

# Suprastaatliche Verfassungspolitik

von Christian Kreuder-Sonnen



**Titel** Usurpation und Autorisierung

**Untertitel** Konstituierende Gewalt im globalen Zeitalter

**Autor(en)** Markus Patberg

**Land** Deutschland

**Erschienen** Frankfurt am Main / New York 2018: Campus

**Umfang** 363 S.

**Preis** EUR 39,95

**ISBN** 978-3-593-50886-3

Markus Patberg fragt nach den  
Legitimationsbedingungen einer demokratischen  
Ordnung jenseits des Staates

Internationale Organisationen üben vermehrt und in immer sichtbarer Weise öffentliche Autorität aus, das heißt sie treffen kollektiv verbindliche Entscheidungen, die über den Konsens aller Mitglieder hinausgehen, mithin auch

im Widerspruch zu den Interessen einzelner stehen können.[1] Wie kommt diese öffentliche Gewalt jenseits des Staates zustande? Markus Patberg argumentiert, dass supranationale öffentliche Autorität bislang vor allem aus einem Modus der ‚Usurpation‘ erwachsen ist, bei dem sich national etablierte Herrschaftsträger verselbstständigen und weitestgehend ohne demokratische Rückkopplung neue öffentliche Gewalten jenseits des Staates bilden. Aufgrund dieser Diagnose fragt der Autor nun weiter, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssten, damit die Konstitution öffentlicher Gewalt jenseits des Staates demokratische Legitimation beanspruchen könnte. In Anlehnung an Jürgen Habermas entwickelt Patberg eine überzeugende Diskurstheorie konstituierender Gewalt auf suprastaatlicher Ebene, in deren Kern die Überlegung steht, verfassungsgebende oder -ändernde Versammlungen unabhängig von bereits konstituierten Gewalten (zum Beispiel nationale Parlamente oder Exekutiven) zu institutionalisieren, in denen pluralistisch besetzte Delegationen staatlicher Demoi formal gleichgestellt über den Inhalt der zu gebenden Verfassung deliberieren.

Das Buch von Markus Patberg, das aus der 2016 vom Autor an der Universität Hamburg eingereichten Dissertation hervorgegangen ist, verortet sich selbst im interdisziplinären Forschungszusammenhang der Internationalen Politischen Theorie und insbesondere im Feld des *Global Constitutionalism*. Hier setzt die Untersuchung mit zwei starken und einsichtsreichen Kritikpunkten der bestehenden Literatur ein: Erstens wird das Problem der Verfassungsgebung als blinder Fleck in der Literatur des *Global Constitutionalism* ausgemacht, die sich zuvörderst mit dem normativen Gehalt emergenter konstitutioneller Strukturen beschäftige, nicht aber mit den Prozessen ihres Zustandekommens. Durch das Ausblenden des Prozesses der Normerzeugung übersieht die Forschung laut Patberg, dass sich jenseits des Staates „eine nicht-autorisierte Reorganisation öffentlicher Gewalt vollzieht, die von konstituierten Gewalten betrieben wird.“ (S. 46) Zweitens nimmt der Autor gekonnt den demokratischen Intergouvernementalismus als Hauptansatzpunkt zur Beantwortung der Frage nach der demokratischen Legitimation supranationaler Autoritätszuweisung auseinander (Kapitel 2). Patberg zeigt, dass dieser Ansatz ungeeignet ist, Prozesse der supranationalen Kompetenzdistribution zu legitimieren, „in denen Befugnisse zur Ausübung öffentlicher Gewalt durch die Setzung suprastaatlicher Rechtsnormen generiert, transferiert oder beschränkt werden.“ (S. 56) Diese Form der Verfassungspolitik jenseits des Staates stelle aufgrund ihrer weitreichenden Konsequenzen besondere Legitimationsanforderungen, um die Selbstbestimmungsfähigkeit politischer Gemeinschaften von Bürgerinnen nicht zu unterminieren.

