Nötig sind vielmehr drei Bedingungen ganz anderer Art:

- eine gemeinsame politische Öffentlichkeit,
- ein gemeinsamer politisch-kultureller Hintergrund und
- ein gewisses Maß an reziprokem Vertrauen, das die Bereitschaft einschließt, in der politischen Willensbildung auch die Perspektive der jeweils anderen nicht zu ignorieren.

Ich meine, dass in Europa zwei dieser drei Bedingungen leicht erfüllt werden könnten.

Die durch unseren weinroten Pass inzwischen offiziell gewordene translinguale Staatsbürgerschaft, die verschiedene Sprachgemeinschaften vereinigt, ist in dieser Vielfalt ein Novum; um sie mit Leben zu erfüllen, brauchen wir zwar eine europaweite, aber keine neue Öffentlichkeit. Dafür genügen nämlich die *bestehenden* nationalen Öffentlichkeiten; diese müssen sich nur weit genug füreinander öffnen. Außerdem müssen die *bestehenden* politischen Leitmedien 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.¹¹ Im Hinblick auf den gemeinsamen politisch-kulturellen Hintergrund, also die zweite Bedingung, genügt die übereinstimmende Anerkennung liberaler und demokratischer Grundrechte. Denn dieser nationale Verfassungspatriotismus bahnt einer über nationale Grenzen hinwegrei-

¹¹ J. Habermas, Politische Öffentlichkeiten jenseits des Nationalstaates?, in: ders. Ach, Europa (Suhrkamp), Frankfurt/M. 2008, 188ff.

chenden Ausweitung der bestehenden staatsbürgerlichen Solidarität schon den Weg.

Aber wie steht es mit der dritten Bedingung? Heute fehlt es tatsächlich noch an dem reziproken Vertrauen, das die Bürger verschiedener Nationen zueinander haben müssten, wenn sie in der politischen Willensbildung über gemeinsame föderale Angelegenheiten eine gemeinsame Perspektive einnehmen sollen. Zwischen den Mitgliedstaaten der europäischen Währungsgemeinschaft hat ein rüdes Krisenmanagement auch noch den Restbestand an Vertrauen erschüttert. Allerdings darf man die Ursache für diesen Mangel nicht am falschen Platz suchen. Der Nationalismus vermischt nämlich zwei Solidaritätsformen, die wir deutlich unterscheiden müssen. Wir dürfen die informelle, in erweiterten Familienverbänden und anderen vorpolitischen Gemeinschaften gewachsene und eingewöhnnte Solidarität nicht mit der rechtlich konstruierten und anerzogenen staatsbürgerlichen Solidarität verwechseln und zusammenziehen. Diese Konfusion müssen wir auflösen, wenn wir das Misstrauen und die Furcht vor einem supranationalen Paternalismus richtig verstehen wollen.

(3) In europäischen Staaten, die aus nationalen Einigungsbewegungen hervorgegangen sind, hat das von Schule, Militär, Geschichtsschreibung und Presse geförderte, ja erzeugte Nationalbewusstsein im Laufe des 19. Jahrhunderts ältere dynastische und konfessionelle Bindungen sowie regionale Lebensformen und Loyalitäten *überformt*. Wie wir heute an vielen Orten sehen, flammen an diesen älteren regionalen und landsmannschaftlichen Grenzen in Zeiten der Krise und Verunsicherung immer wieder Konflikte auf, die ältere Loyalitäten wachrufen und zum Zerfall der nationalen Solidarität führen können. Denken Sie an Katalonien, Schottland, Norditalien oder Wallonien. Diese Beispiele dürfen uns aber im Hinblick auf die sperrige Rolle, die die Nationalstaaten heute überall im europäischen Einiungsprozess spielen, nicht zu vorschnellen Parallelen verleiten.

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. Im Gegensatz zu den ethnonationalen Ideologien, *die diesen Unterschied vergessen machen wollen*, hat heute für die Integration der Staatsbürger die politische Ebene gegenüber der soziokulturellen Ebene ein ganz eigenes Gewicht gewonnen.¹² Anders als die Loyalität gegenüber einem Landesherren, die auf den bestehenden Formen der *sozialen Integration* aufruht, ist das Nationalbewusstsein Ergebnis einer veranstalteten *politischen Integration*.

