

BESPRECHUNGEN

REZENSION UND REPLIK

Neyer, Jürgen. *The Justification of Europe. A Political Theory of Supranational Integration*. Oxford. Oxford University Press 2012. 215 Seiten. 67,53 €.

Jürgen Neyer gehört zur Avantgarde von Autorinnen, die innerhalb der internationalen Beziehungen einen Paradigmenwechsel zugunsten einer Legitimitätsorientierten, an Fragestellungen der Politischen Theorie ausgerichteten Forschungsagenda angestoßen haben. Seine wichtigsten Arbeiten hat er den eigenständigen Legitimationschancen der Europäischen Union gewidmet. Es verdient daher höchste Aufmerksamkeit, wenn er anregt, unsere normativen Standards für die Bewertung supranationaler Gemeinwesen wie der EU vollständig umzustellen: vom Maßstab der Demokratie auf den einer Rechtfertigungstheoretischen Interpretation von Gerechtigkeit. Im Gegensatz zu Autoren wie Glyn Morgan, die unter der Rechtfertigung der europäischen Integration den Hinweis auf einen konkreten Vorteil verstehen, den die Einzelstaaten nur durch einen supranationalen Zusammenschluss erzielen können, liegt für Neyer die Rechtfertigung Europas ganz auf der normativen Ebene. Sie besteht erstens in der Wahrung des demokratischen Charakters seiner Mitgliedsstaaten, zweitens und vor allem in der unparteilichen Koordination der externen Effekte ihres Handelns nach innen wie nach außen. Europas Rechtfertigung hängt letztlich von dem Beitrag ab, den es zur Etablie-

rung von Praktiken und zur Entwicklung von annähernd gleichwertigen Verhandlungspositionen in zwischenstaatlichen Prozessen der Rechtfertigung leistet. Wie die Rechtfertigungstheorie von Rainer Forst ist auch Neyers Konzeption zweistufig und reflexiv: Zunächst müssen grundlegende Strukturen der Rechtfertigung etabliert sein, bevor es zu gerechtfertigten Strukturen kommen kann.

Neyers Konzeption steht und fällt damit, ob sie uns ein besseres Verständnis supranationaler Strukturen erlaubt. Supranationale Gemeinwesen sind für Neyer durch ihre rechtliche Suprematie über die Mitgliedstaaten ausgezeichnet, während die Gewalt- und Verhandlungsmonopole bei diesen verbleiben. Die EU erscheint damit als hybrides Produkt aus intergouvernementaler politischer Entscheidungsfindung und autonomer Vergerichtlichkeit, in dessen Institutionensystem demokratische Willensvereinheitlichung ein Fremdkörper bleiben müsse. Nun ließe sich darüber streiten, ob der hohe Grad europäischer Föderalisierung und die geringe Erfolgswertgleichheit von Wahlstimmen zum Europäischen Parlament, ob der beklagenswerte Mangel einer gemeinsamen kulturell-politischen Öffentlichkeit oder auch das unterstellte Fehlen einer eigenständigen Problemlösungsfähigkeit es aus kategorialen Gründen ausschließen, eine Demokratisierung der EU anzustreben. Ob die normativen Prinzipien der Demokratie strikt „unverträglich“ sind mit einer supranationalen Struktur wie der EU (73), hängt tatsächlich, darin ist Neyer rechtzugeben, an der Frage, ob politische Gleichheit der Individuen in ihr zu realisieren ist: Nur müsste dies an einer komplexeren, auf föderale und postnationale Gebilde zugeschnittenen

Interpretation des Maßstabs politischer Gleichheit durchgespielt werden und nicht an einer Lesart, die sich allzu sehr in die Zwangsjacke des Majoritarismus einschnüren lässt.

