

Europäische Verfassungswissenschaft und –politik

im Werk von

Dimitris Th. Tsatsos

von

Peter Schiffauer*

Das Außergewöhnliche des Denkens und Wirkens von Dimitris Th. Tsatsos ist, dass es in einer Pluralität von Welten verwurzelt ist. Manchen ist das Glück vergönnt, in die eine oder andere der Welten, die die Menschheit herausgebildet hat, Einblick zu nehmen. Dimitris Tsatsos hat in diese Welten nicht nur Einblick, sondern ist in ihnen als Schöpfer¹, Gestalter und Lehrer tief verwurzelt. Das gilt für die europäischen Kulturen, allen voran die griechische und die deutsche, die verwandt, aber auch so verschieden sind. Das gilt für die Welten der Wissenschaften und der Politik, die oft im Gegensatz zueinander stehen, einander aber auch bedingen und brauchen. Er hat es immer wieder vermocht, Menschen aus diesen unterschiedlichen Welten im Dialog zu verbinden und ihr Zusammenwirken durch seine Anstöße fruchtbar werden zu lassen.

Der Denkweg von Tsatsos zu Verfassung und Politik der Europäischen Union, soweit der Verfasser ihn aus seinen Schriften und zahlreichen gemeinsamen Gesprächen rekonstruieren kann, führt in einer Schleife von Grundfragen der Demokratie über die theoretische Erfassung und politische Weiterentwicklung der konstitutionellen Grundlagen der Europäischen Union zu einer neuen Qualität des Verständnisses von Demokratie auf supranationaler Ebene.

Das Demokratieverständnis von Tsatsos baut auf den Ergebnissen seines Lehrers Konrad Hesse auf und entwickelt sie weiter. Für Hesse ist die demokratische Herrschaft von Parlament und Regierung eine „von der Mehrheit des Volkes anvertraute, verantwortliche, zeitlich und sachlich begrenzte Herrschaft, die der Kritik und Kontrolle unterliegt und die modifiziert und ergänzt wird durch die Anteilnahme des Volkes an der politischen Willensbildung²“. Hesse verwirft das Verständnis der De-

* Dieser Text ist die gekürzte und überarbeitete Fassung einer Würdigung, die in EuGRZ 2008, S. 452 ff. veröffentlicht wurde. Der Verfasser ist Leiter des Sekretariats des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments und als Honorarprofessor der Fakultät Rechtswissenschaft ehrenamtliches Vorstandsmitglied des Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften der FernUniversität in Hagen. Die nachstehenden Ausführungen geben die persönlichen Auffassungen des Verfassers wieder und können in keiner Weise der Institution zugerechnet werden, deren Beamter er ist.

¹ Im Sinne von Poiesis.

² *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage Neudruck, Heidelberg 1999, Rn. 134.

mokratie als Selbstregierung des Volkes. Denn der Versuch, die *Identität von Regierenden und Regierten*³ ohne Vermittlung in die Wirklichkeit umzusetzen, trage die Gefahr in sich, in totale Herrschaft umzuschlagen⁴.

Tsatsos begreift Demokratie nicht statisch, sondern in ihren konkreten historischen Entwicklungszusammenhängen. Er ist sich bewusst, dass Demokratie, Freiheit und Menschenrechte, Rechtsstaat, soziale Gerechtigkeit, Solidarität und Kohäsion in Europa in langen politischen Kämpfen errungen wurden und täglich neu erkämpft werden müssen. Als erreicht dürfen sie nie empfunden werden, denn die Entwicklung der Gesellschaft, die stets neu auftretenden Gegebenheiten wie auch neu auftretende Bedürfnisse, erweitern und verändern die Inhalte jener Prinzipien, die sich deshalb in ihrem Gehalt in ständigem Wandel befinden. Gerade in dieser ewigen Offenheit des politischen Prozesses, d.h. in der ständigen inhaltlichen Erneuerung der demokratischen, freiheitlichen, rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Ansprüche der Bürger, sieht er die größte Chance für ein Europa der Bürger und der Menschen⁵.

