

NEW EUROPE COLLEGE



The EU as the Paradigm of Future European Statehood/ Uniunea Europeană ca paradigmă a statalității viitoare

Proceedings of the symposium organized at
The New Europe College, Bucharest
on May 15-16, 2006

Edited by / volum coordonat
de Bogdan IANCU

The publication of this volume was made possible
through funding from the Hertie Foundation

Text Editor: Irina VAINOVSKI-MIHAI

Copyright © 2007 – New Europe College

ISBN 978-973-88304-0-0

New Europe College

Str. Plantelor 21

023971 Bucharest

Romania

www.nec.ro; e-mail: nec@nec.ro

tel: (+40-21) 327.00.35; fax: (+40-21) 327.07.74

DEMOKRATISCHE STAATLICHKEIT IN EUROPA

Helge ROSSEN-STADTFELD

A. Staatsverständnis im Wandel

I. Die Einheit des Staates

Auch die aktuelle Staatsdiskussion bezieht sich, ob in Zustimmung oder Ablehnung, auf einen bestimmten Begriff des modernen europäischen Staates. Dieser Begriff ist eine Konstruktion der deutschen Staatslehre des 19. Jahrhunderts. Sie findet die Einheit des Staatsbegriffs in der funktionalen Verbindung dreier Merkmale: Der moderne Staat übt seine allein ihm zustehende *Herrschaft* auf seinem besonderen *Staatsgebiet* über ein allein ihm zugeordnetes *Staatsvolk* aus (Jellinek, Allg. Staatslehre, 1914, 144, 394-434).

1. Herrschaft

Allein der Staat soll berechtigt sein, Herrschaftsziele rechtsförmlich festzulegen und durchzusetzen. Der moderne Staat wird in der **Alleinstellung**, **Einheit** und **Legitimität** seiner Herrschaft erkennbar. Staatliche Herrschaft erscheint heute aber in jedem dieser drei Merkmale geschwächt und in ihrem weiteren Bestand ungesichert:

„Von außen“ macht die Europäische Union als **supranationale Einrichtung** dem europäischen Nationalstaat die

Innehabung und Ausübung legitimer Herrschaft längst streitig. Die Anlässe, Ziele und Maßstäbe der Herrschaftsausübung werden in immer weiter gehendem Umfang durch europäisches Primär- und Sekundärrecht auf supranationaler Ebene festgelegt – nicht nur im Bereich der Wirtschaft, sondern auch etwa in den Bereichen der Umwelt, der Technik, der Gesundheit oder der Steuern und Abgaben, ja sogar in dem klassisch nationalstaatlichen Reservat der Kultur (insbesondere: Rundfunk). Die **Funktion der rechtlichen Programmierung** wird immer stärker auf die supranationale Ebene verschoben.

Die Legitimität supranationaler Programmierung wird zwar immer wieder diskutiert; die Quellen, die Bestandsbedingungen und die Grenzen dieser Legitimität scheinen keineswegs hinreichend geklärt. Dennoch wird die Rechtfertigungsfähigkeit supranationaler europäischer Ordnungen nicht von Grund auf in Zweifel gezogen. Auch das vorläufige Scheitern des europäischen Verfassungsvorhabens kann nicht als eine Delegitimierung der supranationalen Einrichtung Europäische Union insgesamt interpretiert werden. Hier sind bestimmte europäische Politiken und Politikstile zurückgewiesen worden, nicht aber ein verfasstes Europa überhaupt.

Auch in der innergesellschaftlichen Umwelt des Staates, also in den großen **Funktionssystemen** und der **Zivilgesellschaft**, sind dem Staat Konkurrenten entstanden, die ihm bei der Festlegung und Durchsetzung gesellschaftlicher Ordnung ebenbürtig sind. Große Unternehmen und Verbände, aber auch Nichtregierungsorganisationen, setzen eigene Regelsysteme, die nicht mehr der Kontrolle der staatlichen Rechtsordnung unterliegen (nichtstaatliche **Ordnungstiftung**).

Die Verlagerung faktischer Herrschaft auf nichtstaatliche gesellschaftliche Akteure wird durch die fortschreitende Privatisierung staatlicher Aufgaben verstärkt; es kommt zu einem **Verlust „innerer Souveränität“** (*Kämmerer*). Umgekehrt

können die nichtstaatlichen Konkurrenten des Staates dessen Zugriff ausweichen. Ohnehin sind sie in weitem Umfang durch Grund- und Menschenrechte geschützt, die auch gegen den Gesetzgeber geltend gemacht werden können. Hinzu kommt aber inzwischen die Möglichkeit, mit Standortverlagerung und mit sonstigen Exit- und Verweigerungsoptionen zu drohen. Die Drohungsmacht nichtstaatlicher Akteure führt damit zu ihrer faktischen **Kontrollfreiheit**. Auch deshalb können die herkömmlich dem Staat zugewiesenen Aufgaben der Energieversorgung, der sozialen Sicherung oder auch etwa der beruflichen Bildung heute nicht mehr gegen die Interessen wichtiger außerstaatlicher Akteure – Unternehmen, Gewerkschaften, Verbände – bearbeitet werden.

Hinzu kommt schließlich, dass als Ausdruck und Folge fortschreitender **Globalisierung** weltweit immer mehr Strukturen entstanden sind, innerhalb deren die herkömmliche nationalstaatliche Macht ohnehin weitgehend bedeutungslos geworden ist. Zur wichtigsten dieser Strukturen hat sich das globale Finanzsystem entwickelt. Es wird geschützt durch die normative ökonomische Theorie der Neoklassik, die die Möglichkeit autonomer Marktmechanismen behauptet, deren „eigentliche“ Funktion deshalb nicht durch externe Eingriffe gestört werden dürfe. Dementsprechend operiert das globale Finanzsystem weitgehend „autologisch“-selbstreferenziell. Die Asienkrise 1997/98, aber auch der Zusammenbruch der „new economy“, haben die Risiken einer solchen Funktionsweise deutlich gemacht. Andere Beispiele für globale Strukturen, die im wesentlichen außerhalb der Reichweite nationalstaatlicher Regulierung liegen, sind die Welthandelsorganisation (WTO), aber auch etwa die Märkte und Öffentlichkeiten des Internet.

Die wichtigste Folge dieser Entwicklungen ist nicht etwa ein vollständiges Schwinden legitimer staatlicher Herrschaft. Die Fähigkeit zu gesellschaftlich folgenreicher Herrschaftsausübung

und die Legitimation hierzu verteilen sich aber auf mehr Akteure. Einerseits diffundiert die Funktion der Innehabung und Ausübung legitimer Herrschaft in die Gesellschaft und kristallisiert dort in unterschiedlichen Konzentrationsgraden aus (**Herrschaftsdiffusion**); herkömmliche Staatlichkeit „verdunstet“ (*Offe*) dabei geradezu. In supra- und internationaler Perspektive lässt sich andererseits immer deutlicher eine mehr oder weniger entwickelte Form der „**global governance**“ beobachten. Gemeint ist damit ein Gefüge von Regelungszusammenhängen, Regimes, Werten und Kontrollvorkehrungen, das von jedem Modell eines „*global government*“ strikt zu unterscheiden ist. „*Global governance*“ ist vielmehr polyzentrisch aufgebaut, nicht hierarchisch organisiert, netzwerkartig strukturiert und in laufender Selbstveränderung begriffen. An und in diesem Gefüge wirken Staaten ebenso wie internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, multinationale Konzerne oder große Verbände mit. Unzweifelhaft ist der Staat hier nur ein Akteur unter anderen, noch nicht einmal notwendig *primus inter pares*.

2. Volk

Der moderne Staatsbegriff ist eng mit dem Mythos einer vorpolitischen, vorrechtlichen und vorstaatlichen „Volkseinheit“ verbunden (*Jellinek*). Solche staatsrechtlichen Gemeinschafts- und Homogenitätsfantasien sind nicht mehr geeignet, ein plausibles Bild der Wirklichkeit zu begründen:

Die moderne europäische Gesellschaft ist durch Migrationsbewegungen, zunehmende Sozialgefälle, ethnische Differenzierung und eine verstärkte kulturelle – religiöse, weltanschauliche und sprachliche – Segmentierung (bis hin zu Ghettoisierung) geprägt. Sie steht unter *faktischem* Auflösungsdruck. Dieser wird durch die standardisierten

Weltbilder noch gesteigert, die in den globalen Massenmedien verbreitet werden. Unter diesen Bedingungen kann eine substanzhaft-„existenzielle“ Einheit des Volks nicht mehr ernsthaft behauptet werden. Stattdessen bilden sich in modernen europäischen Gesellschaften **multiple Zugehörigkeiten**, die vielfältig verflochten, einander überschneidend, auch in sich widersprüchlich erscheinen. Tatsächlich sind als das „Gegenüber“ der supranationalen Einheit „Europäische Union“ nicht mehr ihre Völker anzusehen. Zu diesem Gegenüber sind vielmehr die einzelnen europäischen Individuen in deren unaufhörlich sich ändernder unübersichtlicher Verbundenheit geworden.

Die rechtliche Form der Verbindung zu einem „Staatsvolk“ ist die **Staatsangehörigkeit**. Ihre Bedeutung wird durch *rechtlich* induzierte Faktoren gemindert. Wichtige Gründe hierfür liegen in den Diskriminierungsverboten des Europarechts und des internationalen Wirtschaftsrechts, in einer eigenständigen Unionsbürgerschaft, in der Ablösung des internationalen Menschenrechtsschutzes von seinen nationalstaatlichen Wurzeln, aber auch in der allmählichen Verdrängung des Staatsangehörigkeitskriteriums durch das Domizilprinzip im Internationalen Privatrecht oder in der wachsenden Bedeutung des strafrechtlichen Universalitätsprinzips und einer supranationalen Strafgerichtsbarkeit. Gewiss kann von einem vollständigen Bedeutungsverlust der Staatsangehörigkeit keine Rede sein. Tendenzen der Relativierung sind aber kaum zu übersehen.

Solche Relativierungstendenzen werden verstärkt durch eine schleichende **Delegitimierung der Staatsangehörigkeit** als Rechtsinstitut. Die Handlungsspielräume des Staates werden unter dem Druck immer knapper werdender Ressourcen, einer lähmenden Verschuldungsdynamik der öffentlichen Haushalte

und globaler Großrisiken (Klima, Terrorismus, Krieg) immer enger. Der Staat kann dann zwar versuchen, die ihm übertragenen Aufgaben zurückzuweisen. Ein bestimmtes – zivilisatorisch und kulturell unterschiedlich hoch angesetztes – Mindestniveau staatlicher Aufgabenerfüllung muss aber aufrechterhalten werden, wenn wichtige Realisationsvoraussetzungen individueller bürgerlicher Freiheit von den Einzelnen selbst nicht gesichert werden können (Infrastrukturen, Bildungssysteme, Märkte, Sozialversicherungssysteme etc.). Wird dieses Mindestniveau dennoch unterschritten, erscheint zweifelhaft, ob der Staat die Wohlfahrt und Sicherheit seiner Bevölkerung wirklich noch gewährleisten kann. Von der Erfüllung dieser Gewährleistung hängt wiederum ab, ob die Staatsangehörigkeit als ein Band *wechselseitiger* Versprechungen *und Pflichten* rechtfertigungsfähig bleibt. Bleibt diese Gewährleistung unerfüllt, verliert die Staatsangehörigkeit ihren wichtigsten Sinn.