In der gegenwärtigen Diskussion möchte ich mich jedoch nicht auf die Rehabilitierung eines Demokratiestandards für Europa konzentrieren. Demokratie in Europa, wenn auch nicht die Europäische Demokratie, ist bei *Neyer* in guten Händen, wie sich an seinem Eintreten für die interparlamentarische Koordination europäischer *pouvoirs constituants* ablesen lässt (167-8). Mein Einwand richtet sich vielmehr darauf, dass die vorgelegte Rechtfertigungslehre nicht spezifisch genug auf die Eigenheiten und Bedingungen des supranationalen Charakters der EU eingeht. Wenn mit Gerechtigkeit als Rechtfertigung ein auf supranationale Gemeinwesen zugeschnittener Maßstab an die Stelle ihres demokratischen Charakters treten soll, ist zu fragen, wo der Unterschied in der Rechtfertigungsbedürftigkeit und -fähigkeit zwischen supranationaler und beliebiger anderer internationaler Kooperation liegt. Rechtfertigen muss man sich ja immer. In *Neyers* Augen werden Rechtfertigungen fällig, sobald sich externe Effekte politischen Handelns auf andere Staaten freiheitseinschränkend auswirken. Um das Einholen externer Effekte geht es aber unterschiedslos in inter- wie supranationalen Kontexten. Worin kann dann aber die Besonderheit supranationaler Rechtfertigungsanforderungen liegen, die sie von anderen internationalen Rechtfertigungspflichten unterscheiden? Diese Frage ist für die politische Theorie aus dem folgenden Grund nicht unwichtig. In der Gerechtigkeitstheoretischen Debatte ist in den vergangenen Jahren die grenzüber-

schreitende Umverteilung von Wohlstand zu einem zentralen Streitpunkt geworden. Im Anschluss an Rawls und Thomas Nagel wird argumentiert, dass die Dichte des institutionellen und kooperativen Zusammenhangs die entscheidende Rolle in der Herausbildung materieller Ansprüche spielt. Wie verhält es sich nun mit der Europäischen Union – ähnelt sie in dieser Hinsicht eher einem staatlichen Gemeinwesen oder einem zwischenstaatlichen Verhandlungssystem? Angesichts zunehmender Einkommensungleichheit zwischen den Ländern des europäischen Nordens und Südens hätte man gern Kriterien an der Hand, ob supranationale Integration unter Ausblendung von redistributiven Ansprüchen überhaupt rechtfertigungsfähig sein kann. *Neyer* hält nur fest, dass Fragen materieller Umverteilung in der EU empirisch kein bedeutendes Thema sind und erörtert distributive Fragen stattdessen an den EU-Außenbeziehungen (103, 97-102). Die letztere Strategie erscheint nicht unproduktiv, denn sie zeigt, wie ein beachtliches Ausmaß von internationalen distributiven Pflichten sich bereits aus den Bedingungen ergibt, als gleichberechtigte und gleich befähigte Staaten an Prozessen internationaler Rechtfertigung teilnehmen zu können. Aber bei diesen Pflichten handelt es sich um solche zwischen Staaten. Die eigentliche supranationale Gerechtigkeitsfrage bleibt unbeantwortet. Sie lautet: Erzwingen die immens verdichteten politischen Beziehungen zwischen den Einzelstaaten, erzwingen die Wirtschaftsbeziehungen bis hin zur Währungsintegration, die tiefgreifende rechtliche Integration, die Homogenisierungskompetenzen der Kommission, die Legislativbefugnisse des Europäischen Parlaments nun distributive Ge-

rechtigkeitspflichten unter den europäischen Völkern und Bürgern, die denjenigen, die zwischen den Bürgerinnen ein und desselben Staates längst anerkannt sind, weil sie auf die solidaritätserzeugende Kraft demokratischer Staatsbürgerschaft reagieren, zumindest ähneln?

Dass *Neyers* Entwurf dazu schweigt, scheint aus einem vorgängigen blinden Fleck zu resultieren, nämlich der unbeantworteten Frage, wer eigentlich die „Rechtfertigungsgeber und -nehmer“ (Forst) in einem supranationalen Gemeinwesen sind. *Neyer* vertritt ein vornehmlich repräsentativ-etatistisches Modell, das Rechtfertigungsprozesse von den Staaten und ihren Vertretern, darunter auch unabhängigen Experten ausgehen sieht. Europa soll nicht nur zwischen den Staaten, sondern auch vor den europäischen Bürgerinnen (und vor anderen Staaten) gerechtfertigt werden, aber seine Bürgerinnen kommen selbst an keiner Stelle als Rechtfertigungsobjekte eigenen Rechts, als Autoren und nicht bloß als Adressaten der Rechtfertigung in den Blick. Die EU ist aber keine beliebige internationale Organisation, sondern versteht sich, wie Armin von Bogdandy, Hauke Brunkhorst und Jürgen Habermas zu betonen nicht müde werden, als Gemeinwesen, dessen Mitglieder Staaten und Bürger sind. Dass deren supranationale Koordination nicht am Demokratiemaßstab gemessen werden soll, erweist noch nicht, dass etwa die enormen Wohlstandsdifferenzen zwischen den EU-Bürgern keine von ihnen wechselseitig und nicht bloß für sie rechtfertigungsbedürftige Rolle spielen. Der Anwendungsfall der distributiven Gerechtigkeit illustriert daher, dass *Neyers* Konzeption der charakteristischen Dualität supranationaler Mitgliedschaft in

der EU, einer Staaten- und Bürgerunion, nicht gerecht wird. Eine Rechtfertigung Europas vor seinen Bürgerinnen wird nicht gelingen, solange sie nicht durch diese selbst erfolgt.