1. Glaubwürdigkeit

Für die Staatsrechtslehre und Demokratietheorie erfasst Dimitris Tsatsos die Wende vom Obrigkeitsstaat zur demokratischen Selbstbestimmung der Bürger dadurch, dass für ihn nicht länger die Würde des Staates, sondern die Glaubwürdigkeit der Politik in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerät. In seiner wegweisenden Untersuchung „von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik“⁶ stellt er die ausschließliche Staatsbezogenheit des Legitimationspostulats in Frage. Er entwickelt den Gedanken, dass nur die Glaubwürdigkeit konkreter Politik Quelle demokratischer Legitimation sein kann. Er verwirft den Rückgriff auf die notwendigerweise fiktive Akzeptanz⁷ durch eine „volonté générale“⁸ und fordert, dass Glaubwürdigkeit jeweils in concreto erarbeitet werden muss. Hierfür ist in einer pluralistischen Gesellschaft die Kompromissbildungsfähigkeit ein Kernelement. Glaubwürdigkeit setzt insgesamt die „Freiheit, Offenheit und Lernfähigkeit des politischen Prozesses“ voraus. Dabei versteht er Freiheit als Unabhängigkeit von Machtpositionen, Offenheit als die Möglichkeit von Änderungen und Lernfähigkeit als die Umstrukturierbarkeit der das politische Geschehen regelnden Strukturen selbst.

³ Hesse übernimmt diesen Begriff von Carl Schmitt, siehe *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923) S. 30 ff. und *Verfassungslehre* (1928) S. 234 ff.

⁴ *Konrad Hesse*, aaO (Fn.2), Rn. 131.

⁵ *I. Mendez de Vigo / D. Tsatsos*, Bericht für den institutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments zum Vertrag von Amsterdam, am Ende des Abschnitts 1 der Begründung, abgedruckt in: D. Th. Tsatsos, *Zum Konstitutionalisierungsprozess in der Europäischen Union*, Berlin 2004, S. 49 ff., insbesondere 64 f.

⁶ *D. Th. Tsatsos*, *Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik*, Berlin 1987.

⁷ aaO (Fn.6), S. 56.

⁸ In der *Demokratietheorie* von Jean-Jacques Rousseau (*Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, 1762, bibliographisch ergänzte Ausgabe, Stuttgart 2003) wird die 'volonté générale' als der *allgemeine Wille* unterschieden vom *Willen aller*.

Demokratische Politik wird gestaltet in und durch politische Parteien. Ihnen widmet Tsatsos lange Jahre seines Lebenswerks. Sie sind unverzichtbarer Bestandteil europäischer Verfassungskultur⁹. Als ein elementares Gebot des demokratischen Prinzips fordert Tsatsos, dass die Ausübung öffentlicher Gewalt – auf welcher Ebene und in welcher Form auch immer – sowohl der demokratischen Legitimation als auch der politischen Kontrolle bedarf. Legitimation und Kontrolle setzen aber einen geeigneten politischen Träger voraus¹⁰. In dieser Rolle sind die Parteien in den europäischen Demokratien – in der Deutschen Bundesrepublik seit ihren Anfängen durch Artikel 21 des Grundgesetzes – ausdrücklich anerkannt. Frühzeitig erkennt Tsatsos die Bedeutung europäischer politischer Parteien für das Projekt, das als „politische Union“ in Angriff genommen wird. Er weiß, dass die Herausbildung transnationaler politischer Parteien eine Voraussetzung für eine echte politische Union ist¹¹ und fordert für sie ein europäisches Parteienstatut.