Die Vorstellung einer als „Staatsvolk“ geeinten und so zur Rechtsgemeinschaft gewordenen Gesellschaft erscheint mit Blick auf die europäischen Nationen also einigermaßen problematisch. Diese Vorstellung muss durch eine weniger mystifizierende und weniger voraussetzungsvolle Konstruktionen ersetzt werden. Sie dürfte nicht mehr beim *Ethnos*, sondern – der französischen Rechtstradition folgend – beim *Demos* anknüpfen. Sie müsste überhaupt die Unterstellung eines mit sich identischen kollektiven Akteurs preisgeben. Statt dessen müsste sie **individuelle Bürgerinnen und Bürger** als die genuinen Träger moderner Staatlichkeit erkennen. Nur in einer solchen Konstruktion wird ein neuer postnationaler, von völkischen Gründen abgelöster, gerade deshalb aber um so belastbarer Bürgerstatus gründen können.

3. Gebiet

Ein drittes grundlegendes Merkmal des modernen Staatsbegriffs ist die territoriale **Unterscheidung zwischen Innen und Außen**, die das vormoderne Kriterium der personalen Bindung abgelöst hat. Auch die Bedeutung dieses staatskonstitutiven Merkmals erscheint rückläufig.

Mit fortschreitender Integration ist der Geltungsgrund von Politik und Recht immer weniger im Gebiet europäischer Nationalstaaten, sondern in Europa selbst zu finden. Streng geschiedene *Rechtsräume* werden in einer sich vereinheitlichenden gemeinsamen Rechtsordnung nicht mehr benötigt. Sie lösen sich allmählich ineinander auf. An ihre Stelle treten unterschiedlich ausgedehnte, grundsätzlich aber immer europaweite *Funktionsbeziehungen*. Innerhalb solcher Funktionsbeziehungen werden dann Märkte, Infrastrukturen für Verkehr und Telekommunikation, Systeme der Gesundheitsversorgung und der sozialen Absicherung oder Ausbildungssysteme einander angeglichen. Immer mehr gesellschaftliche Funktionen können nur noch supra- oder international bearbeitet werden. Das räumlich umgrenzte Gehäuse des Nationalstaats wird dafür zu eng.

Dieser allmähliche **Wechsel vom Raum zur Funktion** ist nicht auf Europa beschränkt. Weltweit kommt Staatsgrenzen sowohl für die Entwicklungsdimensionen wie auch die Gefährdungspotenziale moderner Gesellschaften immer weniger Bedeutung zu. Für die Verfügbarkeit von Daten und die aus ihnen zu gewinnenden Ressourcen Information und Wissen, für das Design der Netze der Individual- und Massenkommunikation und den Zugang zu solchen Netzen, für legale und illegale (Drogen, Waffen, Menschen) Handelsbeziehungen, für die Konkurrenz um religiöse, weltanschauliche, kulturelle und wirtschaftlich-technische

Hegemonie („'Djihad' versus 'McDonaldisierung'"), aber auch für neue Krankheiten (AIDS), Umweltverschmutzung, radioaktive Verseuchung und großklimatische Veränderungen haben Staatsgrenzen kaum noch Bedeutung.

Uneingeschränkt gilt dies freilich nur für den Innenraum Europas. In den Außenbeziehungen Europas erlangt die Grenze wieder eine Bedeutung („Festung Europa"), für die in den Innenbeziehungen Europas kein Bedarf mehr besteht. Man wird diese Bedeutung freilich kaum noch „staatsrechtlich" nennen können. Die moderne Grenze trennt supranationale Gefüge, damit zugleich und vor allem ganze Lebensformen, Zivilisationen und Kulturen. Sie hat ihre enge Bindung an Staat und Recht gelöst. Ihre Bedeutung kann heute nur noch in einer erheblich breiteren Perspektive hinreichend erfasst werden, die vor allem kultur- und sozialwissenschaftlich auszurichten wäre.

II. Souveränität

Die Relativierung der drei klassischen Staatsmerkmale erfasst auch das mit diesen Merkmalen eng verbundene Konzept staatlicher Souveränität. Es ist nun endgültig an Plausibilitätsgrenzen gelangt.

Unverzichtbarer Kernbestandteil der klassischen Souveränitätskonzeption ist die staatliche Letztentscheidungskompetenz. Sie findet ihren rechtlich wichtigsten Ausdruck in der „Kompetenz-Kompetenz" des Staates, den Umfang und Reichweite der Herrschaftsbefugnisse festzulegen. Der moderne Staat ist aber sowohl auf seiner – supranationalen und internationalen – „Außenseite" wie auf seiner „Innenseite" in rechtliche wie faktische Abhängigkeiten eingebunden. In ihnen verliert sich das, was den Kern der herkömmlichen Souveränitätsvorstellung ausmacht. Erkennbar ist nur noch ein

dichtes Geflecht wechselseitiger, dezentraler und nichthierarchischer Abhängigkeiten zwischen staatlichen und nichtstaatlichen, nationalen und übernationalen Akteuren. Souveränität hat keinen positiven eigenen Gehalt mehr, sie geht im Netzwerk auf.

Je schwächer die Staatsgewalt wird und je weiter der Prozess funktioneller wie räumlicher Entgrenzung voranschreitet, desto schwerer wird es, auch nur eine Souveränitätsprävention aufrecht zu erhalten. Einer Konzeption künftiger europäischer Staatlichkeit vermittelt die klassische Souveränitätsidee keine produktive Anregung und keinen wirklichkeitstauglichen Maßstab. An ihrer Stelle werden Konzepte der **Kooperation** zu entfalten sein. Solche Konzepte werden sich dann mit der Chance befassen müssen, in Kooperationsnetzwerken auf Richtung und Dynamik der Kooperation, aber auch auf die Entwicklung der Netzwerke selbst Einfluss zu nehmen.

III. Der verhandelnde Staat: Einheit nach innen und nach außen

Europäische Staatlichkeit ist danach in einem Gefüge vielfältiger **Kooperationsbeziehungen** zu suchen, in das staatliche und nichtstaatliche Akteure eingebunden sind. Diese Beziehungen durchschneiden die fortbestehenden Staatsgrenzen. Sie überlagern aber auch Kompetenzgrenzen: staatliche Einrichtungen – zum Teil rechtlich verselbständigt – kooperieren innerstaatlich und zwischenstaatlich miteinander, aber auch mit supranationalen und mit außerstaatlichen Akteuren; wichtige Referenzgebiete hierfür sind Wirtschaft, Verkehr, Telekommunikation oder Umweltschutz. Das typusbestimmende Medium solcher Kooperation – in „Pakten“, „Bündnissen“, „Bünden“ oder ähnlichem – ist die **Verhandlung**.

Alle maßgeblichen gesellschaftlichen Akteure begegnen einander immer wieder in Verhandlungslagen, und innerhalb dieser in einander ablösenden Verhandlungsbeziehungen. Europäische Staatlichkeit wird sich im Medium der Verhandlung gestalten und entwickeln. Für das Verständnis europäischer Staatlichkeit werden also die **Zugänglichkeit** von Verhandlungsarenen, die in diesen bestehenden **Kommunikationsbedingungen** und ihre **Verfahrens- und Ergebnistransparenz** maßgebliche Bedeutung erlangen.

Auch in solchen Verhandlungen werden Staatsbilder entworfen und wieder verändert, nicht nur in den Organen der wissenschaftlichen oder journalistischen Publizistik. Europäische Staatlichkeit entwickelt, beobachtet und gestaltet sich im Medium der Verhandlung. **Staatliche Einheit** verliert ihren juristisch-selbstreferenziellen und insoweit „souveränen“ Charakter, sie wird zur **Funktion wechselseitiger Wahrnehmung und Anerkennung** in Verhandlungsbeziehungen. Künftiges Staatsrecht wird sich mit den Strukturen solcher Beobachtungs- und Anerkennungsverhältnisse zu befassen haben. Es wird dabei nicht das herkömmliche Staatsrecht bleiben können, sondern sich zu **europäischem Kooperationsrecht** wandeln müssen.

B. Perspektiven

Alle diese Überlegungen führen nicht zu dem Ergebnis, dass die Gesellschaften Europas künftig ganz auf den Staat verzichten müssten. Sie nötigen auch nicht zur Suche nach einer Konzeption künftiger europäischer „Staatlichkeit ohne Staat“. Andererseits entspricht das Bild des Staates, das sich nunmehr abzeichnet, offensichtlich nicht mehr klassischen Staatsbildern, wie sie in Staatsrecht und Staatslehre noch

tradiert werden. Der moderne Staat wird undeutlich. Er hat keine beständigen, eindeutigen und klaren Umrisse, sondern fügt sich in ein **Gesamtarrangement** ein, in dem seine beobachtbare Erscheinung von Blickwinkel und Beleuchtung abhängt.

Jedenfalls ist er in diesem Arrangement nur einer unter verschiedenen Akteuren. Deren Beziehungen, Verbindungen und Zuständigkeiten im Verhältnis zueinander sind veränderlich. Diese **Beweglichkeit, Unbestimmtheit und Wandelbarkeit** erschweren die Vorstellung eines einheitlichen und seiner selbst bewussten Subjekts „Staat“ beträchtlich. Stattdessen wird von „**Staatlichkeit**“ als einer Qualität zu sprechen sein, die in abgestuften Intensitäten und in unterschiedlichen Bezügen je besonderen Trägern, deren wechselnden Zusammenschlüssen und beweglichen Netzen, stets wieder neu zugeordnet werden muss.

I. Bundesstaat, Staatenbund, Bund

Es gibt zwei ältere Versuche, diesen Wandel europäischer Staatlichkeit konzeptionell zu erfassen: Bundesstaat und Staatenbund. Diese Versuche einer konzeptionellen Neugründung der Staatlichkeit Europas scheinen aber wenig überzeugend. Das Modell des **Bundesstaats** leitet sich vom Einheitsstaat ab. Es bleibt deshalb hierarchisch und verfehlt damit beide konstitutiven Eigentümlichkeiten der Staatlichkeit Europas: die **Supranationalität** der Europäischen Union und die spezifisch „föderative“ **Gleichordnung** der Teile Europas. Aber auch nach dem Modell des **Staatenbunds** kann künftige europäische Staatlichkeit nicht entworfen werden. Schon angesichts der **Rechtssetzungs- und Vollzugsdurchgriffe** unmittelbar auf die europäischen Bürger erweist sich dieses Modell untauglich.

Ein dritter Vorschlag zur konzeptionellen Erfassung der Staatlichkeit Europas hat eine Kompromisslösung zum Inhalt. Er könnte sich gerade deshalb als überlegen erweisen. Es handelt sich um das Modell des **Bundes**. Die Konzeption des Bundes hält genau die Problematik „in der Schwebel“, die in Modellen des Bundesstaats oder Staatenbunds beseitigt wird – aber um den Preis einer Missachtung wichtiger Merkmale der Staatlichkeit Europas. Die Theorie des Bundes erlaubt zum einen die Annahme, dass sowohl der Bund wie auch seine Mitglieder je für sich eine eigene, staatsrechtlich-politische Existenz führen (**doppelte Staatsqualität**). Zum anderen wird in der Theorie des Bundes die Souveränitätsfrage nicht mehr gestellt. Es bleibt nicht nur offen, wo im Bund Souveränität noch zu finden ist. Offen bleibt auch, ob Souveränität *überhaupt noch* als eine geeignete Formel erscheint, die Binnenstruktur einer staatsrechtlichen Verbindung zu klären. Im Bund **verblasst die Souveränitätsfrage**.