Vor diesem Hintergrund besteht das Ziel der Untersuchung „darin, die Konturen eines demokratischen Modells suprastaatlicher Verfassungspolitik zu zeichnen und mithin aufzuzeigen, wie die Bürgerinnen die Kontrolle über die Autorisierung öffentlicher Gewalt zurückerlangen und selbst über deren Neuordnung befinden könnten.“ (S. 86) Diesem Ziel nähert sich Patberg in Auseinandersetzung mit dem demokratiethoretischen Werk von Jürgen Habermas, das sowohl methodologisch

als auch normativ-theoretisch den Unterbau der Analyse bildet. So greift der Autor auf der Suche nach einem methodischen Ansatz, der eine „nicht-unrealistische Form der präskriptiven Theoriebildung“ (S. 89) erlaubt, auf die von Habermas eingeführte Methode der rationalen Rekonstruktion zurück. Zum anderen gründet auch der diskurstheoretische Entwurf demokratischer Verfassungspolitik – staatlich, wie suprastaatlich – auf Habermas' System der Rechte zur Erlangung demokratischer Rechtstaatlichkeit.[2] In den Kapiteln 5 und 7 – dem theoretischen Kernstück der Arbeit – erarbeitet Patberg in Gedankenexperimenten, in denen rationale Diskurse fiktiver Gründer über die Bedingungen der Rechtfertigbarkeit demokratischer Verfassungspolitik simuliert werden, eine Reihe von Grundprinzipien als ermöglichende Bedingungen demokratisch legitimer Prozesse der Verfassungsgebung, zunächst auf staatlicher und dann auf supra-staatlicher Ebene. Die den Gedankenexperimenten jeweils vorgelagerten Kapitel 4 und 6 dienen insbesondere der Konzeptbestimmung. Zwar nehmen sie die Form von teils arg exegetischen Literaturberichten an, doch erfüllen sie durchaus ihren Zweck, die Grundschwierigkeiten in der normativen Theoretisierung verfassungsgebender Gewalt zu beleuchten (Kapitel 4) sowie die konzeptionelle Übersetzung des Begriffs für den Raum jenseits des Staates zu ermöglichen (Kapitel 6).

Das Hauptproblem, dem eine präskriptive Theorie verfassungsgebender Gewalt begegnen muss, ist laut Patberg der Konflikt zwischen Offenheit und Begrenzung (S. 125-130). Es ist eine logische Voraussetzung des *pouvoir constituant* als ‚ursprünglicher Gewalt‘ über einen größeren Handlungsspielraum zu verfügen als alle erdenklichen *pouvoirs constitués*, die stets der bestehenden Verfassung unterworfen sind. Gleichzeitig gilt es die etwaige Willkür dominanter sozialer Akteure zu verhindern, der im vorrechtlichen Zustand noch weniger Grenzen gesetzt scheinen, als in rechtlich verfassten Gemeinwesen. Patbergs Antwort erfasst zwei unterschiedliche Dimensionen: Zum einen ergibt die Diskurstheorie auf staatlicher Ebene, dass es begründet erscheint, „*Rechte zur demokratischen Revision der Verfassung* vorzusehen, mittels derer die Organisation der öffentlichen Gewalt permanent unter die Kontrolle der Bürgerinnen gestellt wird.“ (S. 190) Indem sie den verfassten Gewalten den Zugriff auf die Verfassung verwehren und ihn sich selbst vorbehalten, erstrecken die Bürgerinnen ihre politische Autonomie auf ihre konstitutionelle Ordnung. Zum anderen verständigen sich die hypothetischen Verfassungsgeber jedoch auch auf ein Set nicht-juridischer Prinzipien, die die konstituierende Situation in der Extra-Legalität als einen demokratischen Entscheidungsprozess freier und gleicher Personen gestalten sollen. Diese Prinzipien umfassen Gewaltlosigkeit, Inklusivität (nach dem *all-subjected principle*), formale Gleichheit und Diskursivität (S. 192).