2. **Transparenz und Demokratie**

Glaubwürdigkeit der Politik setzt voraus, dass die Bürger die Gegenstände der politischen Auseinandersetzungen, die Entscheidungsoptionen und die politischen Verantwortlichkeiten für die getroffenen Entscheidungen erkennen können. Deshalb ist Transparenz für Dimitris Tsatsos eine zentrale Voraussetzung von glaubwürdiger Politik. Bei seinen Bemühungen um Transparenz geht es Tsatsos nicht allein um das Parlament als Kontrollorgan oder um die Presse, die Bürger, gesellschaftliche Gruppen, die politischen Parteien oder die Öffentlichkeit. Es geht ihm um das effektive Zusammenwirken aller dieser Akteure im Prozess der demokratischen Legitimation. Die Legitimation jeder Macht, also auch der Macht der Europäischen Gemeinschaft, setzt Kenntnisse des politischen Geschehens voraus, auch Kenntnisse der jeweiligen Zielsetzungen. Politische Kontrolle ist ohne gründliche Informationen über das betreffende Gebiet nicht durchführbar¹².

Auch auf dem Felde der konstitutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Union sieht Tsatsos Transparenz als unentbehrliche Legitimationsvoraussetzung an. In den durch diplomatische Verfahrensweisen charakterisierten Anfängen des europäischen Integrations- und Verfassungsprozesses ist die Abwesenheit von Transparenz dagegen notorisch. Der Aufbau einer politischen Union, die Wende von diplomatischen Methoden zu demokratischen politischen Prozessen macht Transparenz unabdingbar, insbesondere und gerade dort, wo Diplomaten am Werk sind, also auf der Ebene der Regierungskonferenzen. Der Befürchtung, größere Transparenz könnte die Effizienz der Beschlussfassungsverfahren beeinträchtigen, entgegnet Tsatsos mit einer originellen These, die tiefe Einsicht in die Funktionsweise von De-

⁹ Den Begriff der Verfassungskultur übernimmt Tsatsos von Peter Häberle; vgl. insbesondere Europäische Verfassungslehre, 3. Aufl. Baden-Baden 2005.

¹⁰ *D. Th. Tsatsos*, Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrages – Art. 138a EGV, EuGRZ 1994, S. 45 ff.

¹¹ aaO (Fn. 10), S. 48.

¹² Vgl. hierzu *D. Th. Tsatsos* u.a. Empfehlungen zur Transparenz und Demokratie, abgedruckt in: *D. Th. Tsatsos*, Zum Konstitutionalisierungsprozess in der Europäischen Union, Berlin 2004, S. 17 ff.

mokratie erkennen lässt: Bei der Beurteilung der Effizienz demokratischer Entscheidungsprozesse muss die Akzeptanz des Ergebnisses für den Demos mit einbezogen werden¹³. Entscheidungen, die nicht in transparenten demokratischen Prozessen erarbeitet werden, werden Bürgern leicht als fremde, ihnen aufgezwungene wahrgenommen und als solche abgelehnt, selbst wenn ihre Interessen nicht verletzt sind. In diesem Sinne sind die langwierigen demokratischen Entscheidungsprozesse in der Regel auch die effizientesten. Deshalb hält Tsatsos es für wichtig, dass Bürger und Träger politischer Verantwortung die tragenden Elemente der neuartigen politischen und rechtlichen Ordnung wahrnehmen, in der die Europäische Union ihre Mitgliedstaaten vereint ohne ihre Identität, ihre Staatlichkeit und Souveränität¹⁴ in Frage zu stellen.

3. Unionsgrundordnung

Die Perspektive der Entstehung einer politischen Union veranlasste Dimitris Tsatsos, die Analyse der im Werden befindlichen neuen politischen Ordnung zu verschärfen. Er erkannte, dass die als eine Rechtsordnung eigener Art angesehenen Europäischen Gemeinschaften nach der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahre 1979 eine politische Wende genommen und zunehmend eine konstitutionelle Dimension gewonnen haben. Tsatsos lässt sich aber nicht zu einer naiven Übertragung des Verfassungsbegriffs von der staatlichen auf die transnationale Ebene verleiten. Die Verfassungsqualität der tragenden institutionellen Bestimmungen der Gründungsverträge der Europäischen Union steht für ihn außer Frage. Er zieht es aber vor, den konstitutionellen Teil des Europarechts als die Europäische Unionsgrundordnung anzusprechen¹⁵. Zu groß ist der Unterschied zwischen den nationalen Verfassungen und den konstitutionellen Grundlagen der Europäischen Union in ihrem jeweiligen historischen Kontext, in der Art und Weise des Zustandekommens und der Gestalt des Souveräns.