II. Offene Staatlichkeit, Konstitutionalisierung, Verfassungsvertrag

„**Offene Staatlichkeit**“ (Wahl, DiFabio) ist als ein Alternativkonzept vorgeschlagen worden. Dabei soll der Staat sich vielfältigen Vernetzungen öffnen, zugleich aber als Einheit fortbestehen, die jedenfalls in einem inneren Kernbereich unberührt bleibt. Soll staatliche Einheit aber möglich bleiben, muss auf Offenheit in dem hier geradezu überschwänglich betonten Sinn verzichtet werden; beides zugleich ist nicht möglich (**vernetzte Offenheit oder abgegrenzte Einheit**). Das Konzept „Offener Staatlichkeit“ unterstellt die Möglichkeit, Offenheit anzuerkennen, ohne auf Einheit verzichten zu müssen; es bleibt damit hinter dem schon erreichten Stand der staatsrechtlichen Problementfaltung zurück.

Ein anderer Vorschlag zur Anpassung der sich ändernden Rahmenbedingungen moderner Staatlichkeit an hergebrachtere Rechtsformen zielt auf **Konstitutionalisierung**. Dann muss aber das Subjekt, auf das hin jede Verfassung ihren Regelungsanspruch erhebt, entweder schon bestehen oder aber jedenfalls vorstellbar sein. Genau das ist heute aber nicht mehr der Fall: die künftige Rechtsform europäischer Staatlichkeit ist ungewiss. Fehlt es also an einem einheitlichen und fassbaren Bezugssubjekt, dann kann Verfassung – auch eine „Europäische Verfassung“ oder ein „Europäischer Verfassungsvertrag“ – dieses Subjekt nicht *ex nihilo* erzeugen. Sollte also der Vorschlag einer Konstitutionalisierung Europas eine herkömmliche Staatsverfassung vor Augen haben, würde er zu viel voraussetzen; er könnte deshalb den „leeren Ort der Macht“ und die sich unter diesem wie ein „Rhizom“ (*Deleuze/Guattari*) ausbreitenden Vernetzungen nicht mehr verfassen. Vielleicht will der Vorschlag einer Konstitutionalisierung Europas aber auf ein klassisches Verfassungssubjekt ganz verzichten. Dann wäre jedoch unklar, wodurch eine solche „Verfassung ohne Subjekt“ sich von genau den vielfältigen (nationalen, international-völkerrechtlichen, supranationalen) Kooperationsnetzwerken unterscheidet, in denen sich moderne nachklassische Staatlichkeit verflüssigt hat (**Konstitutionalisierung ohne Objekt**). Man sieht: mit dem Staat verblasst nicht nur seine Verfassung, sondern die Verfassung überhaupt.

Von der bereits erwähnten Theorie des Bundes ausgehend ist allerdings noch ein weiteres Verfassungsverständnis möglich. Diesem Verständnis ist die (Wieder-)Herstellung eines staatlichen Subjekts kein Anliegen mehr. Stattdessen verpflichten sich danach die Mitglieder des Bundes wechselseitig auf einen gemeinsamen Friedenszweck, vielleicht auch auf ein allgemeines Wohlfahrtsziel, auf

Homogenisierungsbemühungen und auf Dauerhaftigkeit, außerdem räumen sie sich Interventionsrechte zur Sicherung der verabredeten Bundeszwecke ein. In einem solchen „Verfassungsvertrag“ (als Vertrag „auf eine Verfassung hin“) können auch noch weitere Strukturen festgelegt, Befugnisse eröffnet und Rechte eingeräumt werden. In allen diesen normativen Verabredungen kann sich eine künftige Praxis abstützen. In dieser kann sich vielleicht schließlich wieder ein Subjekt entwickeln, das im klassischen Sinn konstitutionalisierbar erschiene. Aber auch dann, wenn es nicht zu einem – sehr unwahrscheinlichen – europäischen Bundes- oder gar Einheitsstaat kommen sollte, verlöre die Verfassung des Bundes als „Verfassungsvertrag“ nicht ihr Substrat und mit diesem ihre staatsrechtlich maßgebliche Funktion. Sie wäre dann immer noch als normativ-höchstrangige **Sicherung von Such- und Selbstverständigungsprozessen** denkbar, in denen die Gestalt europäische Staatlichkeit zu dem Zweck offengehalten würde, sie weiter zu entwickeln und auszuarbeiten.

Zu bemerken ist im übrigen eine gewisse Ratlosigkeit in der Frage, wie die Finalität der europäischen Einigung im Horizont der Erweiterung und Globalisierung *nicht* mehr *nur* ökonomisch zu entwerfen sein könnte. Auch wenn oder gerade weil das ökonomische Paradigma keineswegs aus seiner zentralen Position verdrängt worden ist, hat das Fehlen einer überzeugenden Finalität Europas gleichfalls lähmende, strukturkonservative und entpolitisierende Auswirkungen. Deshalb müsste ein alternatives Paradigma europäischer Staatlichkeit auch die Grenzen der ökonomischen Perspektive überwinden. Nur in einem solchen Projekt könnte Europa Schritt für Schritt zu sich selbst finden. Dieses Projekt erfordert also die **Wiederentdeckung und Wiederermöglichung des**

Politischen. Weil es ein genuin politisches Projekt ist, kann sein genauerer Verlauf nicht vorgezeichnet werden – schon gar nicht durch Staats- und Verfassungsrecht –, sondern muss im Zuge seiner Durchführung entwickelt werden. Die Vorgabe derjenigen Strukturen, innerhalb deren ein solches Projekt möglich wird, könnte die wichtigste Aufgabe einer als Verfassungsvertrag neu verstandenen Verfassung Europas werden.

III. Das kommende Europa: ein Altes Reich?

Um zusammenzufassen: europäische Staatlichkeit beruht auf staatlicher Macht, die aber funktionell und territorial keinen Alleinstellungsanspruch mehr durchsetzen kann (**gesellschaftliche Mächte statt staatlicher Macht**). Sie ist geprägt durch eine veränderliche Balance zwischen den Einwirkungsmöglichkeiten einer supranational-zentralen Ebene, die aber funktional (EU-Kompetenzen) und durch ein Subsidiaritätsprinzip begrenzt bleiben, und denjenigen Gestaltungsmöglichkeiten, die dezentral wahrgenommen werden können (**Dezentralität vs. Zentralität**). Europäische Staatlichkeit ist ferner geprägt durch das Nebeneinander von staatlicher und außerstaatlicher Macht, deren jeweilige Reichweiten nicht nur wechseln, sondern sich auch überlagern und überschneiden können (**staatliche vs. außerstaatliche Macht**). Die Herrschaftsbeziehungen, die sich dabei verfestigen, beruhen nicht mehr nur auf demokratisch gesetztem Recht. Sie beruhen zunehmend auf sozialer Zuordnung und dem Tausch von Sicherheit (vor Arbeitsplatzverlust, Einkommensminderung, Mobilitätszumutungen etc.) gegen Loyalität, Vertrauen oder auch Lohnzurückhaltung, sie erscheinen als „**quasi-ständische**“ **Beziehungen**.

Im übrigen ist moderne europäische Staatlichkeit in zahlreiche Netzwerke der Kooperation eingebunden, die im Medium der Verhandlung immer wieder neu arrangiert werden (**verhandlungsförmige Kooperation**). Die normativen Ordnungen und die bei diesen anknüpfenden Legitimitätsbeziehungen, die bei alledem sichtbar werden, erscheinen vielschichtig, komplex und alles andere als spannungsfrei (**überlagernde Normenordnungen**). Und schließlich gibt es noch einen alten Mythos „Europa“, der die verschiedenen Ausprägungen europäischer Staatlichkeit vielleicht zusammenhalten, ihnen womöglich noch einen Rest untergründiger **Transzendenz** vermitteln könnte.

Moderne europäische Staatlichkeit scheint auf dem Weg zurück in ein „**neues Mittelalter**“ (Minc) oder eine „**neomediävale**“ Struktur. Diese Struktur mag zwar den „westfälischen Rahmen“ sprengen, sie weist gleichwohl erstaunliche Strukturähnlichkeiten mit der Staatlichkeit des hohen Mittelalters auf. Das Bild der alten europäischen Reichsgestalt scheint durchaus geeignet, die derzeit wahrnehmbare Erscheinung der Europäischen Union ohne wesentliche Auslassungen, Übertreibungen oder sonstige Verfälschungen wiederzugeben. Die weitere Entwicklung der EU wird vielleicht sogar zeigen können, wohin moderne Staatlichkeit überhaupt sich entwickeln könnte.

C. Demokratische Staatlichkeit?

Wohin wird sich aber die Demokratie entwickeln, die in ihrer modernen, repräsentativ-parlamentarischen Ausprägung eng an den neuzeitlichen Nationalstaat gebunden ist?

I. Gehalt und Struktur des Demokratiebegriffs

Europäische Demokratie beruht auf der Annahme, dass ein territorial und rechtlich integriertes „**Staats-volk**“ der letzte Zurechnungsgrund jedes gesamtgesellschaftlich verbindlichen **Willens** sein müsse. Ein derart im Volkswillen gründender Demokratiebegriff wird durch den Wandel moderner Staatlichkeit in drei konstitutiven Dimensionen beschädigt, nämlich in der Dimension der demokratischen **Akteure**, der Dimension der demokratischen **Prozesse** und der Dimension der demokratiefähigen **Themen**:

„Volk“ und „Staat“ können im skizzierten Bild europäischer Staatlichkeit immer schwerer als **zurechnungsfähige Einheiten** behauptet werden. Der „Staat“ und sein „Staatsvolk“ sind jedoch die beiden wichtigsten Akteure des klassischen Demokratiebegriffs, der ihnen die *Subjektqualität* zuspricht und sie als zurechnungsfähige *Einheiten* immer schon voraussetzt. Die Segmentalisierung, Pluralisierung und Heterogenisierung von Staat und Gesellschaft scheinen demgegenüber so weit fortgeschritten und so offensichtlich, dass Einheitsfiktionen unglaubwürdig werden; sie wandeln sich in Beschwörungen einer untergegangenen Zeit (**demokratische Akteure**).

Zum anderen ist die Einbindung der Nationalstaaten in internationale und supranationale **Abstimmungsgefüge** zu berücksichtigen. Sie hat zur Folge, dass ein „Volkswille“ als rechtfertigender Ursprung staatlicher Politik nur in Betracht gezogen werden kann, wenn und soweit er zuvor mit anderen „Volkswillen“ abgestimmt worden ist. Soll an dem Bild vom „Staatsvolk“ und seinem „Willen“ festgehalten werden können, müsste es dahin fortgezeichnet werden, dass sich die Völker Europas zusammenschließen, vermischen und größere Einheiten bilden. Die je besonderen „Volkswillen“ werden

dann gegebenenfalls in komplexeren und weitläufigeren Gebilden aufgehoben. Ob und in welchem Sinn es aber tatsächlich je einen „europäischen Volkswillen“ geben könnte, ist derzeit ganz ungewiss.

Auch in einer nach innen gerichteten, nationalstaatlichen Perspektive sind die Mechanismen immer schwerer zu rekonstruieren, in denen ein „Volkswille“ sich bilden müsste, um als solcher identifiziert werden zu können. Der wichtigste Grund hierfür liegt darin, dass der Prozess staatlicher Willensbildung und Entscheidung immer stärker durch immer undurchsichtigeren Arenen **außerstaatlicher Einflussnahme** geführt werden muss. Informale, exklusive, intransparente und oft recht beständige Netzwerke zwischen „verhandelndem Staat“ und anderen – nichtstaatlichen, supranationalen und internationalen – Akteuren sind hier inzwischen prägend geworden.