Verfassungspolitik auf supra-staatlicher Ebene ist nun dadurch gekennzeichnet, dass präsumptiv freie und gleiche Bürger, „die als Völker demokratischer Rechtsstaaten organisiert sind, Verfassungsnormen festlegen wollen, die eine funktional-kooperative oder eine politisch-vergemeinschaftende Ordnung auf der suprastaatlichen Ebene begründen[.]“ (S. 284-285) Um den demokratisch konstituierten Gehalt staatlicher Verfassungen nicht zu unterminieren, darf nun

freilich die suprastaatliche Verfassungspolitik nicht das jeweils nationale System der Rechte antasten, sondern muss es qua ‚Aufstufung‘ auch jenseits des Staates realisieren. An dieser Stelle führt Patberg eine typologische Unterscheidung zwischen Verfassungspolitikern ein, die entweder auf funktionale Kooperation oder politische Vergemeinschaftung abzielen. Im ersten Fall adressieren verbindliche Entscheidungen der Internationalen Organisationen ihre Mitgliedstaaten jeweils als separate Einheiten (wie etwa in der Welthandelsorganisation). Im zweiten Fall vergemeinschaften die Mitgliedstaaten Teile ihrer öffentlichen Gewalt und kreieren ein neues politisches System mit eigener Legislative (wie beispielsweise in der Europäischen Union), „die einen grenzüberschreitenden Demos in spezifischen Politikbereichen zur Selbstgesetzgebung ermächtigen soll.“ (S. 270) Mit dieser Unterscheidung verbinden sich laut Patberg unterschiedliche Anforderungen demokratischer Legitimation, auf die sich die fiktiven Gründer verständigen – und damit letztendlich auch unterschiedliche Möglichkeiten der institutionellen Modellierung.

Suprastaatliche Verfassungspolitik im Bereich der funktionalen Kooperation müsste demnach die „politischen Gemeinschaften der beteiligten Staaten als Legitimationssubjekte von Verfassungsprozessen auf höherer Stufe“ (S. 290) anerkennen und ihre politische Autonomie gewährleisten. Zudem seien sowohl die formale Gleichheit der beteiligten staatlichen Demoi als auch deren pluralistische Repräsentation im Prozess der Meinungs- und Willensbildung zu realisieren. Schließlich sei, analog zur staatlichen Verfassungspolitik, auch hier die *diskursive* Interaktion der Repräsentanten sicherzustellen (ebd.).

Suprastaatliche Verfassungspolitik im Prozess politischer Vergemeinschaftung unterscheidet sich von diesen Ergebnissen insbesondere dadurch, dass politische Autonomie nicht mehr ausschließlich bei staatlich verfassten politischen Gemeinschaften liegen könne, sondern zudem auf die Mitglieder des (zukünftigen) grenzüberschreitenden Demos ausgedehnt werden müsse (S. 294-295). So ergebe sich ein gleichzeitiger Anspruch auf politische Autonomie sowohl der fortbestehenden staatlichen Demoi als auch des suprastaatlichen Demos, der nach Ansicht des Autors die Einsetzung eines *pouvoir constituant mixte* voraussetzt. Es sei an den Beteiligten in ihrer Doppelrolle als Staats- und Gemeinschaftsbürger, „im Zuge der Aufstufung konstituierender Gewalt einen doppelten Verfassungsgeber zu installieren, der sich aus den Mitgliedern der staatlichen Demoi und den Mitgliedern des (zukünftigen) grenzüberschreitenden Demos zusammensetzt.“ (S. 295)

Auf der Grundlage dieser Diskussion entwirft Patberg zwei institutionelle Modelle, in denen diese Prinzipien realisiert werden könnten. In Variante 1, dem Modell des Verfassungskomitees, das für funktionale Kooperation adäquat sein soll, entsenden staatliche Verfassungsversammlungen jeweils eine gleiche Anzahl Delegierter, die den politischen Pluralismus der staatlichen Versammlung abbilden sollen. Die Delegierten bilden ein suprastaatliches Verfassungskomitee zur Erarbeitung konstitutioneller Normen für den konkreten Gegenstandsbereich. In ständiger

Rückkopplung mit der staatlichen Verfassungsversammlung und im Modus der Deliberation, der nicht zuletzt durch die pluralistische Repräsentation von Interessen angeregt werden soll, werden Entwürfe erstellt, deren Inkrafttreten jedoch letztlich noch von der Zustimmung der staatlichen Verfassungsversammlungen abhängig ist (S. 300-303).