Peter Niesen

Eine politische Theorie supranationaler Integration trifft den Nerv der Europäischen Union zu einer Zeit, da sich unter dem Druck der internationalen Finanzkrise die Machtverhältnisse geändert und ihre Legitimitätsdefizite zugespitzt haben. Allerorten breiten sich anti-EU und euro-skeptische Protestbewegungen, populistische und extremistische politische Kräfte aus und konfrontieren Politik und Forschung mit dem Dilemma einer immer mächtigeren EU, die als immer komplexer, elitärer und unverständlicher erlebt wird. Diesen Schwierigkeiten vermochten bislang weder die EU-Eliten, noch -Forscher wirklich zu begegnen: Erstere nicht, weil sie sich von dem 2005 in zwei Volksabstimmungen gescheiterten Experiment, die EU durch eine Verfassung handlungsfähiger und bürgernäher zu machen, nachhaltig abschrecken ließen; und letztere nicht, weil sie im Spagat zwischen theoretisch Denk- und praktisch Machbarem dazu tendieren, eher alte Dissense zu schüren, als einen innovativen Paradigmenwandel voranzutreiben. Bislang verfügt die EU-Forschung über kein Konzept, wie sie dem breiten Publikum die EU verständlicher machen und erklären kann, warum supranationale Integration unverzichtbar und die Union trotz ihrer Unzulänglichkeiten eine verbesserungs- und entwicklungsfähige Errungenschaft ist. Damit bleiben für die großen Vereinfacher, die Nostalgiker des allzuständigen und allmächtigen Natio-

nalstaats wie auch die Apologeten der Postdemokratie, Türen und Tore geöffnet.

Auf der Suche nach einem Leuchtturm, um dieses Dilemma neu erhellen und Auswege weisen zu können, setzt *Jürgen Neyer* mit „The Justification of Europe. A Political Theory of Supranational Integration“ einen wichtigen Meilenstein. Er folgt damit einer mit Antje Wiener 2011 skizzierten Agenda für eine politische Theorie der EU. Sein Entwurf einer „normativ realistischen“ politische Theorie supranationaler Integration misst sich an drei Desideraten: Erstens, mittels des Konzepts der „Supranationalität“ das politische System der EU verständlicher zu machen als das gemeinhin gelingt; sodann, mit der normativen Konzeption eines „Rechts auf Rechtfertigung“ die Legitimation supranationaler Integration neu zu begründen; und schließlich, die diesbezüglich vorhandenen Legitimationsdefizite durch die institutionelle Stärkung nationaler Parlamente zu überwinden. Kann ein auf Rechtfertigung gründender Paradigmenwandel der europäischen Integrationstheorie die Anomalien und Ambivalenzen supranationalen Regierens in der krisengebeutelten EU besser ausleuchten, als es von einer auf europäische Demokratie gebauten Werte aus gelingt? Im vorliegenden Zusammenhang kann ich eine umfassendere Auseinandersetzung nur anreißen. Nachdem ich die Kernelemente der Theorie dargestellt sowie ihr innovatives Potential charakterisiert habe, werde ich ihre blinden Stellen ansprechen und abschließend einige Desiderata für die künftige Forschung benennen.