Die Wege erscheinen also zahlreich und unübersichtlich, auf denen sich der Volkswille heute bilden müsste. **Zurechnungs- und Rechtfertigungszusammenhänge** sind daraufhin oft kaum noch nachvollziehbar. Diese Zusammenhänge verlängern sich zwischen Brüssel, Straßburg und Berlin, zwischen Staatskanzleien, Abgeordnetenbüros, Parteizentralen, Konzernetagen, Verbandssitzen und Medienstandorten immer weiter. In diesen Zusammenhängen ist ein Volkswille schließlich kaum noch zu erkennen. Eine diesem Willen entspringende demokratische Legitimität bestimmter Entscheidungen ist daraufhin immer schwerer nachzuweisen (**demokratischer Prozess**).

Zum dritten sind diejenigen Problemfelder immer zahlreicher geworden, die für eine demokratische Entscheidung unzugänglich scheinen. Zwar ist auch in diesen Feldern eine politische Entscheidung letztlich unvermeidlich. Diese Entscheidung bedarf aber entweder der vorgängigen

Belehrung durch hochspezialisiertes **Wissen**, das deshalb aber auch immer exklusiver wird. Andernfalls kann die politische Entscheidung nur noch in **Glauben** und **Vertrauen** gründen. Die Staatsverschuldung, der Klimawandel oder die Gentechnik, aber auch etwa globale Finanzströme und Armutswanderungen oder die Folgen gesellschaftlicher Überalterung sind Beispiele für Themen, die im klassischen Medium demokratischer Deliberation nicht mehr vollständig aufgehoben erscheinen. Wo es aber letztlich auf Spezialwissen einerseits, Glauben und Vertrauen andererseits ankommt, bleibt für einen hinreichend profilierten, originären und autochthonen „Volkswillen“ immer weniger Raum, der sich in einer echten Entscheidung ausdrücken könnte. Je kleiner aber der Entfaltungsraum des Volkswillens wird, desto kleiner wird auch der Gegenstandsbereich klassischer Demokratiekonzepte (*demokratiefähige Themen*).

Demokratie bezieht sich mit „Staat“ und „Staatsvolk“ also auf Konstruktionen, deren Bedeutung immer stärker relativiert werden muss. Zwar können Staats- und Verfassungsrecht an der Maßgeblichkeit eines Volkswillens festhalten, *soweit* ein Staat und sein Volk noch auszumachen sind. Dieses klassische Demokratieverständnis, das auf anthropozentrische und hierarchische Bilder setzt, kann dann freilich nur noch in immer engeren Grenzen Geltung beanspruchen. Der aktuelle Stand europäischer Staatlichkeit und ihre Entwicklungsdimensionen können in dem herkömmlichen Demokratieverständnis nicht mehr erfasst werden.

II. Aktuelle Folgerungen

1. Verzicht auf „Volksherrschaft“

Eine erste Konsequenz, die in der neueren Diskussion auch ausdrücklich gezogen wird, ist der **Verzicht auf**

„**Volksherrschaft**“. Weder das „eine Staatsvolk“ noch „seine Herrschaft“ können danach staats- und verfassungsrechtlich weiterhin sinnvoll gedacht werden. Das Demokratieprinzip wird damit nicht substanzlos. Doch verändert sich sein Gehalt. Das Demokratieprinzip wandelt sich zu einem Optimierungsgebot, das auf demokratische Teilhabe einzelner Akteure an Entscheidungsprozessen gerichtet ist und durch menschenrechtliche Gewährleistungsgehalte ergänzt wird. Demokratie ist nicht mehr der einzige und letztlich maßgebliche Legitimationsgrund, sondern einer unter anderen, stets von Erosion bedroht und deshalb steter optimierender Pflege bedürftig.

2. „Gubernative Rechtssetzung“

Ferner wird vorgeschlagen, auch eine „**gubernative Rechtssetzung**“ als Realisierungsform des Demokratieprinzips anzuerkennen. Der Vorschlag knüpft an bei der zentralen Bedeutung, die der Regierung und hohen Ministerialbürokratie als initiierenden, gestaltenden und verfahrenssteuernden Akteuren zukommt, und zwar im Prozess der nationalen *parlamentarischen Gesetzgebung*, in den Verfahren der *supranationalen Normsetzung* (EU-Rat, EU-Parlament) und in der *außerparlamentarischen Normsetzung* (Verordnungen, Verwaltungsvorschriften). Im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung bzw. Ministerialbürokratie wird letzteren schon seit längerem eine maßgebliche Bedeutung als „Gubernative“ zugewiesen: sie gilt Vielen als bestimmender Teil der Gesetzgebung.

Als „Gubernative Rechtssetzung“ wird eine Kooperation von Gesetzgebung und Regierung unter „gubernativer Hegemonie“ bezeichnet. Die Gesetzgebungsfunktion wird damit einem Organ zugeordnet, das nicht mehr unmittelbar demokratisch

legitimiert ist. Das gubernative Organ kann deshalb auch keine übergreifend-größere Einheit – „das Volk“ – repräsentieren. Die Gubernative steht identitär für sich selbst. Die Formel der „gubernativen Rechtsetzung“ beschreibt eine Lage, in der die Bedeutung parlamentarisch-demokratischer Legitimation rückläufig ist. Die Formel reflektiert damit die eingangs beschriebenen Veränderungen moderner Staatlichkeit. Wenn mit der Einheit des modernen Staats auch das Substrat parlamentarisch-demokratischer Legitimation zerfällt, dann verweist die Formel von der „gubernativen Rechtsetzung“ auf eine ohnehin zu relativierende Bedeutung dieser besonderen Legitimationsform.

„Gubernative Rechtsetzung“ kann nicht als eine weitere Realisationsweise des Demokratieprinzips gelten. Die demokratische Legitimation, die diese Rechtsetzung noch vermitteln kann, ist gering, und sie wird weiter abnehmen, je länger „gubernative Rechtsetzung“ stattfindet und je unauffälliger sie deshalb erscheint. Auf die Entwicklung europäischer Staatlichkeit bezogen, bezeichnet die Formel das Scheitern – oder, weniger wertend formuliert: das allmähliche Dahinschwinden – der Demokratie in genau dem politischen Raum, in dem diese Demokratie einst erfunden worden ist.

3. Staat als „Agentur“

Das Bild eines „Staatskörpers“, dem die einzelnen staatlichen Akteure als Teile bzw. „Organe“ hierarchisch eingegliedert und untergeordnet sind, passt nicht mehr zu den skizzierten Veränderungen moderner europäischer Staatlichkeit. Diese Veränderungen legen vielmehr eine Konzeption nahe, die Staatlichkeit in **Agenturen** organisiert, die in Netzwerken mit anderen staatlichen Agenturen und außerstaatlichen Akteuren verbunden sind. In dem angelsächsischen Modell weitgehend

verselbständigter „agencies“ oder „Institutionen“ differenziert sich moderne Staatlichkeit stärker aus. Ihre Träger stehen in eher funktional als hierarchisch bestimmten Beziehungen. Sie kooperieren und konkurrieren miteinander und erlangen bei alledem immer größere Selbständigkeit. Das zeigt sich etwa in strikt gesonderten Zuständigkeitsbereichen, eigenen Legitimationsquellen, eigenen Loyalitätsbeziehungen (regionale Wirtschafts- oder Sozialpolitik, regionaler Umweltschutz; Theorie der „*captured agencies*“) und einer immer intensiveren innerstaatlichen Konkurrenz um die Ressourcen, die aus dem staatlichen Gesamthaushalt an die „agencies“ zu verteilen sind. In den „agencies“ der amerikanischen Rechts- und Verwaltungstradition verschränken sich überdies Funktionen der Normsetzung (Legislative) und des Normvollzugs (Exekutive), auch dies entspricht einer faktisch für Europa ebenfalls zu beobachtenden Entwicklung.

Moderne europäische Staatlichkeit scheint sich also auf ein älteres amerikanisches Modell hin zu bewegen – freilich ohne dass dies konzeptionell schon verarbeitet worden wäre, gewissermaßen unbewusst. Es kann jedenfalls kaum einem Zweifel unterliegen, dass dieses Modell wesentliche Eigenarten moderner europäischer Staatlichkeit und deren aktuellen Formwandel besser zu erfassen vermag als die ältere europäische Metapher einer „Staatsperson“.

Der konzeptionelle Wechsel hin zu einem „agency“-Modell des Staates hat beträchtliche Konsequenzen für das Verständnis demokratischer Steuerung und Legitimation. Vor allem begründet dieser Wechsel ein weiteres Argument dafür, dass Demokratie als „Volksherrschaft“ heute nur noch für **regionale und subregional-lokale Bezüge** entworfen werden kann – für diejenigen Bezüge also, in denen die staatlichen „agencies“ ihr jeweiliges Wirkungsfeld haben. Demokratie im herkömmlichen Verständnis einer *Herrschaftsform* wird dann

künftig nur noch in den Nahbereichen des Kontaktes zwischen Staat und Gesellschaft ihre Strukturen und ihre Praxisformen finden können. Selbst das aber ist nicht sicher. Auch in kleinräumigen Verhältnissen könnte das Moment demokratischer *Herrschaft* an Bedeutung verlieren. Auch im Rahmen eines „agency“-Modells werden deshalb **Beteiligung und (Kontroll-)Öffentlichkeit** als begriffsprägende Realisationsformen eines neuen, nahbereichsbezogenen Demokratieverständnisses in den – auch konzeptionellen – Vordergrund treten müssen. In ihrem herkömmliche Verständnis verlöre Demokratie auch hier an Bedeutung.

III. Funktionale Äquivalente

Ein klassisches Demokratieverständnis wird in dem Europa, das sich heute abzeichnet, wahrscheinlich immer weniger Praxisformen finden. Wohin aber wird sich Demokratie entwickeln, was könnten erforderlichenfalls funktionale Äquivalente werden? Abschließend wird diese auf eine Prognose zielende Frage nicht zu beantworten sein. Immerhin dürften sich Tendenzen bezeichnen lassen. Dazu hier noch einige Stichworte:

Demokratie wird künftig wahrscheinlich weniger auf die Einrichtung und Ausübung von Herrschaft hin zu begründen sein. Sie wird weniger von einem Volkswillen aus und auf die Bestimmung eines Staatswillens hin konzipiert werden können. Statt dessen wird Demokratie als ein Modus der **Beteiligung** an und ein Medium der **Kommunikation** in komplexen, räumlich, zeitlich und sozial weitläufigen Abstimmungsprozessen zu verstehen sein. Demokratie wird weniger die Zurechenbarkeit von Entscheidungen oder die Trägerschaft von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen betreffen. Statt dessen wird für eine künftige Demokratietheorie und ihre verfassungsrechtliche Umsetzung die **Beobachtung** und die –

laufende oder nachträgliche – **Kontrolle** solcher Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Vordergrund stehen. Beteiligung und Kommunikation, Beobachtung und Kontrolle müssen schließlich zusammengeführt werden in einem Entwurf demokratischer **Öffentlichkeit**, die in und zwischen den Netzwerken bzw. Verhandlungssystemen staatlicher, suprastaatlicher und außerstaatlicher Akteure einzurichten und immer neu abzusichern sein wird; dabei wird insbesondere der Sicherstellung ausreichender Informationsrechte und unabhängiger, nichtkommerzieller Massenmedien verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen sein.

Im übrigen werden wichtige Funktionen, die herkömmlich dem Demokratieprinzip zugeschrieben worden sind, künftig wohl zu einer Art „Gewaltenteilung“ abwandern, die dann wiederum auch sektoral begrenzte „Teildemokratien“ mit einschließen mag. Der Fortschritt der Demokratisierung künftiger europäischer Staatlichkeit wird dann wesentlich an drei Kriterien abzulesen sein. Zum einen wird dies das Maß sein, in dem es sehr unterschiedlichen staatlichen Agenturen gelingt, ihre je besonderen Politiken aufeinander abzustimmen und miteinander auszubalancieren. Zum anderen wird die Beteiligung unmittelbar und mittelbar Betroffener, und zwar über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus, künftig vermehrt ein Kriterium verwirklichter Demokratie werden müssen. Zum dritten wird es auf den Umfang ankommen, in dem die Zuordnungs-, Abstimmungs- und Ausgleichsprozesse zwischen staatlichen Agenturen von sektoral und/oder fachlich mehr oder weniger spezialisierten Öffentlichkeiten beobachtet werden.