Historisch gesehen, ist inzwischen in allen unseren Ländern ein vergleichsweise hoher Grad an politischer Inklusion erreicht. Diese politische Ebene müssen wir von der Ebene der sozialen Integration unterscheiden, wenn wir den Mangel an reziprokerem Vertrauen zwischen den nationalen Bevölkerungen erklären möchten. In reifen Demokratien des Westens erklärt sich bei genauerem Hinsehen das für die europäische Einigung relevante Vertrauensdefizit nicht in erster Linie negativ aus einer Abstoßung und xenophoben Abschottung gegen fremde Nationen, sondern positiv aus einem Beharren auf den *normativen Errungenschaften* des jeweils eigenen Nationalstaates. Wo immer sich eine liberale Demokratie gefestigt und eine tolerante politische Kultur herausgebildet hat, finden wir in Europa unter den selbstbewussten nationalen Bürgern die Überzeugung verbreitet, dass sie den demokratisch und rechtsstaatlich verfassten Praktiken und Institutionen ihres Staates das fragile Gut freier und relativ gerechter, sozialstaatlich halbwegs gesicherter Lebensverhältnisse verdanken. Daher haben diese Bürger ein wohlbegündetes Interesse daran, dass „ihr“ Nationalstaat als Garant *dieser Errungenschaften* erhalten bleibt und nicht dem Risiko von Ein- und Übergriffen vonseiten eines unvertrauten supranationalen Gemeinwesens ausgesetzt wird. Ihr Misstrauen richtet sich gegen einen Superstaat, nicht gegen Nachbarvölker, die als fremd abgelehnt würden.

¹² Interessanterweise entdeckt heute die Migrationsforschung den Staatsbürgerstatus als die entscheidende Dimension für die gesellschaftliche Integration von Einwanderern. An diesem Status setzen die Kommunikationsstrategien der staatlichen Einbürgerungspolitik an. Am Beispiel der Integration von Indern in den USA zeigt dies Daniel Naujolis, *Migration, Citizenship, and Development* (Oxford University Press), New Dehli 2013

Deshalb bildet nicht etwa das Fehlen eines „europäischen Volkes“ ein unüberwindliches Hindernis für die gemeinsame politische Willensbildung in Europa. Die No-Demos-These verstellt den Blick auf einen Faktor, den wir ernst nehmen müssen – die Überzeugung, dass die normativen Errungenschaften des demokratischen Rechtsstaates – und nicht irgendwelche imaginierten völkischen Eigenschaften – erhaltenswert sind. Die Selbstbehauptung einer demokratisch verfassten Bürgergesellschaft ist etwas anderes als das reaktive Anklammern an naturalisierte Merkmale einer ethnonationalen Herkunft, von dem der Rechtspopulismus zehrt. Darüber hinaus ist eine solche demokratische Selbstbehauptung nicht nur ein empirisches Motiv, sondern ein Rechtfertigungsgrund, der unter den gegebenen Umständen *für* den Versuch einer supranationalen Demokratie in die Waagschale fällt. Denn es ist ja nicht so, als könnten nationalstaatlich eingegelte Demokratien, gewissermaßen unberührt von der Verwicklung in die systemische Dynamik der Weltgesellschaft, ihre demokratische Substanz bewahren – jedenfalls nicht in Europa.

Damit bietet sich die Antwort auf unsere Ausgangsfrage an. Die europäischen Bürger haben heute gute Gründe, zwei konkurrierende Ziele gleichzeitig zu verfolgen: Einerseits wollen sie, dass die aus Nationalstaaten entstandene Union die Gestalt eines supranationalen Gemeinwesen annimmt, das auf eine demokratisch legitimierte Weise effektiv handeln und auch die drängenden Probleme einer im Entstehen begriffenen Weltgesellschaft lösen kann. Andererseits wollen sie sich auf diese Transnationalisierung der Demokratie nur unter einem Vorbehalt einlassen: Ihre Nationalstaaten sollen auch in der Rolle von künftigen Mitgliedstaaten *als Garanten des schon erreichten Niveaus von Recht und Freiheit* erhalten bleiben. Aus diesem Grunde soll im supranationalen Gemeinwesen 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 werden, dass eine heterarchische Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und der Föderation aufrechterhalten bleibt.

