

## QUELLEN

## POLITISIERTER PROZESS

## Von der RAF zum NSU

Die Mehrzweckhalle auf dem schwäbischen Rübenaacker in Stuttgart-Stammheim gibt es noch. In der 610 Quadratmeter großen Halle begann am 21. Mai 1975 der Strafprozess gegen die „erste RAF-Generation“. Aus Sicht der RAF war es ein politischer Prozess. Otto Schily, der später einmal Bundesinnenminister werden sollte, folgte dem Konzept einer „politischen Verteidigung“ und wollte den amerikanischen Präsidenten Richard Nixon als Zeugen vorladen. Im Gegenzug erklärte ein Sprecher der Bundesanwaltschaft damals, dass es für einen Anwalt „standeswidrig“ sei, überhaupt einen RAF-Terroristen zu verteidigen. Nach fast vierzig Jahren trafen sich in dieser Woche auf Einladung des „Hauses der Geschichte“ in der Stammheimer Mehrzweckhalle drei frühere Prozessbeteiligte, um aus großer Distanz noch einmal auf dieses Stück Zeitgeschichte zu schauen: der Richter Eberhard Foth, der Wahlverteidiger Kurt Groenewold und der Gerichtsreporter Ulf G. Stuberger. Generalbundesanwalt Harald Rang saß als Zuhörer in der ersten Reihe.

„Es war eine Zeit, in der es keine Grautöne gab, die Richter haben das erfüllt, was von der Politik erwartet wurde“, sagte Stuberger. Dieses RAF-Verfahren sei „eine Krankheit“ gewesen. Die Verteidiger seien abgehört worden, viele Indizien weich gewesen. Er sei überzeugt, dass das Urteil in einem Revisionsverfahren niemals Bestand gehabt hätte. Dazu kam es wegen des Selbstmords der RAF-Terroristen nicht. Eberhard Foth widersprach vehement: An Fehler könne er sich nicht erinnern. Als bekannt wurde, dass die Verteidiger vom Verfassungsschutz abgehört worden seien, habe er allerdings kurz überlegt, „den Bettel hinzuschmeißen“. Verteidiger und Angeklagte hätten das Rechtssystem nicht akzeptiert, meinte Foth. Bis heute sei es schwer zu verstehen, dass die Verteidiger ihren Mandanten eine ernstzunehmende Verteidigung vorenthalten hätten. Richter Foth und der ehemalige RAF-Anwalt Groenewold näherten sich kaum an. „Beim letzten RAF-Verfahren gegen Verena Becker“, sagte Stuberger, „hat der Rechtsstaat gewonnen.“ Groenewold entdeckte zwischen den RAF-Verfahren und dem NSU-Prozess gegen Beate Zschäpe zumindest eine Parallele: Die Angeklagte sei „eingetaktet“ – ähnlich vorverurteilt, wie es die Angehörigen der RAF gewesen seien. rso.

## VERMESSUNG DES RECHTS

## Urteilen

## statt zählen

Traut den Zahlen nicht! Keine leichte Forderung in Zeiten von Wahlen, aber nicht nur dann. Der Kölner Staatsrechtslehrer Otto Depenheuer verlangt in einer kleinen Schrift („Vermessenes Recht“, Paderborn 2013), man solle urteilen, statt zu zählen: „Die gegenwärtig zu konstatierende überwältigende Suggestionskraft der Zahlen“ sei ein „deutliche Indikator für den Verlust der Urteilskraft als Folge fortschreitenden Traditionsverlustes, signifikanter Glaubensschrumpfung und zunehmender Kanonvergessenheit (Grundbildung)“. Habt den Mut, so fordert Depenheuer, „auch dem Diktat der Zahlen nicht zu unterwerfen, sondern Herr der Zahlen zu bleiben“. Gerechtigkeit und Gemeinwohl, Gesundheit und Wahrheit kosteten zwar Geld, „aber sie wollen von ihrer selbst willen erstrebt werden“. Der finanzielle Bedarf von Justiz und Medizin etwa könne nur nach dem bemessen werden, was der Gesellschaft diese Leistungen wert seien. Am Ende landet man freilich wieder bei den Zahlen. Mü.