Offensichtlich erleidet das Demokratieprinzip in seinem klassischen Verständnis bei alledem einen erheblichen Bedeutungsverlust. Es wird freilich kaum anders gehen, und überdies scheint dieser Bedeutungsverlust faktisch längst auch im nationalstaatlichen Rahmen vollzogen.

Referenzliteratur

- Benz, Wolfgang, Der moderne Staat, München/Wien, 2001*
- Brunkhorst, Hauke/Kettner, Matthias (Hg.), Globalisierung und Demokratie, Frankfurt a. M., 2000*
- De Sousa Santos, Boaventura, Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition (After the Law), Routledge, 1995*
- Di Fabio, Udo, Das Recht offener Staaten, Tübingen, 1998*
- Elster, John (Hg.), Deliberative Democracy, Cambridge, 1998*
- Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hg.), Modernisierung des Staates?, Baden-Baden, 1997*
- Grawert, Rolf/Schlink, Bernhard/Wahl, Rainer/Wieland, Joachim (Hg.), Offene Staatlichkeit, Festschrift Ernst-Wolfgang Böckenförde, Berlin, 1995*
- Higgott, Richard A. (Hg.), Non-State Actors and Authority in the Global System, London/New York, 2000*
- Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin, 1914*
- Kokott, Juliane, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 63 (2003), S. 8*
- Minc, Alain, Das neue Mittelalter (1993), Hamburg, 1995*
- Nye, Joseph S./Donahue, John D. (Hg.), Governance in a Globalizing World, Cambridge, Mass./Washington, 2002*
- Ohmae, Kenichi, The End of the Nation State, London, 1995*
- Palmisano, Samuel J., The Globally Integrated Enterprise, Foreign Affairs May/June 2006, S. 127*
- Peters, Anne, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin, 2001*

The EU as the Paradigm of Future European Statehood

- Rapley, John, *The New Middle Ages*, Foreign Affairs May/June 2006, S. 95
- Reinhard, Klaus, *Geschichte der Staatsgewalt*, München, 1999
- Rossen-Stadtfeld, Helge, *Demokratische Staatlichkeit in Europa: ein verblässendes Bild*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 53 (2004), S. 45
- Roth, Wolfgang, *Genealogie des Staates*, Berlin, 2003
- Sassen, Saskia, *Losing Control?*, New York, 1996
- Schönberger, Christoph, *Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaats-Schemas*, Archiv des öffentlichen Recht (AöR) 129 (2004), S. 81
- Strange, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, 1996
- Teubner, Gunther (Hg.), *Global Law without a State*, Aldershot, 1997
- Vesting, Thomas, *Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung*, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 63 (2003), S. 37
- Wahl, Rainer, *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*, Frankfurt a. M., 2003

STATALITATEA DEMOCRATICĂ ÎN EUROPA

Helge ROSSEN-STADTFELD

A. Transformări în privința accepțiunilor statului

I. Unitatea statului

Și discuția actuală în privința statului se raportează, fie în sens aprobator, fie de respingere, la un anumit concept al statului european modern. Acest concept reprezintă o construcție a teoriei germane a statului din secolul al XIX-lea. Ea găsește unitatea conceptului de stat în legarea funcțională a trei caracteristici: statul modern exercită *dominația* sa exclusivă, în limitele *teritoriului* său *de stat* (*Staatsgebiet*), asupra unui *popor al statului* (*Staatsvolk*), atribuit doar acestuia (**Jellinek**, *Allg. Staatslehre*, 1914, 144, 394-434).

1. Dominația

Doar statul trebuia să fie îndreptățit să dea o formă juridică obiectivelor sale de dominație și să le impună în practică. Statul modern este recognoscibil prin **unicitatea**, **unitatea** și **legitimitatea** dominației sale. Dominația statală apare însă astăzi slăbită în privința fiecăreia din aceste trei caracteristici iar menținerea și stabilitatea ei viitoare nesigură:

„Din afară”, Uniunea Europeană, ca **organism supranațional**, pune de multă vreme în discuție deținerea și

exercitarea dominației legitime a statului. Ocaziile, obiectivele și criteriile exercitării dominației sunt determinate într-o măsură din ce în ce mai mare de către dreptul primar și secundar european, pe plan supranațional, nu numai în domeniul economic, ci și în domenii precum mediul înconjurător, tehnica, sănătatea sau impozitele și alte contribuții fiscale, ba chiar și în acel domeniu constituind în mod tradițional un sanctuar al statului național: cultura (în special audiovizualul). **Funcția programării juridice** este deplasată tot mai puternic înspre nivelul supranațional.

Legitimitatea programării supranaționale este pusă mereu în discuție; sursele, condițiile menținerii și limitele acestei legitimități nu par a fi nicidecum clarificate suficient. Totuși, capacitatea de justificare la nivel de principiu a ordinilor normative supranaționale europene nu este nicidecum pusă la îndoială. Chiar și eșecul provizoriu al proiectului constituțional european nu poate fi interpretat ca o delegitimare în ansamblu a instituțiilor supranaționale ale Uniunii Europene. În această privință, au fost respinși anumiți politicieni europeni și anumite stiluri de politică, dar nu și o Europă constituită (*ein verfasstes Europa*) ca atare.

Chiar și în mediul intern al societății statale, așadar în marile **sisteme funcționale** și în **societatea civilă**, au intrat în scenă concurenți ai statului, care apar ca având același rang cu el sub aspectul stabilirii și impunerii ordinii sociale. Mari întreprinderi și asociații, dar și organizațiile neguvernamentale, stabilesc sisteme de reglementare proprii, care nu mai sunt supuse controlului ordinii juridice statale (**întemeiere** nonstatală a **ordinii** = *nichtstaatliche Ordnungsstiftung*).

Acumularea dominației de fapt de către actori sociali nonstatali este accentuată prin privatizarea progresivă a sarcinilor statale; se ajunge la o pierdere a „suveranității

interne” (**Kämmerer**). Pe de altă parte, concurenții nonstatali ai statului pot evita influența și acțiunea acestuia. Oricum, ei sunt protejați în mare măsură prin drepturile fundamentale și drepturile omului, care pot fi invocate și împotriva legiuitorului. La aceasta se mai adaugă posibilitatea de a amenința cu schimbarea sediului sau cu alte asemenea opțiuni de ieșire ori de refuz. Forța de amenințare a actorilor nonstatali duce prin aceasta, pe plan factual, la o **libertate față de controlul statului**. Și din acest motiv, sarcini ce reveneau în mod tradițional statului, precum producția de energie, protecția socială sau învățământul profesional, nu mai pot fi realizate astăzi într-un sens contrar intereselor unor actori nonstatali importanți, precum întreprinderile, sindicatele, asociațiile patronale etc.

În fine, la aceasta se mai adaugă faptul că în urma globalizării progresive, și ca o expresie a acesteia, pe plan mondial au apărut tot mai multe structuri în cadrul cărora puterea tradițională a statului național a devenit în mare măsură lipsită de semnificație. Cea mai importantă dintre aceste structuri a devenit sistemul financiar internațional. El este protejat de teoria economică normativă a neoclasicismului, care susține posibilitatea unor mecanisme de piață autonome, a căror funcționare „propriu-zisă” nu poate fi, prin urmare, tulburată prin ingerințe externe. În mod corespunzător, sistemul financiar global funcționează în mare măsură „autologic” și autoreferențial. Criza asiatică din 1997/1998, dar și colapsul „noii economii” au evidențiat clar riscurile unui asemenea mod de funcționare. Alte exemple de structuri globale, care se află în afara razei de acțiune a reglementărilor statale, sunt Organizația Mondială a Comerțului (WTO), dar și piețele și sferile publice de pe Internet.

Consecința cea mai importantă a acestei evoluții nu este ceva de genul unei dispariții depline a dominației statale legitime. Capacitatea unei exercitări efective pe plan social a dominației legitime este repartizată mai multor actori. Pe de o parte, funcția de deținere și de exercitare a dominației legitime se difuzează în societate și se cristalizează în diverse grade de intensitate (**difuzarea dominației / *Herrschaftsdiffusion***); statalitatea tradițională este pe punctul de „a se vaporiza” efectiv (*Offe*). Din perspectivă supra- și internațională, se poate observa din ce în ce mai clar, o formă mai mult sau mai puțin evoluată de **global governance**. Prin aceasta se desemnează o structură de contexte de reglementare, regimuri, valori și măsuri de control, care trebuie distinse în mod strict de orice model al unui *global government*. *Global governance* nu este organizat ierarhic, fiind construit mai degrabă policentric, structurat în rețea și conceput în continuă automodificare. La această structură și în aceasta cooperează atât state cât și organizații internaționale, organizații neguvernamentale, concerne multinaționale sau mari asociații [profesionale]. Neîndoielnic, statul este aici doar un actor între mulți alții, și nu este în mod necesar nici măcar un *primus inter pares*.

2. Poporul

Conceptul modern al statului este legat în mod strâns de mitul unei „unități a poporului”, antepolitică, antejuridică și prestatală (*Jellinek*). Asemenea fantezii de drept constituțional privind comunitatea și omogenitatea nu mai sunt apte să ofere o imagine plauzibilă a realității.

Societatea europeană modernă este marcată de mișcări de migrație, diferențieri sociale crescânde, diferențieri etnice, precum și de o segmentare accentuată pe plan cultural-religios, ideologic și lingvistic (mergând până la ghetoizare). Ea se află

sub incidența *faptică* a unei presiuni dizolvante. Aceasta este amplificată de imaginile standardizate ale lumii care sunt puse în circulație și răspândite de *mass media* globale. În aceste condiții, nu se mai poate vorbi în mod serios de o unitate substanțială și „existențială” a poporului. În locul acesteia, în societățile europene moderne se constituie **apartenențe multiple** (*multiple Zugehörigkeiten*), care apar ca împletite între ele, intersectate sau chiar contradictorii în sine. Practic, drept contragreutate a unității supranaționale nu mai trebuie privite popoarele. Rolul acestei contragreutăți îl joacă mai degrabă indivizii din Europa, în dinamica complexă și de necuprins cu privirea a asocierilor lor schimbătoare.

Forma juridică a asocierii într-un „popor al statului” (*Staatsvolk*) este cetățenia (*Staatsangehörigkeit*). Semnificația ei este diminuată prin factori induși *juridic*. Motive determinante pentru această diminuare sunt: interdicția discriminării în *dreptul european* și în dreptul internațional economic, cetățenia europeană de sine stătătoare, desprinderea protecției drepturilor omului de rădăcinile sale național-statale, dar și dislocarea treptată a criteriului cetățeniei de către criteriul domiciliului în dreptul internațional privat sau semnificația crescândă a principiului universalității [răspunderii penale] în dreptul penal și a jurisdicției penale internaționale. Firește, nu poate fi vorba de o pierdere totală a semnificației cetățeniei statului. Însă tendințele de relativizare nu pot fi ignorate.