Die Diskussion über ein Endziel der europäischen Integration hält Tsatsos für illusorisch und das Dilemma von Bundesstaat oder Staatenbund deshalb für unergiebig. Er sieht keinen Widerspruch zwischen dem Fortbestand der Souveränität der Mitgliedstaaten und ihrer weiteren Integration im Rahmen der Europäischen Union. Integration ist für ihn geradezu ein Mittel zur Erhaltung von Souveränität unter veränderten globalen Bedingungen. Für ihn muss der zur Beschreibung der demokratischen Funktionen des Staates entwickelte Integrationsbegriff auf der Ebene einer „immer enger werdenden Union“ eine wesentlich andere Bedeutung annehmen¹⁶. Deshalb muss nach seinem Verständnis auch der herkömmliche Demokratiebegriff in der Europäischen Unionsgrundordnung eine Transformation erfahren. Der doppelte Status der Bürger als Staats- und Unionsbürger macht es erforderlich, das Mehr-

¹³ Vgl. *D. Th. Tsatsos*, Die Europäische Unionsgrundordnung im Schatten der Effektivitätsdiskussion, EuGRZ 2000, S.517 ff., 523.

¹⁴ *D. Th. Tsatsos*, aaO (Fn. 13), S. 520.

¹⁵ *D. Th. Tsatsos*, Die Europäische Unionsgrundordnung, Grundsatzfragen und fünf Anregungen zum Nachdenken anlässlich der Regierungskonferenz 1996, EuGRZ 1995, S. 287 ff.

¹⁶ Vgl. aaO (Fn. 15), S. 288.

heitsprinzip als Ermittlungsmodus des Volkswillens durch ein weiteres, der gemeinsamen europäischen Verfassungskultur entliehenes Korrektiv zu ergänzen, das Prinzip der Gleichwertigkeit der Verfassungskulturen aller Mitgliedstaaten der Union¹⁷.

Diese theoretische Konzeption beeinflusste zahlreiche verfassungspolitische Entscheidungen, zum Beispiel die Ausgestaltung der Regeln für Mehrheitsentscheidungen im Rat oder die viel erörterte differenzierte Integration¹⁸. In Bezug auf die Verwendung des Verfassungsbegriffs schien die Entwicklung Tsatsos zunächst Unrecht zu geben, als der Europäische Konvent den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa vorlegte und es nach schwierigen Verhandlungen im Oktober 2004 gelang, die Zustimmung aller Staats- und Regierungschefs zu einem Vertrag mit diesem Titel zu erlangen. Tsatsos hatte die Option eines Verfassungsvertrags lange vor seinem Zustandekommen bejaht¹⁹ und er gehörte zu denen, die es aufrichtig bedauerten, dass das Inkrafttreten dieses Vertrags schließlich an den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden scheiterte. Nachdem jetzt aber der Vertrag von Lissabon die konstitutionellen Innovationen des Verfassungsvertrags im Primärrecht der Union verankert, erweist sich die von Tsatsos geprägte Vorstellung einer „Grundordnung“ der Europäischen Union als ihrer konstitutionellen Struktur am besten angemessen²⁰.