Im vorliegenden Buch stecken als Quintessenz zehnjähriger Forschungsarbeiten vier zentrale Ideen, nämlich, wie die Eigenart der EU verständlich

gemacht, theoretisch legitimiert, kritisch diagnostiziert und zudem optimiert werden kann. Zunächst schlägt *Neyer* vor, die EU als ein im Kern intergouvernemental politisch gesteuertes System von „Supranationalität“ zu verstehen, das heißt als dualistische Ordnung, die sich sowohl vom Staat als auch von internationalen Organisationen unterscheidet. Dieser Typus kombiniert eine einheitliche, vertikal strukturierte Rechtsordnung mit einer pluralistischen, horizontal gelagerten politischen Ordnung, unter anderem durch Mechanismen der gegenseitigen Anerkennung, Diskussion und Kompromissfindung (35ff.; 46ff.). Die Legitimität supranationaler Herrschaft gründet *Neyer* sodann in Anlehnung an Theorien der Internationalen Beziehungen (IB), insbesondere Rainer Forsts „Perspektiven einer kritischen Theorie der Politik“, auf das individuelle Recht auf Rechtfertigung (S.85-111), aus welchem er einen normativen Standard zur Rekonstruktion der EU im Sinne einer durch nationale Parlamente institutionalisierten „Rechtfertigungsstruktur“ ableitet, die der Stärkung nationaler Demokratien verpflichtet ist (115-148). Hieraus gewinnt er einen Maßstab zur Kritik real „imperfekter“ Rechtfertigungsverhältnisse (151ff.), welcher auch eine Lösung für die Legitimationsdefizite supranationaler Integration bietet: die Stärkung nationaler Parlamente, und insbesondere ihrer Kontroll- und Kommunikationsfunktionen in der EU-Politik (151-168). Damit suggeriert er, einem postnationalen demokratischen Konstitutionalismus abzuschwören und ihn durch das Paradigma des nationalen Parlamentarismus zu ersetzen. Weil Parlamentarismus in der EU zu meist mit dem Europäischen Parlament

assoziiert wird, dient ein komplettes Kapitel der Kritik der „supranationalen Demokratie“ als „falsche[r] Kategorie zur Beurteilung der normativen Qualitäten des Europäischen Supranationalismus“ (56-70). Markiert dieses eine Kehrtwende zurück in traditionelle staatsrechtliche Bahnen oder bietet es das notwendige Innovationspotential, um ein integrationstüchtiges und krisenbewältigungsstarkes Paradigma europäischer Integrationstheorie anzustoßen? Das innovative Potential von *Neyers* Supranationalitäts-Theorie liegt in ihrem normativen Universalismus in Verbindung mit verfassungsrechtlich-realistischen Prämissen, ihrem kritisch-diagnostischen Mehrwert sowie ihrer praktischen Anschlussfähigkeit.

Normativ-realistisch gesehen formuliert die Theorie schlicht und einprägsam ein allgemeines Recht auf Rechtfertigung supranationaler Integration, welches allen Individuen explizit zukommen soll. Zur Inanspruchnahme dieses Rechts könnten sich zumindest Staatsbürger in der EU auf die parlamentarische Konstitution ihrer demokratischen Mitgliedstaaten berufen. Darüber hinaus könnten sie sich auch auf die vom Lissabon-Vertrag 2009 eingeführten Kompetenzen nationaler Parlamente zur Subsidiaritätskontrolle von Gesetzesinitiativen der Europäischen Kommission stützen, um deren praktische Umsetzung zu fordern. Dem Rechtfertigungsrecht deutscher Staatsbürger verhalten das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts sowie die entsprechenden Anpassungsgesetze des Deutschen Bundestages ein Stück weit zur Durchsetzung. Staatsbürger in der EU könnten mit ihrem theoretischen Rechtsanspruch auf Rechtfertigung – bzw. der Korrektur unzulänglich rechtfertigbarer intergouvernementaler Ent-

scheidungsstrukturen der EU – auch auf das vom Lissabon-Vertrag vorgesehene Konventsverfahren hoffen, welches die Beteiligung nationaler Parlamentarier an EU-Vertragsreformen vorsieht. Nicht zuletzt bliebe Bürger/innen verschiedener Mitgliedstaaten auch der Griff zum transnationalen Instrument der Europäischen Bürgerinitiative, um in Einzelfällen ihr Recht auf Rechtfertigung intransparent getroffener und parlamentarische Rechenschaftspflichten unterterminierender Entscheidungen einzufordern.

Auch kritisch-diagnostisch bietet die Theorie einen Mehrwert, um „best practices“ wie „Imperfektionen“ parlamentarischer Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktionen offen zu legen.