Asemenea tendințe de relativizare sunt accentuate de o insidioasă **delegitimare a cetățeniei statului**. Spațiile de manevră ale statului devin tot mai reduse datorită presiunii resurselor tot mai puține, a unei dinamici paralizante a îndatorării, și a crizelor globale majore (schimbările climatice, terorismul, războiul). Totuși, statul poate încerca să decline

sarcinile ce-i sunt atribuite. Un anumit nivel minim – condiționat diferit, de la caz la caz, sub aspect civilizatoriu și cultural – de îndeplinire a sarcinilor statului trebuie însă menținut, atunci când premisele importante ale realizării libertății civile (infrastructură, sisteme de învățământ, piețe, sisteme de asigurări sociale etc.) nu mai pot fi garantate indivizilor. Dacă se coboară sub acest nivel minim, se pune întrebarea dacă statul mai poate garanta cu adevărat bunăstarea și siguranța populației sale. De realizarea acestor garanții depinde la rândul său menținerea capacității de legitimare a cetățeniei statului ca o legătură de promisiuni și *obligații reciproce*. Dacă această garanție rămâne neîndeplinită, cetățenia statului își pierde rațiunea cea mai importantă.

Din perspectiva evoluției recente a națiunilor europene, concepția unei societăți unite ca „popor al statului” (*Staatsvolk*), devenită astfel comunitate juridică, apare ca problematică în cel mai înalt grad. Această concepție trebuie înlocuită printr-o construcție mai puțin mistificatoare și implicând mai puține premise. Ea nu trebuie raportată la *ethnos*, ci – urmând tradiția juridică franceză – la *demos*. Mai ales, ea trebuie să renunțe la presupuziția unui actor colectiv identic cu sine însuși. În locul acestuia din urmă, ea trebuie să recunoască indivizii, ca **cetățeni și cetățene**, ca purtători genuini ai statalității moderne. Numai într-o asemenea construcție poate fi întemeiat un nou statut cetățenesc postnațional, desprins de bazele populare (*völkisch*), dar, tocmai de aceea, cu atât mai ușor de grevat.

3. Teritoriul

O a treia caracteristică fundamentală a conceptului modern al statului constă în **distincția** teritorială **dintre interior și exterior**, care a înlocuit criteriul premodern al legăturii

personale. Și semnificația acestei caracteristici constitutive a statului apare ca depășită.

Odată cu integrarea progresivă, temeiul validității politicii și al dreptului trebuie găsit tot mai puțin pe terenul statelor naționale europene și tot mai mult pe cel al Europei. *Spațiile* juridice delimitate riguros nu mai sunt necesare într-o ordine juridică comunitară aflată într-un proces de unificare. Treptat ele se dizolvă reciproc. În locul lor apar raporturi *funcționale* cu întindere diferită, având însă în principiu întotdeauna dimensiuni europene. În cadrul unor asemenea raporturi funcționale sunt dispuse și aliniate apoi piețele, infrastructura pentru transport și telecomunicații, sistemele de protecție a sănătății, de protecție socială și de învățământ. Tot mai multe funcții sociale pot fi realizate doar la nivel supra- și internațional. Edificiul delimitat spațial al statului național devine prea strâmt pentru aceasta.

Această schimbare treptată de la **spațiu spre funcție** nu este limitată la Europa. Pe plan mondial, frontierelor de stat le revine o semnificație din ce în ce mai mică sub aspectul dimensiunilor dezvoltării precum și din perspectiva potențialelor pericole în societățile moderne. Frontierele de stat abia dacă mai au vreo importanță în privința disponibilității datelor și a resurselor, informațiilor și cunoștințelor accesibile prin ele, a configurării rețelelor de comunicații individuale și de masă și a accesului la asemenea rețele, a relațiilor comerciale legale sau ilegale (droguri, arme, ființe umane), a concurenței pentru hegemonie religioasă, ideologică, culturală și tehnico-economică („djihad” versus „McDonald-izare”), dar și în privința noilor maladii (SIDA), a poluării mediului, a contaminării radioactive sau a schimbărilor macroclimatice.

Acest lucru este valabil fără rezerve doar în privința spațiului intern al Europei. În relațiile externe ale Europei,

frontiera dobândește din nou o semnificație („fortăreața Europa”), care nu mai este necesară în raporturile interne din acest continent. Firește, această semnificație abia dacă mai poate fi desemnată ca fiind „de drept constituțional”. Frontiera modernă separă structuri supranaționale și prin aceasta, totodată, forme de viață, de civilizație și cultură. Ea și-a dizolvat legătura strânsă cu statul și dreptul. Semnificația ei nu poate fi înțeleasă decât dintr-o perspectivă considerabil mai largă, care poate fi obținută doar pe planul științelor sociale și al culturii.

II. Suveranitatea

Relativizarea celor trei caracteristici clasice ale statului operează și asupra conceptului de suveranitate de stat, strâns legat de aceste trei caracteristici. Acesta a ajuns acum definitiv în zona limitei plauzibilului.

Componenta centrală și indispensabilă a suveranității clasice este competența statului privind decizia ultimă (*Letztentscheidungskompetenz*). Ea își găsește expresia juridică cea mai importantă în noțiunea de „competență asupra competenței” (*Kompetenz-Kompetenz*) ce revine statului, prin care acesta determină întinderea și raza de acțiune a atribuțiilor privind dominația (*Herrschaftsbefugnisse*). Statul modern este însă legat prin raporturi de dependență, pe plan faptic dar și juridic, atât în privința „părții sale externe” – supranațională și internațională – cât și sub aspectul „părții sale interne”. Prin ele se pierde ceea ce constituie nucleul accepțiunii tradiționale a suveranității. Recognoscibilă nu mai este decât o rețea densă de dependențe reciproce, descentralizate și non-ierarhice, între actori statali și non-statali, naționali și supranaționali. Suveranitatea nu mai are un conținut pozitiv propriu zis, ea se dizolvă într-o rețea.

Cu cât mai slabă devine puterea de stat, și cu cât progresa mai mult procesul disoluției spațiale și funcționale a frontierelor, cu atât mai grea devine menținerea fie și a unei singure pretenții de suveranitate. Ideea clasică de suveranitate nu mai oferă un impuls productiv și nici un criteriu adecvat realității pentru o concepție a viitoarei statalități europene. În locul acesteia vor trebui dezvoltate concepte privind **cooperarea**. Aceste concepte trebuie să răspundă necesității de a examina posibilitatea ca în rețelele de cooperare să fie exercitate influențe asupra direcției și dinamicii cooperării, dar și a evoluției rețelelor înseși.

III. Statul negociator: unitatea în interior și în exterior

Statalitatea europeană trebuie căutată prin urmare într-o structură de **raporturi multiple de cooperare**, în care sunt implicați actori statali și non-statali. Aceste raporturi intersectează frontierele de stat încă existente. Ele traversează însă și limitele de competență: instituțiile statale – parțial autonomizate juridic – cooperează între ele intrastatal și interstatal, dar și cu actori supranaționali și internaționali. Domenii de referință importante în această privință sunt economia, transporturile, telecomunicațiile sau protecția mediului înconjurător. Mijlocul tipic pentru o asemenea comunicare – prin „pacte”, „alianțe”, „ligi” sau alte asemenea instrumente – îl constituie **negocierea**.

Toți actorii sociali relevanți se întâlnesc mereu între ei în situații de negociere, iar în cadrul acestora, în raporturi succesive de negociere. Statalitatea europeană va fi structurată și va evolua într-un mediu de negocieri. Pentru înțelegerea statalității europene, vor dobândi importanță considerabilă factori precum **accesul la arenele negocierii, condițiile privind**

comunicațiile, precum și **transparența procedurilor și a rezultatelor**.

Și în cadrul acestor negocieri vor fi elaborate și modificate imagini ale statului, nu numai în publicistica științifică și jurnalistică. Statalitatea europeană se dezvoltă, se observă și se structurează în mediul negocierilor. Unitatea statală își pierde caracterul juridic-autoreferențial și, în această măsură, caracterul „suveran”; ea devine **funcție a percepției și recunoașterii reciproce** în raporturile de negociere. Viitorul drept constituțional va trebui să se ocupe de structurile unor asemenea relații de observare și recunoaștere. Sub acest aspect, el nu va mai rămâne dreptul de stat (*Staatsrecht*) de până acum, ci va trebui să se transforme într-un **drept al cooperării europene**.

B. Perspective

Toate aceste considerente nu duc la concluzia că societățile Europei ar trebui să renunțe total la stat. Nu este nevoie nici de căutarea unei concepții a viitoarei „statalități europene fără stat”. Pe de altă parte, imaginea statului care se profilează de aici înainte nu mai corespunde imaginilor clasice ale statului, așa cum mai sunt încă transmise în dreptul constituțional și în teoria statului. Statul modern devine confuz și nedeslușit. El nu mai are un contur stabil, univoc și clar ci se aliniază aranjamentului general, în care apariția sa decelabilă depinde de punctul de vedere și de unghiul de iluminare.

În orice caz, în acest aranjament el apare doar ca unul dintre mai mulți actori diferiți. Relațiile, legăturile și competențele acestora, în raporturile lor reciproce, sunt schimbătoare. Această mobilitate, nedeterminare și transformabilitate îngreunează considerabil reprezentarea unui

subiect unitar, conștient de sine, numit „stat”. În locul acestuia se vorbește de „statalitate” ca fiind o calitate care, cu grade diferite de intensitate și cu raportări diverse în funcție de titulari, de conexiunile schimbătoare dintre aceștia și de rețelele în mișcare, trebuie reatribuită mereu.

I. Stat federal, confederație de state, ligă

Există două încercări mai vechi de a aborda conceptual această transformare a statalității europene: stat federal (*Bundesstaat*) și confederație de state (*Staatenbund*). Aceste încercări ale unei reîntemeieri conceptuale a statalității Europei par însă puțin convingătoare. Modelul **statului federal** derivă din cel al statului unitar. De aceea el rămâne ierarhic și ratează ambele particularități constitutive ale statalității europene: **supranaționalitatea** Uniunii Europene și **coordonarea** „federativă” a părților Europei. Dar nici după modelul **confederației de state** nu se poate proiecta viitoarea statalitate europeană. Acest model se vedește a fi necorespunzător în raport cu efectul direct [al dreptului european], care operează nemijlocit asupra cetățenilor, în privința elaborării normelor și a executării acestora.

O a treia propunere de abordare conceptuală a statalității europene are drept conținut o soluție de compromis. Poate tocmai de aceea, ea se poate vădi ca superioară. Este vorba de modelul **ligii** (*Bund*). Concepția ligii ține „în suspensie” exact acea problematică pe care modelele statului federal și al confederației de state o elimină, dar cu prețul ignorării unor caracteristici importante ale statalității europene. Teoria ligii permite pe de o parte ipoteza că atât liga, cât și membrii acesteia au o existență politică și constituțională proprie (dublă calitate statală). Pe de altă parte, în teoria ligii, problema suveranității nu mai este pusă. Rămâne în suspensie nu numai

problema unde anume în ligă rezidă suveranitatea, ci și chestiunea dacă suveranitatea *mai apare cumva* drept formulă adecvată pentru clarificarea structurii interne a unei legături de drept constituțional. În ligă, **problema suveranității se estompează**.

II. Statalitate deschisă, constituționalizare, tratat constituțional

Statalitatea deschisă (Wahl, DiFabio) a fost propusă drept concept alternativ. Prin acesta, statul urmează să se deschidă multiplelor conexiuni în rețea, păstrându-se totodată ca unitate, care rămâne neatinsă în nucleul său esențial. Dacă unitatea statală rămâne posibilă, trebuie să se renunțe la deschidere în sensul pronunțat avut în vedere aici; ambele nu sunt posibile concomitent (**deschidere racordată la rețea sau unitate delimitată**). Conceptul „statalității deschise” presupune posibilitatea de a recunoaște deschiderea, fără a trebui să se renunțe la unitate; prin aceasta el rămâne deja în urma stadiului atins deja de evoluția problematicii dreptului constituțional.