4. Union der Bürger und der Staaten

Dimitris Tsatsos beschreibt die Grundordnung der Europäischen Union als eine Union der Völker und der Staaten²¹. Dies Prinzip kommt in der gleichberechtigten Mitentscheidung von Rat (als der Staatenvertretung) und Parlament (als der Bürgervertretung) bei der Verabschiedung der Gemeinschaftsgesetzgebung zum Ausdruck²². Der Europäische Konvent verankerte das Prinzip, dass die Union auf den Bürgern und den Staaten gründet, in Artikel 1 des Verfassungsvertrags. Im Vertrag von Lissabon wurde diese Formel zwar nicht übernommen, jedoch bestätigt die Definition der repräsentativen Demokratie auf der Ebene der Europäischen Union im neu gefassten Artikel 10 des Unionsvertrags ausdrücklich den von Tsatsos identifizierten Doppelcharakter als tragendes Prinzip der Unionsgrundordnung.

Konsequenz des Doppelcharakters und der Gleichwertigkeit der Verfassungskulturen ist die politische Forderung nach Erhaltung der prinzipiellen Gleichheit der Mitgliedstaaten der Union. Sie steht in Symmetrie zur Gleichheit der Bürgervoten bei der Wahl zum Europäischen Parlament. Natürlich ist sich Tsatsos der Anpassungen

¹⁷ Vgl. aaO (Fn. 15), S. 293.

¹⁸ Unter diesem Sammelbegriff fasst Tsatsos die vielfältigen Möglichkeiten zusammen, bei denen der europäische Integrationsprozess nicht in allen Mitgliedstaaten gleichzeitig voranschreitet.

¹⁹ Vgl. aaO (Fn. 13), S. 524.

²⁰ Vgl. D. Th. Tsatsos (Hrsg.), Die Europäische Unionsgrundordnung, Handbuch zur Europäischen Verfassung, Berlin 2010.

²¹ In seinem gemeinsam mit Íñigo Méndez de Vigo verfassten Bericht über den Vertrag von Amsterdam, vgl. aaO (Fn. 6), insbesondere S. 51, Erwägung B.

²² Dies Prinzip geht zurück auf den Spinelli-Entwurf eines Vertrags zur Gründung einer Europäischen Union, Abl. C Nr. 77 v. 19.3.1984, S. 33 ff.

bewusst, die diese Prinzipien in der Unionsgrundordnung erfahren. Im Rat wird den Stimmen der Vertreter bevölkerungsreicherer Staaten größeres Gewicht eingeräumt, und umgekehrt sind für die Wahl zum Abgeordneten des Europaparlaments in einem Mitgliedstaat mit kleinerer Bevölkerung erheblich weniger Stimmen erforderlich als in einem Mitgliedstaat mit größerer Bevölkerung. Tsatsos formuliert deshalb die These von der Gleichrangigkeit aller Mitgliedstaaten. Durch den Vertrag von Lissabon hat diese These Eingang in das Primärrecht der Union gefunden. Im künftigen Artikel 4 Absatz 2 des Unionsvertrags ist der Grundsatz der Gleichheit aller Mitgliedstaaten vor den Verträgen ausdrücklich verankert.

Eine weitere Konstante im konstitutionellen Denken des Europapolitikers Tsatsos ist die Skepsis gegenüber Bestrebungen variabler Integration. Er anerkennt, dass flexible Lösungen in bestimmten Bereichen signifikante Integrationsfortschritte ermöglicht haben, z. B. beim Abbau der Grenzkontrollen und der Schaffung der Währungsunion. Doch warnt er vor der Gefahr für die Solidarität und vor der Sprengkraft für den Integrationsprozess, wenn solche Vorgehensweisen von der Ausnahme zur Regel werden sollten. Er akzeptiert schließlich, unter einschränkenden Kriterien, die Zulässigkeit von Vorgehensweisen der verstärkten Zusammenarbeit, die unter seiner persönlichen Mitwirkung als Repräsentant des Europäischen Parlaments im Vertrag von Nizza ihre jetzige Gestalt erhielt, die vom Vertrag von Lissabon mit geringfügigen Anpassungen übernommen wurde. Einzelne Mitgliedstaaten können es nicht mehr verhindern, wenn andere eine verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der Union begründen wollen. Aber der neue Artikel 329 Absatz 1 AEU-Vertrag schafft durch das Erfordernis eines Zustimmungsvotums des Europäischen Parlaments einen demokratischen Ausgleich²³.