In Variante 2, dem Modell der suprastaatlichen Verfassungsversammlung, die für Vorgänge der politischen Vergemeinschaftung avisiert wird, geht es darum, den *pouvoir constituant mixte* zu institutionalisieren. Zu diesem Zweck entwirft Patberg das Modell eines Zwei-Kammer-Systems für eine ständige Verfassungsversammlung jenseits des Staates, „bestehend aus einer ‚Kammer der Staatsbürger‘ und einer ‚Kammer der Bürger des supranationalen Gemeinwesens‘“ (S. 303). Eine Entsendung in die erste Kammer könnte durch die staatlichen Verfassungsversammlungen stattfinden, während die zweite Kammer durch grenzüberschreitende Wahlen besetzt werden müsste. Während beide Kammern zusammen gemäß eines qualifizierten Mehrheitsprinzips verbindliche Entscheidungen treffen könnten, bliebe den staatlichen Verfassungsversammlungen jeder Zeit ein Rücktrittsrecht, so dass sie sich nach Kenntnisnahme der Vorlage ausgearbeiteter Verfassungsnormen gegen den Beitritt zu oder den Verbleib in der (neuen) Ordnung entscheiden können.

*Usurpation und Autorisierung* ist ein rundum gelungenes, nicht nur lesbares, sondern auch lesenswertes Buch. Markus Patberg geht die großen Theoriefragen postnationaler Verfassungspolitik mit viel Ehrgeiz und Umsicht an. Durch eine Kombination aus beeindruckender Belesenheit, konziser Kritik und durchweg konsistenter Theoriekonstruktion erschließt er der Internationalen Politischen Theorie ein ganzes Forschungsfeld. Das Werk hat dadurch wegweisenden Charakter. Eine besondere Stärke liegt aus meiner Sicht in der konkreten Ausgestaltung institutioneller Modelle, durch die die erarbeiteten normativen Prinzipien tatsächlich umgesetzt werden könnten. Sie erlaubt der Leserin eine konkrete Vorstellung der Implikationen und erhöht auch den Kritikgehalt des Buches, macht es doch die Entfernung der aktuell vorherrschenden empirischen Praxis vom normativ rechtfertigbaren Zustand umso deutlicher.

An dieser Stelle schließen sich allerdings auch einige kritische Rückfragen an: Denn wenn die Distanz zwischen Theorie und Praxis derart groß ist, kann der Ansatz dann sein Versprechen einer ‚nicht-unrealistischen‘ Theoretisierung suprastaatlicher Verfassungspolitik einlösen? Drei allgemeinere Einwände lassen sich ins Feld führen. *Erstens*: Patbergs normative Vorstellung von demokratisch legitimen Formen der Autoritätszuweisung jenseits des Staates basiert notwendig auf einem demokratischen *pouvoir constituant* auf staatlicher Ebene. Legt man Patbergs eigenen normativen Standard an, ist diese Grundvoraussetzung allerdings wohl in keinem Staat der Erde gegeben. Erreichbar schiene sie zudem nur in demokratischen Rechtsstaaten, die global allerdings in der Minderheit sind, momentan sogar mit weiter abnehmender Tendenz.[3] Wie überzeugend ist ein Modell suprastaatlicher Verfassungspolitik, das eine Grundkonstante der

internationalen Politik im modernen Staatensystem, nämlich die Koexistenz von demokratischen und autoritären Regimen, außer Acht lässt? Mit diesem Bedenken verbindet sich kein Angriff auf die Konstruktion des normativen Anspruchs, doch drängt sich die Frage auf, ob und wenn ja auf welche Weise man sich institutionell dem Ideal tatsächlich annähern kann.