Illustration Greser &amp; Lenz

## Betroffen, aber ausgeschlossen

Als der amerikanische Präsident Obama zum ersten Mal ins wichtigste demokratische Amt dieser Welt gewählt wurde, hätte ihn die halbe Welt mitwählen wollen. Ein großes weltweit tätiges amerikanisches Umfrageinstitut sprang in die Lücke und stellte die jeweiligen Zustimmungsraten für die beiden Präsidentschaftskandidaten in allen 193 Staaten dieser Welt fest. Die meisten Weltbürger waren sich bewusst geworden, wie sehr der amerikanische Präsident die Qualität auch ihrer Lebenswelt beeinflusst. Nicht nur wegen militärischer Interventionen, sondern auch bezüglich der Form der Bewältigung der Finanz- und Bankenkrise, der Klimapolitik oder der Weiterentwicklung des Völkerrechts. Entsprechend groß war ihr Interesse. Mehr als eine Milliarde Weltbürger wussten, wer weshalb „ihr“ Kandidat für das Amt des Präsidenten der Vereinigten Staaten gewesen ist. Und die Erleichterung darüber, dass die Mehrheit der amerikanischen Bürger jenen wählten, den sich auch mehr als die halbe Welt gewünscht hat, war groß und spürbar.

Den meisten Europäerinnen und Europäern geht es einige Tage vor den Wahlen zum Deutschen Bundestag ähnlich. Viele sind sich bewusst, wie sehr der Ausgang dieser Wahl, die Zusammensetzung des Deutschen Parlamentes und die Person des Bundeskanzlers die Zukunft der Europäischen Union, die europäische Politik und den Alltag von Millionen von Europäern maßgeblich bestimmen. Je weiter südlich in Europa, gewiss umso mehr. Die Europäerinnen und Europäer sind und fühlen sich von den Folgen dieser Wahl betroffen. Doch von der Wahl selbst sind sie ausgeschlossen. Sie werden nicht um ihre Meinung gefragt. Nicht einmal ersatzweise von einem transnational tätigen Umfrageinstitut.

Dabei ist einer der Ansprüche jeder moderner Demokratie seit den Zeiten der Französischen Revolution unbestritten: Die Demokratie sollte allen von politischen Entscheidungen Betroffenen er-

Die Bundestagswahl ist von europäischer Bedeutung – doch Europa ist kein Thema. Es fehlt die europäische Demokratie.

Von Andreas Gross

möglichen, direkt oder indirekt Teil des Prozesses der Entscheidungsfindung zu sein. Denn Demokratie konsumiert sich nicht, sie ermöglicht vielmehr das politische Handeln. Die Parlamentswahl und damit indirekt die Einwirkung auf die Zusammensetzung der Regierung ist die rudimentärste ebenso wie die verbreitetste Form, wie dieser demokratische Anspruch realisiert wird.

Doch immer mehr gibt es eine Diskrepanz zwischen jenen, die wählen dürfen, und jenen, die von deren Entscheidungen betroffen sind und deren Folgen tragen. Das heißt, die Form, in der heute die Demokratie organisiert ist, entspricht nicht mehr den gegenwärtigen Lebensumständen und Ansprüchen. Der Nationalstaat ist nicht länger die adäquate Form der Organisation der Demokratie. Sie sollte längst auch kontinental verfasst worden sein – in Form eines föderalistischen europäischen Bundesstaates. So dass allen Europäern ermöglicht wird, auf die sie betreffenden Entscheidungen durch die Wahl eines dann umfassend zuständig gewordenen neuen Europäischen Parlamentes einzuwirken.

Ein altes Projekt übrigens, das nichts gemein hat mit dem berüchtigten „Super-Staat“. Der Kalte Krieg hat es in den Gründerzeiten verhindert und der EWG eine exekutivgeprägte Vertragsstruktur beschert. Eine Amputation der Demokratie, welche die Regierungen als deren hauptsächlichsten Profiteure nie mehr

richtig in Frage stellten. Auch nicht 1991/92 im Zusammenhang mit der Vertragserweiterung von Maastricht, welche zwar den Euro schuf, jedoch immer noch keine demokratisch föderalistisch konzipierte politische Union einrichtete, obwohl diese angesichts der unterschiedlichen Charakteristiken der im Euro integrierten Volkswirtschaften für dessen gemeinwohlorientierte Funktion notwendig gewesen wäre.