5. Politisierung des Verfassungsprozesses

Ein Höhepunkt des verfassungspolitischen Wirkens von Dimitris Tsatsos war die Einleitung der politischen Wende des Verfassungsprozesses der Europäischen Union. Bis zum Vertrag von Maastricht verhandelten ausschließlich Regierungsvertreter über die Weiterentwicklung der europäischen Verträge. Seit der Vorbereitung des Vertrags von Amsterdam war das Europäische Parlament zwar in den Regierungskonferenzen vertreten. Aber die (eingeschränkte) Präsenz von Parlamentsvertretern vermochte die Schranken der Handlungsfähigkeit einer diplomatischen Konferenz nicht zu durchbrechen.

In seiner Bewertung des Vertrags von Amsterdam schlug Tsatsos deshalb gemeinsam mit dem Abgeordneten Méndez de Vigo einen neuartigen Vorbereitungsmodus für künftige Revisionen des Primärrechts der Union vor²⁴. Die gemeinsame Erarbeitung der Ziele künftiger Vertragsänderungen durch Parlamentarier des Europaparlaments und der nationalen Parlamente sollte den notwendigen politischen Handlungsspielraum für Reformen definieren, die in nachfolgenden Regierungskonferenzen durch vertragliche Vereinbarungen konkretisiert werden sollten. Dieser Grund-

²³ Vgl. D. Th. Tsatsos, aaO (Fn.15), S. 523.

²⁴ Vgl. aaO (Fn. 6), Absatz 18-22 des Entschließungsantrags, S. 58 f.

gedanke wurde anschließend zum Konventsmodell weiterentwickelt, das bei der Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta und des Verfassungsvertrags seine Leistungsfähigkeit unter Beweis stellte und jetzt in Artikel 48 des EU-Vertrags zum Regelverfahren für Vertragsänderungen wurde.

6. Europäische Politische Parteien

In seinem Bericht für den Institutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments zur konstitutionellen Stellung der europäischen politischen Parteien²⁵ hatte Dimitris Tsatsos eine Rahmenverordnung über die Rechtsstellung und eine Verordnung über die finanziellen Verhältnisse europäischer Parteien gefordert. In der von ihm verfassten Begründung zu seinem Bericht hat er erkennen lassen²⁶, dass gewichtige Gründe der Transparenz, der Rechtsklarheit und der Glaubwürdigkeit gegenüber den Bürgern für den Vorschlag sprachen, zunächst den Parteienartikel des EG-Vertrags durch eine Ermächtigung zum Erlass von Gesetzgebungsmaßnahmen zu ergänzen. Ein solcher Vorschlag war auf Anregung von Tsatsos von der griechischen Regierung bereits in der Regierungskonferenz von Amsterdam eingebracht, aber nicht übernommen worden. Erst fünf Jahre später erkannten die europäischen politischen Familien, dass nur der von Tsatsos vorgezeichnete Weg zum Ziele führen konnte. So wurde schließlich in der Regierungskonferenz von Nizza, bei der Dimitris Tsatsos zusammen mit Elmar Brok das Europäische Parlament vertrat, die Ergänzung des Parteienartikels beschlossen. Kurz nach Inkrafttreten des Vertrags konnte die erste Gemeinschaftsverordnung über die Rechtsstellung und die finanziellen Angelegenheiten europäischer politischer Parteien vom Gesetzgeber verabschiedet werden. Heute sind europäische politische Parteien nach wie vor Dachorganisationen und keine in der Unionsbürgerschaft verwurzelten Volksparteien, aber ihre Bedeutung als komplementäre politische Kontroll- und Integrationsebene wächst ständig, nicht zuletzt mit den Reformen des Vertrags von Lissabon, die vielleicht zu einer weiteren Politisierung der Wahlen in die Führungspositionen der Union führen. Die Herausbildung der europäischen politischen Parteien zeigt sich im Lichte der Arbeiten und des Denkens von Dimitris Tsatsos somit als unabgeschlossener und unabschließbarer Prozess ebenso wie der europäische Integrationsprozess selbst.