*Zweitens:* Für Prozesse der supranationalen Vergemeinschaftung basiert Patbergs Vorschlag der Zwei-Kammer-Verfassungsversammlung auf der Annahme, dass ein supranationales politisches System auch einen grenzüberschreitenden Demos mit sich bringt, der neben den nationalen Demoi im Entscheidungs- und Willensbildungsprozess berücksichtigt werden muss. Das leuchtet theoretisch zwar ein, doch stellen sich bei der Betrachtung der real existierenden EU (der einzigen Kandidatin für dieses Modell) mindestens zwei Probleme. Zum einen hat sich trotz Vergemeinschaftung politischer Herrschaftsstrukturen bislang eben kein ernstzunehmender grenzüberschreitender Demos herausgebildet, der auf Grundlage eines gemeinsamen Identitätskerns und in einem transnationalen öffentlichen Raum deliberieren könnte.[4] Abgesehen von den kosmopolitischen Eliten wird der europäische Diskurs doch weitestgehend unter nationalen Bezugspunkten geführt, wie auch und gerade die Wahlen zum Europaparlament weiterhin zeigen. Zum anderen scheint – nicht zuletzt vor diesem Hintergrund – fraglich, ob und wenn ja wie sicherzustellen wäre, dass Vertreter des vermeintlichen grenzüberschreitenden Demos auch Gemeinschaftsinteressen vertreten und nicht doch lediglich nationale.

*Drittens* stellt sich eine methodologische Frage: Gemäß der Methode der rationalen Rekonstruktion wird ein (gewünschter) normativer Grundgehalt einer Praxis aus der Interaktion realer Akteure rekonstruiert, um eine ‚ideale‘ Vorstellung davon zu entwickeln, wie die Normen in Gänze zur Geltung gebracht werden könnten. Was aber, wenn Realität und normative Überzeugung doch arg auseinanderklaffen? Patberg argumentiert, dass sich aus der Beobachtung internationaler Gründungsverhandlungen ergebe, dass die Akteure unter der impliziten Maßgabe der Freiheit und Gleichheit der Beteiligten handelten (S. 270-283). Zwar sind seine Beispiele gut gewählt, doch ließe sich hier auch leicht eine Gegenposition einnehmen, der gemäß nicht Freiheit und Gleichheit handlungsleitend in Kontexten suprastaatlicher Verfassungspolitik sind, sondern Macht und Voluntarismus. Das an anderer Stelle vom Autor selbst kritisch angeführte Beispiel der Selbst-Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates zum Erlass gesetzgeberischer Maßnahmen steht paradigmatisch für einen Usurpationsmodus, aus dem weder demokratische Grundprinzipien noch Elemente der Deliberation extrahiert werden können.[5] Nimmt man die Regeln der rationalen Rekonstruktion ernst, dann stellt sich hier eine für die Theoriebildung durchaus entscheidende empirische Frage, die zumindest nicht abschließend geklärt ist. Aus methodologischer Sicht wäre umgekehrt allerdings auch zu fragen, warum man nicht trotzdem theoretisch abgeleitete Prinzipien zur Realisierung normativer Ziele in Anschlag bringen sollte, selbst wenn das Ergebnis der Rekonstruktion nicht demokratietauglich ist.

### Fußnoten

- [1] Michael Zürn / Martin Binder / Matthias Ecker-Ehrhardt, International Authority and Its Politicization, in: International Theory, 4 (2012), 1, S. 69-106.
- [2] Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main 1992.
- [3] Larry J. Diamond / Marc F. Plattner / Christopher Walker (eds), Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy, Baltimore, MD 2016.
- [4] Siehe z.B. Fritz W. Scharpf, De-Constitutionalisation and Majority Rule: A Democratic Vision for Europe, in: European Law Journal 23 (2017), 5, S. 315-334.
- [5] Christian Kreuder-Sonnen, Der Globale Ausnahmezustand: Carl Schmitt und die Anti-Terror-Politik des UN Sicherheitsrates, Baden-Baden 2012, S. 96-99.