Ein altes Projekt übrigens auch, worüber unter den beiden großen deutschen Parteien jahrzehntlang Konsens herrschte. Doch davon ist ausgerechnet jetzt, da sich die Integrationskraft der Verträge erschöpft hat, die EU nicht nur mehr Demokratie, sondern die Demokratie auch Europa braucht und Deutschland für den Einstieg in die europäische Demokratie Entscheidendes beitragen könnte, nicht mehr die Rede.

Ist von den unterschiedlichen europäischen Reformperspektiven überhaupt die Rede gewesen in diesem Wahlkampf? Würde öffentlich gerungen um die große Frage, wie die europäischen Krisen im Interesse der großen Mehrheit der Europäer überwunden werden kann, oder kamen bloß deutsche Interessen und Prioritäten zur Sprache? Haben sich die deutschen Parteien um den Unterschied gekümmert zwischen einem europäischen Deutschland und einem deutschen Europa, das vielen Europäern immer fremder wird? Haben die Wahlkämpfer gemerkt, dass die fehlende europäische Demokratie allen Nationalismen Vorschub leistet, und wenn ja, was gedenken sie nach der Wahl diesbezüglich zu tun?

Die Antwort auf diese rhetorischen Fragen lautet: Nein. Europa war in einer europäischen Reformperspektive gar kein Thema dieser deutschen Wahlen. Es wurde um die für Europa angemessene deutsche Europapolitik gar nicht gerungen. Das bedeutet wiederum, dass die Europäer, wenn sie denn wählen dürften, gar nicht wüssten, wen sie wählen sollten. Denn was Obama in seinem Wahlkampf der ganzen Welt deutlich zu machen ver-

stand, hat Frau Merkel den Europäern verschwiegen. Da auch die Opposition keine Konzepte hat, sind die Folgen: Die auf europäischer Ebene notwendigen institutionellen Reformen unterbleiben. Es öffnet sich ein Vakuum, das die europäische Integration in Frage stellt und die in den meisten Ländern schon erwarteten Nationalisten weiter stärkt.

Dieses diskursive Defizit führt uns zum zweiten grundsätzlichen systemrelevanten Problem dieser Wahl, das jede kommende Regierung schwer belasten wird. Normalerweise pflegen Wahlkämpfer sich im Wahlkampf zu bemühen, für bestimmte Politiken und Perspektiven Zuspähe, wenn möglich sogar Mehrheiten zu gewinnen. Das heißt, man versucht bestimmte Politiken zu legitimieren. Man versucht, vor den Wahlen Bürgerinnen und Bürger von der Richtigkeit von bestimmten Politiken zu überzeugen, die einen dann wählen und somit mit der Realisierung dieser Politik beauftragen und diese somit auch legitimieren. Legitimation durch diskursives Verfahren sozusagen.

In der Logik der Repräsentation: Kandidaten und Parteien versuchen für ihre Positionen Menschen zu überzeugen, von denen sie dafür gewählt werden, diese Positionen nach der Wahl im Bundestag und der Regierung zu vertreten beziehungsweise umzusetzen. Derart können sie die meisten Wähler repräsentieren. Von Regierungsgliedern, die ein neues Mandat suchen, erwartet die repräsentative Demokratie, dass sie im Wahlkampf ihre Wähler beispielsweise von ihren europapolitischen Konzepten überzeugen – weshalb sie beispielsweise die Regierungskooperation stärken und die zumindest embryonal demokratisch beschließenden Gemeinschaftsinstitutionen (Parlament, Kommission) schwächen – und so die Legitimität erhalten, damit fortzufahren. Gelingt dies ihnen nicht, dann bekommen andere die Legitimität, es anders besser zu versuchen. Freilich kann dies nur dann gelingen, wenn andere es schon im Wahlkampf besser versuchten und für alternative Konzepte wirklich geworben haben.