7. Demos in der Sympoliteia

In den letzten Jahren seines Lebens beschäftigte sich Dimitris Tsatsos intensiv mit einer Frage, die der negative Ausgang zweier Volksabstimmungen über den Verfassungsvertrag unserem Denken aufgegeben hat: Wie ist Demokratie in einer besonderen transnationalen politischen Ordnung mit der beschriebenen Doppelnatur von Völkern und Staaten zu verstehen? Wie kann sie funktionieren, was bedeuten die Ergebnisse bestimmter Abstimmungen, worüber und in welchem Rahmen sind

²⁵ Abgedruckt in: Dimitris Th. Tsatsos, Zum Konstitutionalisierungsprozess in der Europäischen Union, Berlin 2004, S. 32 ff.

²⁶ Vgl. aaO (Fn. 24), S. 46 f.

Volksabstimmungen zu Fragen europäischer Politik überhaupt sinnvoll? All dies führt auf die Kernfrage nach der Gestalt des Demos der Union. In seinem Werk über die europäische Sympoliteia²⁷ hat Dimitris Tsatsos hierzu neue Gedanken entwickelt.

1. Die Charakterisierung der Europäischen Union als „Sympoliteia“: Diese Neuschöpfung der griechischen Sprache verweist auf ein Zusammenwirken (syn) autonomer politischer Ordnungen (politeia) in einem gemeinsamen Rahmen; in dieser Vorstellung wird die Union als von der staatlichen Ebene verschieden gesetzt; sie macht Diskussionen darüber, ob sie eher einem Bundesstaat oder einem Staatenbund oder gar einem Verbund beider gleicht, gegenstandslos; um das Potential dieser Neuschöpfung nicht zu reduzieren, erscheint es besser, vorläufig auf den Versuch zu verzichten, eine präzisere Definition oder eine deutsche Entsprechung zu formulieren; wenn der Verfasser aus seinem Gedankenaustausch mit Tsatsos²⁸ an einem zusätzlichen charakterisierenden Merkmal festhalten darf, sei die „polykephale“²⁹ Struktur der Sympoliteia erwähnt; sie soll, im Gegensatz zur Pyramidenform staatlicher Strukturen, die Zusammenbindung einer Pluralität von Machtzentren in einer gemeinsamen, sie verbindenden Entität und damit die Differenz der internen Machtverteilungsstruktur einer Sympoliteia zu derjenigen der staatlichen Ebene zum Ausdruck bringen.

2. Die Geschichtlichkeit des Verständnisses von Demokratie in ihrer jeweiligen historischen, politischen und institutionellen Ausprägung mit der Bezugnahme auf den *Demos* als selbst dem geschichtlichen Wandel unterworfenen Quelle der Legitimation öffentlicher Gewalt; sie bedingt, dass wir unsere Vorstellungen von Demokratie immer wieder überprüfen und neu erarbeiten müssen.

3. Die in ihren kulturellen, geistigen, mythischen und religiösen Bezügen erfasste Synthese von Einheit und Differenz des geschichtlich gewachsenen Raumes Europa, insbesondere der historische Wandel der Motivation für den Willen zur Einheit. Er besteht in einer Abkehr von der Abwehr äußerer Gefahren, die unitarische Modelle erforderlich macht. Ziel ist vielmehr die Erhaltung einer Vielfalt von Identitäten im Rahmen gemeinsamer Werte, die die Koexistenz von Bezugspunkten der Identitätsbildung, von Staaten oder Nationen, ihrer Geschichte und Sprachen, ihrer Traditionen und vielleicht auch ihrer Grenzen voraussetzt.

²⁷ Originaltext in griechischer Sprache, eine Kurzfassung in englischer Sprache ist verfügbar: *D. Th. Tsatsos, The European Sympolity*, Brussels 2009.