O altă propunere de adaptare a condițiilor cadru, în permanentă schimbare, ale statalității moderne la cunoscutele forme juridice tradiționale se orientează spre **constituționalizare**. În acest caz însă, subiectul, asupra căruia orice constituție emite pretenția de reglementare, trebuie fie să existe deja, fie să poată fi măcar conceput. Tocmai acest caz nu mai survine în prezent: viitoarea formă juridică a statalității europene este nesigură. Dacă lipsește un subiect de referință unitar și inteligibil, constituția, fie ea și o „Constituție Europeană” sau un „Tratat constituțional european”, nu poate crea acest subiect *ex nihilo*. Dacă propunerea unei constituționalizări a Europei ar avea în vedere o constituție

statală tradițională, ar presupune prea mult; de aceea el nu ar mai putea îngloba „locul gol al puterii” și nici conexiunile în rețea care s-ar întinde pe sub acesta ca un „rizom” (Deleuze / Guattari). Poate că proiectul unei constituționalizări a Europei intenționează să renunțe total la un subiect constituțional clasic. Atunci ar fi totuși neclar prin ce s-ar deosebi o asemenea „**constituție fără subiect**” tocmai de multiplele rețele de cooperare (naționale, de drept internațional public, supranaționale), în care s-a lichefiat statalitatea modernă postclasică (**constituționalizare fără obiect**). După cum se vede, odată cu statul se estompează nu numai constituția sa, ci și constituția ca atare.

Pornind de la teoria ligii, menționată deja, mai este încă posibilă o reprezentare a constituției. Pentru această accepțiune nu mai prezintă interes (re)stabilirea unui subiect statal. În locul acestuia din urmă, membrii ligii se obligă în privința scopului păcii comune, eventual și a obiectivului bunăstării comune, a eforturilor de omogenizare și de durabilitate [a ligii] și, în afară de aceasta, își recunosc un drept de intervenție pentru garantarea obiectivelor ligii asupra cărora au convenit. Într-un asemenea tratat constituțional (tratată „în vederea unei constituții”) mai pot fi stabilite și alte structuri și conferite alte drepturi și atribuții. Pe toate aceste acorduri normative se poate sprijini o viitoare practică. Prin aceasta, se poate eventual constitui în cele din urmă un subiect nou, care să apară ca fiind constituționalizabil în sensul clasic. Dar chiar și atunci când nu se va ajunge la un – foarte improbabil – stat federal sau chiar unitar european, constituția ligii ca „tratată constituțional” nu își pierde substratul și – odată cu acesta – funcția predominant constituțional-statală. Ea ar mai fi chiar și atunci admisibilă ca **garantare**, de cel mai înalt rang normativ, a **proceselor de căutare și autoînțelegere**, prin care

configurația statalității europene este lăsată deschisă cu scopul prelucrării și dezvoltării sale ulterioare.

Este de observat în plus o anumită perplexitate în fața întrebării cum anume ar putea fi definită finalitatea unificării europene, în orizontul globalizării și al extinderii Uniunii, *altfel decât doar* economic. Și datorită – sau tocmai datorită – faptului că paradigma economică nu poate fi nicidecum dislocată din poziția sa centrală, absența unei finalități convingătoare pentru Europa are efecte simultan paralizante, conservatoare ale structurilor deja existente și depolitizante. De aceea, o paradigmă alternativă a statalității europene ar trebui să depășească limitele perspectivei economice. Numai într-un asemenea proiect ar putea Europa să se găsească pe sine, pas cu pas. Acest proiect reclamă așadar a **redescoperi și a face din nou posibil politicul**. Întrucât este un proiect genuin politic, derularea precisă a acestuia nu poate fi descrisă anticipat – cu atât mai puțin prin instrumentele dreptului de stat sau constituțional –, ci trebuie dezvoltată în cursul realizării sale. Indicarea acelor structuri, în cadrul cărora un asemenea proiect devine posibil, ar putea deveni sarcina cea mai importantă a unei constituții europene înțeleasă în sens nou, ca tratat constituțional.

III. Europa ce va veni: un vechi *Reich*?

Pentru a rezuma: statalitatea europeană se sprijină pe putere statală, care însă nu-și mai poate impune pretenția de unicitate pe plan funcțional și teritorial (**putere socială în locul puterii statale**). Ea este marcată de o balanță schimbătoare între posibilitățile de intervenție ale unui nivel central-suprastatal, care rămân însă limitate, atât sub aspect funcțional (competențe ale UE), cât și ca urmare a principiului subsidiarității, și acele posibilități de configurare care pot fi

realizate descentralizat (**descentralitate contra centralitate**). Statalitatea europeană mai este marcată de interacțiunea puterii statale cu cea extrastatală, ale căror raze de acțiune sunt schimbătoare, dar pot să se și suprapună ori intersecteze (**putere statală contra putere extrastatală**). Raporturile de dominație care se consolidează aici nu se mai întemeiază pe dreptul elaborat în mod democratic. Ele se bazează tot mai mult pe coordonarea socială și pe schimbul siguranță (în privința pierderii locului de muncă, diminuarea veniturilor, pretențiile de mobilitate) contra loialitate, încredere și modestie în privința salariului; ele apar ca raporturi întrucâtva similare celor din cadrul stărilor medievale.

În plus, statalitatea europeană modernă este conectată în numeroase rețele de cooperare, care sunt mereu rearanjate prin mediul negocierilor (**cooperare sub forma negocierilor**). Ordinile normative și raporturile de legitimitate legate de acestea, care devin vizibile pe lângă toate acestea, apar ca multilaterale, complexe și în nici un caz lipsite de tensiune (ordini normative suprapuse). Și, în fine, mai există un vechi mit „Europa”, care poate menține congruența diferitelor contururi ale statalității europene și, eventual, le poate conferi un rest de **transcendență** ascunsă.

Statalitatea europeană modernă pare a fi pe drumul unui „nou Ev Mediu” (Minc) sau al unei **structuri „neomedievale”**. Această structură poate ce-i drept să depășească limitele „cadrului westfalic” dar vedește totodată similitudini structurale uimitoare cu statalitatea Evului Mediu târziu. Imaginea vechii structuri europene a *Reich*-ului pare a fi pe deplin adecvată pentru a reda entitatea perceptibilă acum a Uniunii Europene fără omisiuni, exagerări sau alte falsificări semnificative. Evoluția viitoare a UE va putea eventual să evidențieze în ce direcție se va dezvolta statalitatea europeană ca atare.

C. Statalitate democratică?

În ce direcție va evolua însă democrația, care prin trăsăturile sale moderne, reprezentativ-parlamentare, este strâns legată de statul național al modernității?

I. Conținutul și structura conceptului de democrație

Democrația europeană se bazează pe ipoteza că un „**popor de stat**” (*Staatsvolk*), integrat teritorial și juridic, trebuie să fie temeiul ultim de atribuire al oricărei **voințe** obligatorii a ansamblului societății. Un concept de democrație, fundamentat pe voința populară, este afectat prin transformarea statalității moderne sub aspectul a trei dimensiuni constitutive, și anume dimensiunea **actorilor** democratici, a **procesului** democratic, precum și a **temelor** capabile de democrație.

În imaginea tocmai schițată a statalității europene, „poporul” și „statul” pot fi tot mai greu susținute ca **unități apte de atribuire**. „Statul” și al său „popor de stat” sunt totuși cei doi actori importanți ai conceptului clasic de democrație, concept care le conferă calitatea de subiect și îi presupune întotdeauna de la bun început ca *unități* apte de atribuire (*zurechnungsfähige Einheiten*). Segmentarea, pluralizarea și eterogenizarea statului și a societății par a fi progresat așa de mult și atât de evident față de aceasta, încât ficțiunile asupra unității devin puțin credibile; ele se transformă în formule de a conjura o epocă de mult apusă (**actorii democratici**).

Pe de altă parte, trebuie să ținem cont de conectarea statului la **structura de vot** pe plan internațional și supranațional. Ea are drept consecință faptul că o „voință a poporului” poate fi privită ca origine justificatoare a politicii statale doar atunci când ea și-a exprimat votul împreună cu alte „voințe populare”. Dacă rămânem la imaginea „poporului de stat” și a „voinței” sale, ar trebui să o redesenăm, ținând

cont de împrejurarea că popoarele Europei sunt reunite, amestecate și constituie unități mai mari. „Voințele populare” particulare sunt atunci dizolvate (*aufgehoben*) de structuri mai complexe și mai cuprinzătoare. Este încă nesigur dacă și în ce sens ar putea exista efectiv o „voință europeană”.

Chiar și dintr-o perspectivă național-statală, orientată spre interior, sunt tot mai greu de reconstruit mecanismele prin care trebuie să se constituie „voința poporului” pentru a putea fi identificată ca atare. Cel mai important motiv al acestei stări rezidă în faptul că procesul constituirii voinței și deciziei statale trebuie desfășurat din ce în ce mai mult în arene tot mai netransparente ale **influenței extrastatale**. Au devenit între timp hotărâtoare în bună măsură rețelele informale, exclusive, netransparente și deseori durabile între „statul negociator” și alți actori – non-statali, supranaționali și internaționali.

Căile prin care trebuie să se constituie astăzi voința poporului apar așadar ca numeroase și de necuprins cu privirea. Drept urmare, **contextele de atribuire și de justificare** sunt deseori abia inteligibile. Aceste contexte se deplasează între Bruxelles, Strassbourg și Berlin, între cancelariile statelor, birourile parlamentarilor, centralele partidelor, întrunirile conducerii concernelor, sediile asociațiilor patronale și ale *mass media*. În aceste contexte, voința poporului este în cele din urmă de nerecunoscut. O legitimitate democratică, emanată din această voință, a anumitor decizii este prin urmare din ce în ce mai greu de atestat (**procesul democratic**).

În al treilea rând, au devenit din ce în ce mai numeroase ariile de probleme care par inaccesibile unei decizii democratice. Totuși, chiar și în aceste domenii, o decizie politică este în cele din urmă inevitabilă. Această decizie reclamă însă din ce în ce mai mult o instruire prealabilă, pe baza unor **cunoștințe științifice** de înaltă specializate, devenind

de aceea din ce în ce mai exclusivă. Altfel, decizia politică se poate baza doar pe **credință și încredere**. Îndatorarea statului, modificarea climei sau tehnologia genetică, dar și circuitul financiar global și migrațiile cauzate de sărăcie sau consecințele îmbătrânirii societății sunt exemple ale unor teme care nu mai par pe deplin rezolvabile în mediul clasic al deliberării democratice. Acolo unde se ajunge pe de o parte la cunoștințe specializate, iar pe de altă parte, la credință și încredere, rămâne din ce în ce mai puțin loc pentru o „voință populară” originală și autohtonă, suficient profilată, care să se exprime prin decizii autentice. Cu cât este forma de desfășurare a voinței populare mai restrânsă, cu atât mai redus devine domeniul substanțial al conceptelor democratice clasice (**teme capabile de democrație**).

Democrația se raportează la „stat” și „popor”, adică la construcții a căror semnificație trebuie relativizată tot mai mult. Dreptul de stat și constituțional poate însă să rămână fidel ideii caracterului determinant al voinței populare, *în măsura* în care vor mai avea vreo importanță. Firește, această accepțiune clasică a democrației, axată pe imagini antropocentrice și ierarhice, nu va putea reclama valabilitate decât pentru spații din ce în ce mai restrânse. Stadiul actual al statalității europene, precum și dimensiunile dezvoltării acesteia nu mai pot fi concepute prin accepțiunile tradiționale ale democrației.