(4) Für die Lösung dieses Problems schlage ich ein Gedankenexperiment vor: Lassen wir uns eine demokratisch entwickelte Europäische Union so vorstellen, als sei

deren Verfassung von einem doppelten Souverän ins Leben gerufen worden.¹³ Die konstituierende Gewalt soll sich aus der Gesamtheit der europäischen Bürger einerseits, den europäischen Völkern andererseits derart zusammensetzt haben, dass schon während des verfassungsgebenden Prozesses die eine Seite der anderen mit dem Ziel der Ausgleichs der entsprechenden Interessenlagen ins Wort fallen konnte. Die heterarchische Beziehung zwischen europäischen Bürgern und europäischen Staatsvölkern hätte dann schon das Gründungsgeschehen selber strukturiert.

Wenn man aus dieser Perspektive eines „doppelten“ oder „aufgestuften“ Souveräns die Frage stellt, welche Reformen der geltenden Verträge notwendig sind, um die bestehenden demokratischen Defizite in einer künftigen Politischen Union zu beseitigen, liegt die Antwort auf der Hand: Das Europäische Parlament müsste Gesetzesinitiativen einbringen dürfen, und das sogenannte ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das die Zustimmung beider Kammern erfordert, müsste auf alle mit der Union geteilten Politikfelder ausgedehnt werden. Sodann müsste der Europäische Rat, also die Versammlung der Regierungschefs, die bis heute eine halbkonstitutionelle Stellung genießen, dem Ministerrat eingegliedert werden. Und schließlich müsste die Kommission die Aufgaben einer dem Rat und dem Parlament gleichermaßen verantwortlichen Regierung übernehmen. Mit dieser Umwandlung der Union in ein demokratisches Maßstäben genügendes supranationales Gemeinwesen würden die Prinzipien der Staatengleichheit und der Bürgergleichheit paritätisch berücksichtigt. Auch eine derart reformierte Union würde noch deutlich vom bundesstaatlichen Modell abweichen. Interessanterweise finden sich schon im geltenden EU-Recht eine Reihe von wichtigen Bestimmungen, die sich, wenn wir von einer aufgestuften Souveränität ausgehen, als demokratisch legitime Abweichungen vom Modell des Bundesstaates begreifen lassen.

Meine Damen und Herren, ich habe Sie mit diesen etwas abstrakten Überlegungen konfrontiert, um wenigstens anzudeuten, wie wir der tatsächlich bestehenden Gefahr eines supranationalen Paternalismus auf die richtige Weise begegnen sollten.

¹³ Ich habe die Idee einer an der Wurzel geteilten Volkssouveränität eingeführt in: Jürgen Habermas, Zur Verfassung Europas (Suhrkamp), Berlin 2011, 62-82

Wir können die aus guten Gründen notwendige europäische Integration fortsetzen, ohne dass die Mitgliedstaaten in einer supranationalen Demokratie aufgehen müssen. Allerdings kann das nur gelingen, wenn die Bürger ihre Nationalstaaten als die Garanten der Errungenschaften der französischen und amerikanischen Verfassungsrevolutionen schätzen und verteidigen – und nicht als Gralshüter eines im 19. Jahrhundert von ihrer nationalen Geschichtsschreibungen erfundenen Mythos. In Europa hat kaum eine Nation der Versuchung widerstanden, sich rückblickend als den heldenhaften Akteur und gleichzeitig als das tragische Opfer im Mittelpunkt einer ruhmreichen Kollektivgeschichte darzustellen. Aber die globalisierte Gesellschaft hat für solche Akteure keinen Platz mehr.

Den Vortrag hielt Jürgen Habermas in der Reihe „Europäische Denker“ auf Einladung des Goethe-Instituts und der Ungarischen Vertretung der Europäischen Kommission am 29. Mai 2014 an der Juristischen Fakultät der Eötvös Loránd Universität (1053 Budapest, Egyetem tér 1-3). Auf ustream ist er [hier](#) nachzuhören.