²⁸ Vgl. *Peter Schiffauer*, Versuch über die Transformation des Staates in der Europäischen Union, in: P. Häberle, M. Morlok, V. Skouris, Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos, Baden-Baden 2003, S. 592 ff.

²⁹ Vgl. die von D. Th. Tsatsos, Andreas Haratsch und Peter Schiffauer gemeinsam verantwortete Einleitung zum Handbuch „Die Europäische Unionsgrundordnung“ (aaO Fn. 20). Die Metapher der „Vielhüptigkeit“ weist auf die mythische Gestalt der Hydra, mit der nicht selten die Vorstellung eines bedrohlichen Ungeheuers assoziiert wird. Bedrohlich konnte die vielköpfige Wasserschlange insbesondere dem erscheinen, der in vorgeschichtlicher Zeit mit dem Schwert um die Macht kämpfte. Das immer neue Nachwachsen abgeschlagener Köpfe wirkte dem Entstehen des von Norbert Elias (Über den Prozess der Zivilisation, 2. Aufl. Bern 1969) beschriebenen Königsmechanismus entgegen. Eine positive Umbesetzung dieser mythischen Gestalt wurde unter Berufung auf die Arbeiten von K. Kerényi, Griechische Mythologie, München 1966, vorgeschlagen von P. Schiffauer, Leviathan oder Hydra, in: F. Müller, I. Burr Hrsg., Rechtssprache Europas, Berlin 2004, S. 23-62.

Wenn der Inbegriff europäischer Verfassungskultur die Koexistenz solcher Faktoren unter Bedingungen der Gleichrangigkeit fordert, schafft dies klare Vorgaben für die Verfahren, nach denen in einer europäischen Sympoliteia mit Mehrheit beschlossen werden kann und setzt Grenzen für den möglichen Inhalt solcher Beschlüsse.

4. Die Verschränkung der Nationalstaaten und ihres auf nationaler Ebene konstituierten Demos mit dem in seiner Doppelstruktur gefalteten Demos einer transnationalen europäischen Sympoliteia führt nicht nur zu Konsequenzen für die konkrete Ausformung von Demokratie auf der Ebene der Sympoliteia. Wenn der Demos eines Nationalstaates sich dafür entschieden hat, sich in eine Sympoliteia einzubinden, entstehen auch gewisse Rückwirkungen auf seine eigene Willensfreiheit, Einschränkungen seiner Souveränität. Diese können nicht so weit gehen, dass er sich von der Sympoliteia nicht wieder lossagen könnte, wenn sich ein solcher Wille in demokratischen Verfahren in legitimer Weise gebildet hat. Folgerichtig lässt der Vertrag von Lissabon einen Austritt aus der Europäischen Union ausdrücklich zu. Einschränkungen der Souveränität können aber in der Weise entstehen, dass es in einer Sympoliteia illegitim werden kann, dass ein nationaler Demos zum Nachteil der Sympoliteia und ihrer anderen Angehörigen Entwicklungen unmöglich macht, die für den Fortbestand und die Funktionsfähigkeit der Sympoliteia unerlässlich sind.

Das Wirken von Dimitris Th. Tsatsos in Bezug auf die Verfassung und Politik der Europäischen Union hinterlässt den kommenden Generationen ein reiches geistiges Erbe, geschaffen durch die einzigartige Synthese eines Wissenschaftlers und Philosophen mit großem Tiefgang, eines großzügigen und begeisternden Menschen und akademischen Lehrers, aber auch eines verantwortungsbewussten und mit Entschlossenheit gestaltenden Politikers, der den europäischen Verfassungsprozess und die Demokratie im Europa des letzten Vierteljahrhunderts maßgeblich mitgeprägt hat. Der Gedanke der Sympoliteia verdient weitere Vertiefung sowohl auf der wissenschaftlichen als auch auf der politischen Ebene. Er könnte einen wesentlichen Beitrag zur Einigung von Europa in seiner Vielfalt leisten.