II. Consecințe actuale

1. Renunțarea la „dominația poporului” (*Volksherrschaft*)

O primă consecință, dedusă în mod expres din discuțiile mai recente, constă în renunțarea la ideea de „**dominație a poporului**” (*Volksherrschaft*). Nici un „unic popor de stat” și nici „dominația sa” nu pot fi concepute de acum înainte în

mod rațional pe planul dreptului de stat și constituțional. Prin aceasta, principiul democrației nu rămâne lipsit de substanță. Însă conținutul său se schimbă. Principiul democrației se transformă într-o **cerință a optimizării** (*Optimierungsgebot*), orientat spre participarea democratică a actorilor individuali la procesele decizionale și întregit prin conținutul garanțiilor pe planul drepturilor omului. Democrația nu mai este temeiul de legitimare unic și decisiv, ci doar unul între altele, amenințat mereu de eroziune și necesitând, din acest motiv, un tratament permanent de optimizare.

2. Adoptarea „gubernativă” a dreptului (*gubernative Rechtssetzung*)

În plus, se propune recunoașterea unei **adoptări „gubernative” a dreptului (*gubernative Rechtssetzung*)**, ca formă a principiului democrației. Propunerea se raportează la semnificația centrală ce revine guvernului și înaltei birocrății ministeriale ca actori ce inițiază, configurează și dirijează procedurile în procesul legiferării parlamentare naționale, în procesul normării (*Normsetzung*) supranațională (Consiliul UE, Parlamentul UE) și în cel al normării extraparlamentare (ordonanțe, reglementări administrative). În raportul dintre parlament, pe de o parte, și guvern și birocrăția ministerială, pe de alta, ultimelor le este deja conferită o semnificație considerabilă ca entități „gubernative”; pentru mulți activitatea lor constituie parte a actului de legiferare.

Ca adoptare „gubernativă” a dreptului se desemnează o cooperare între legislativ și guvern sub „hegemonie gubernativă”. Funcția legislativă este atribuită prin urmare unui organ care nu mai este legitimat democratic în mod direct. De aceea, organul gubernativ nu poate reprezenta o unitate mai mare și mai cuprinzătoare – „poporul”. Sub aspect

identitar, „gubernativul” se reprezintă pe sine. Formula „adoptare gubernativă a dreptului” descrie o situație în care semnificația legitimării parlamentar-democratice este lipsită de valabilitate. Formula reflectă prin aceasta transformările descrise mai sus ale statalității moderne. Întrucât, odată cu dezagregarea unității statului modern, se produce și disoluția substratului acesteia, legitimarea parlamentar-democratică, formula „adoptare gubernativă a dreptului” trimite la o semnificație oricum relativizantă a acestei forme speciale de legitimare.

„Adoptarea gubernativă a dreptului” nu poate fi valabilă ca mod alternativ de realizare a principiului democratic. Legitimarea democratică, pe care acest mod de realizare a dreptului o mai poate încă mijloci, este redusă și se va reduce în continuare, pe măsură ce „adoptarea gubernativă a dreptului” operează mai mult și apare mai puțin vizibilă. Raportată la evoluția statalității europene, formula desemnează eșecul – sau, pentru a ne exprima pe un plan mai puțin axiologic, dispariția treptată – a democrației tocmai în acel spațiu politic în care ea a fost inventată.

3. Statul ca „agenție”

În urma modificărilor, menționate mai sus, ale statalității europene, imaginea unui „corp al statului”, în care actorii statali individuali sunt încorporați și subordonați ierarhic ca „organe”, nu mai apare ca adecvată. Acestor schimbări le corespunde mai degrabă o concepție care organizează statalitatea în „agenții”, legate în rețea cu alte agenturi statale și cu actori extrastatali. În modelul anglo-saxon de „agencies” și „instituții”, în mare măsură autonomizate, statalitatea modernă iese în evidență mai clar. Purtătorii ei se află mai degrabă în relații funcționale unii cu alții, decât în raporturi ierarhice. Ei

cooperează și concurează între ei și obțin cu toate acestea o independență din ce în ce mai mare. Aceasta se vădește prin domenii de competență strict delimitate, surse proprii de legitimare, raporturi proprii de loialitate (politică economică sau socială regională, protecție regională a mediului, teoria privind „*captured agencies*”), precum și într-o concurență intrastatală tot mai intensă pentru resursele care trebuie repartizate din bugetul statal „agențiilor”. La nivelul „agențiilor” din dreptul și tradiția administrativă americană se mai acumulează în plus și funcții ținând de adoptarea normelor (legislativ) și de realizarea acestora (executiv); și acest aspect corespunde evoluției observabile în Europa.

Statalitatea europeană modernă pare așadar să se miște spre un model mai vechi american (firește, fără ca acest lucru să fi fost prelucrat pe plan conceptual, ba chiar, într-o anumită măsură, fără a fi fost conștientizat). În orice caz, abia dacă mai poate exista vreo îndoială în privința faptului că acest model reușește mai bine să conceapă trăsăturile esențiale ale statalității europene moderne decât mai vechea metaforă europeană a „persoanei statale”.

Transformarea conceptuală în direcția unui model de tip „*agency*” al statului are consecințe considerabile pentru înțelegerea legitimității și dirijării democratice. Această schimbare susține un alt argument în sprijinul ideii că astăzi democrația, privită ca „stăpânire a poporului”, poate fi concepută doar pentru **raporturi regionale și subregional-locale**, adică pentru acele raporturi în care „agențiile” statale își au, fiecare, domeniul de acțiune. În accepțiunea sa tradițională de „formă de dominație”, democrația își va putea găsi în viitorul apropiat structurile și formele de praxis doar în domeniile apropiate contactului dintre stat și societate. Chiar și acest lucru nu este sigur. Chiar

și în relațiile de pe spații mai mici, elementul *dominației* democratice și-ar putea pierde din semnificație. De aceea, chiar și în cadrul unui model de „agenție” vor trebui să apară în prim-plan – inclusiv sub aspect conceptual – **participarea și controlul din partea sferei publice**, ca forme de realizare și de transformare conceptuală ale unei accepțiuni a democrației raportate inclusiv la spațiul apropiat. În accepțiunea sa tradițională, democrația pierde și pe acest plan din importanța sa.

III. Echivalenți funcționali

În Europa, așa cum se profilează ea în prezent, accepțiunea clasică a democrației va găsi probabil tot mai puține forme de realizare practică. În ce direcție se va dezvolta însă democrația și care ar putea deveni în acest caz echivalentele ei necesare? În finalul argumentului nostru, nu vom răspunde totuși la această întrebare, care reclamă mai degrabă o prognoză. Vom face însă câteva observații lapidare.

În viitor, democrația va fi probabil mai puțin utilizată pentru instituirea și exercitarea puterii și dominației (*Herrschaft*). Ea va putea fi în mai mică măsură concepută ca pornind de la o voință a poporului și mergând către determinarea unei voințe a statului. În schimb, democrația va fi înțeleasă ca un mod de **participare** și un mediu al **comunicării** în cadrul unor procese decizionale complexe, de mari dimensiuni pe plan spațial, temporal și social. Democrația va privi mai puțin responsabilitatea pentru decizii sau calitatea de titular al procesului de formare a voinței și deciziei politice. În schimb, într-o teorie a democrației viitoare, precum și în transpunerea ei pe planul dreptului constituțional, vor trebui să stea în prim-plan supravegherea și controlul – concomitent sau ulterior –, precum și procesele decizionale.

În fine, participarea la comunicare, observație și control trebuie reunite într-un proiect al **sferei publice** (*Öffentlichkeit*) democratice, care trebuie instituit, asigurat și reasigurat mereu în cadrul rețelelor, și, respectiv, al sistemelor de negocieri al actorilor statali, suprastatali și extrastatali; aici va trebui să se consacre atenție în mod special garantării efective a dreptului de informare precum și unor *mass media* independente, necomerciale.

În plus, funcții importante care sunt atribuite principiului tradițional al democrației vor migra către un gen de „separație a puterilor”, care la rândul său va putea include „democrații parțiale”, delimitate sectorial. Progresul democratizării statalității europene în viitorul apropiat va putea fi dedus pe baza a trei criterii. În primul rând este vorba de măsura în care agenții statale foarte diferite reușesc să convină în privința determinării, delimitării și echilibrării reciproce a politicilor lor speciale. În al doilea rând, participarea – traversând frontierele statelor naționale – [la decizii] a celor direct și indirect interesați va trebui să devină, în mai mare măsură, un criteriu al realizării democrației. În fine, este vorba de proporția în care procesele de atribuire, decizie și compensare între agențiile statale sunt supravegheate prin sfere publice sectoriale și / sau mai mult sau mai puțin specializate.

În mod evident, principiul democrației – în accepțiunea sa clasică – suferă de o considerabilă diminuare a importanței. Firește, va fi aproape imposibil ca lucrurile să decurgă altfel în continuare și, în afară de aceasta, se pare că pierderea de semnificație a devenit fapt împlinit chiar și în cadrul statului național.

BIBLIOGRAFIE

- Benz, Arthur, Der moderne Staat, München/Wien, 2001*
- Brunkhorst, Hauke / Kettner, Matthias (edit.), Globalisierung und Demokratie, Frankfurt a. M., 2000*
- De Sousa Santos, Bonaventura, Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition (After the Law), Routledge, 1995*
- Deleuze, Gilles / Guattari, Felix, Tausend Plateaus. Kapitalismus und Schizophrenie II, Berlin, 1992 (prima ed. 1980)*
- Di Fabio, Udo, Das Recht offener Staaten, Tübingen, 1998*
- Elster, John (edit.), Deliberative Democracy, Cambridge 1998*
- Grande, Edgar / Prätorius, Rainer (edit.), Modernisierung des Staates?, Baden-Baden, 1997*
- Grawert, Rolf / Schlink, Bernhard / Wahl, Rainer / Wieland, Joachim (edit.), Offene Staatlichkeit, Festschrift Ernst-Wolfgang Böckenförde, Berlin, 1995*
- Higgott, Richard A. (edit.), Non-State Actors and Authority in the Global System, London/New York, 2000*
- Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, ed. a treia, Berlin, 1914*
- Kämmerer, Axel Joern, Privatisierung: Typologie - Determinanten - Rechtspraxis - Folgen, Tuebingen, 2001*
- Kokott, Juliane, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 63 (2003), S. 8 ff.*
- Minc, Alain, Das neue Mittelalter (1993), Hamburg, 1995*

- Nye, Joseph S. / Donahue, John D. (edit.), *Governance in a Globalizing World*, Cambridge, Mass./Washington, 2002
- Ohmae, Kenichi, *The End of the Nation State*, London, 1995
- Palmisano, Samuel J., *The Globally Integrated Enterprise*, Foreign Affairs May/June 2006, S. 127 ff.
- Peters, Anne, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin, 2001
- Rapley, John, *The New Middle Ages*, Foreign Affairs May/June 2006, S. 95 ff.
- Reinhard, Klaus, *Geschichte der Staatsgewalt*, München 1999
- Rossen-Stadtfeld, Helge, *Demokratische Staatlichkeit in Europa: ein verblässendes Bild*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 53. Bd. (2004), S. 45 ff.
- Roth, Wolfgang, *Genealogie des Staates*, Berlin, 2003
- Sassen, Saskia, *Losing Control?*, New York, 1996
- Schönberger, Christoph, *Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaats-Schemas*, Archiv des öffentlichen Recht (AöR) 129 (2004), S. 81 ff.
- Strange, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, 1996
- Teubner, Gunther (edit.), *Global Law Without a State*, Aldershot, 1997
- Vesting, Thomas, *Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung*, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 63 (2003), S. 37 ff.
- Wahl, Rainer, *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*, Frankfurt a. M., 2003