Ebenso fruchtbar sind diese kritischen Standards als Instrumente des Vergleichs, leuchten sie doch Differenzen in den parlamentarisch-demokratischen Kulturen der EU aus. Zum Beispiel bringen sie krasse Asymmetrien zwischen Erfolgsgeschichten wie der des Deutschen Bundestages und Fällen parlamentarischen Niedergangs wie dem des Griechischen Parlaments an den Tag. Prämisse ist, dass unter Bedingungen von Interdependenz nicht die EU, sondern die Mitgliedstaaten an Demokratiedefiziten kranken.

Deren Kritik verbleibt nicht im theoretischen Elfenbeinturm, sondern schließt an solche Reform-Koalitionen an, die versuchen, den gegenüber dem Europaparlament bis 2009 stiefmütterlich behandelten nationalen Parlamente eine Aufwertung zu verschaffen. Mit der theoretischen Unterfütterung ihrer Ambitionen vermittelt der politischen Philosophie und normativer IB-Theorien verhilft *Neyer* dem Legitimationstypus parlamentarischer Verfahren nach seinem oft beklagten Niedergang zu neuer

Vitalität. Indem er normativ- utopisch überzogene Ansprüche konkurrierender Integrationstheorien auf ein realistisch-kritisches Maß kürzt, kann er bestimmte Blindstellen überwinden.

Ulrike Liebert

REPLIK

Der Ausgangspunkt der in „The Justification of Europe“ entwickelten Theorie könnte nicht besser als von *Ulrike Liebert* formuliert werden: „Bislang verfügt die EU-Forschung über kein Konzept, wie sie [...] erklären kann, warum supranationale Integration unverzichtbar und die Union trotz ihrer Unzulänglichkeiten eine verbesserungs- und entwicklungsfähige Errungenschaft ist“. Die gängigen Narrative der Friedensmacht Europas und des europäischen Föderalstaates sind normativ unzureichend und politisch erschöpft. Benötigt wird heute eine aktualisierte normative Theorie, die sowohl die drängende Frage nach der Zukunft der Demokratie in Europa beantwortet als auch die Einsicht aufnimmt, dass die europäische Staatswerdung keine realistische politische Option ist. Das Kernargument des Buches lautet, dass eine derartige normative Theorie auf einer politischen Interpretation des Rechts auf Rechtfertigung aufgebaut werden kann. Die Legitimität der EU leitet sich in dieser Interpretation aus ihrer Fähigkeit ab, den menschenrechtlichen Kern der innerstaatlichen Demokratie dadurch mit neuer Glaubwürdigkeit zu versehen, dass politische Herrschaft in eine transnationale Pflicht zur Rechtfertigung ihrer freiheitseinschränkenden Effekte eingebunden wird. Europa ist so verstanden ein Instrument zur Demokratisierung der Demokratie. Die

einfache Übertragung demokratietheoretischer Kriterien verbietet sich hingegen für die supranationale Ebene der EU, weil diese auf einer Reihe von Prinzipien aufbaut, die mit demokratischem Regieren nur bedingt vereinbar sind. Nicht die individuelle politische Gleichheit ist in Europa zentral, sondern der Ausgleich zwischen der individuellen und der staatlichen politischen Gleichheit (Prinzip der degressiven Proportionalität). Majoritäre Verfahren werden bewusst nur in sehr engen Grenzen angewandt und sind in den meisten Fällen von elaborierten diskursiven Mechanismen überlagert. Ein Gewaltmonopol und eine von politischen Interferenzen freie Rechtsanwendung gibt es ebenfalls nicht. Alle drei normativen Prinzipien sind der EU aus gutem Grund eingeschrieben und werden von allen Mitgliedstaaten inklusive ihrer Parlamente und der ganz überwiegenden Mehrheit ihrer Gesellschaften unterstützt. Sie sind daher alles andere als allmählich an Relevanz verlierende Überbleibsel ihrer internationalen Vergangenheit. Ihre Überwindung steht weder auf der politischen Agenda der europäischen Institutionen noch derjenigen irgendeines ihrer Mitgliedstaaten oder auch nur einer der Parteien im Europäischen Parlament. Die EU zielt daher auch nicht auf die Überwindung des souveränen Mitgliedsstaats ab, sondern auf seine autonomieschonende Einbindung im Rahmen kooperativer Rechtsprinzipien. Integration in Europa bedeutet nicht Verschmelzung, sondern Anerkennung und Berücksichtigung des Anderen. Das Argument einer auf prozeduralen Gerechtigkeitsideen aufbauenden Legitimität der EU und die gleichzeitige Zurückweisung des normativen Standards der Demokratie als angemessener Analytik für die Re-