Ein Teflon-Wahlkampf weist jegliche diskursive Anstrengungen ab. Die Folge sind systemische Repräsentations- und Legitimationslücken. Die neue Mehrheit kann nicht behaupten, für eine bestimmte Politik legitimiert zu sein. Die Bürger fühlen sich noch weniger repräsentiert. Die politische Entfremdung steigt, noch mehr Bürger wenden sich von der Politik ab und dem Versuch, gemeinsame Angelegenheiten im Interesse der meisten vernünftig zu gestalten. Und die herrschenden Machtverhältnisse verschieben sich weiter von den demokratischen Institutionen zu den kapitalorientierten Märkten.

Selbstverständlich gibt es auch hier eine Reformalternative: Die von offenbar einer großen Mehrheit aller Kandidaten für den Bundestag begrüßte Erweiterung des Grundgesetzes um direktdemokratische Bürgerrechte könnten bei einer umsichtigen und bürgerfreundlichen Ausgestaltung die repräsentative Demokratie wieder repräsentativer machen. Volksbegehren und Volksentscheide auf Bundesebene vereiteln die Erosion der öffentlichen Diskussion ins allgemeine und teflonierte Nichts und veranlassen Parteien, parlamentarische wie außerparlamentarische Akteure dazu, zumindest zwischen den Wahlen die Bürger von präzis und konkret bestimmten Politiken zu überzeugen und sie so zu legitimieren.

Doch ohne weiteres gibt es diese von vielen seit Jahrzehnten verlangte Erweiterung des Grundgesetzes nicht. Wer zu viel Macht hat, sagte Erhard Eppler einmal, ist nur dann bereit zu teilen, wenn er fürchten muss, sonst alle Macht zu verlieren. Das wird erst dann möglich sein, wenn sich genügend Bürgerinnen und Bürger der Politik zuwenden und sich engagieren. Dies gilt sowohl für die dringende Verfassung der Demokratie jenseits des Nationalstaates in der EU wie auch für die Erweiterung und Stärkung der repräsentativen Demokratie in Deutschland selbst.

Andreas Gross ist Politikwissenschaftler und Lehrbeauftragter, Schweizer Nationalrat und Vorsitzender der sozialdemokratischen Fraktion in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates.

## Eine neue Leitidee – die europäische Republik

Alles wartet auf einen Impuls von Deutschland: Es geht nicht um mehr Europa, sondern um das demokratische Gemeinwesen / Von Armin von Bogdandy und Ulrike Guérot

Die Europäische Union durchlebt derzeit gleich mehrere existentielle Krisen: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erscheinen in einigen Mitgliedstaaten nicht gesichert, das Wohlfahrtsversprechen der Union klingt vielen Menschen hohl, die Staats- und Regierungschefs untergraben im Europäischen Rat die Gemeinschaftsorgane, die Idee gemeinsamer europäischer Politik weicht der Vorstellung bilateralen Kräfte-messens. Das „Wall Street Journal“ erwartet einen Showdown zwischen Deutschland und Italien. Doch was soll man tun? Ganz Europa schaut auf Deutschland und erwartet einen Impuls von der kommenden Bundesregierung. Nicht nur der „Economist“ ist dabei über deutsche Konzeptionslosigkeit besorgt.

Eine solide europapolitische Konzeption bedarf einer Leitidee. In dieser Hinsicht ist der Europarede des Bundespräsidenten vom Februar ein wegweisender Impuls zu verdanken. Er sprach weder von einem europäischen Bundesstaat noch von den „Vereinigten Staaten von Europa“, wohl aber von einer europäischen res publica. Er ist keineswegs der Erste und Einzige, der die Union als Republik denkt. So versammelten sich am 29. Oktober 2004, nach der Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, alle Staats- und Regierungschefs zum Gruppenfoto unter der Losung: „Europaea rei

publicae status“, also „Die Verfassung der europäischen Republik“. Im Zeichen der europäischen Republik wollten sie in die Geschichte eingehen.

Das republikanische Projekt des Verfassungsvertrags scheiterte. In der Not der vielfachen Krisen erlebt es nicht nur dank der Intervention des Bundespräsidenten einen zweiten Frühling. Die Idee der Republik vermag sowohl wichtige Positionen der derzeitigen wissenschaftlichen wie politischen Debatte zur Fortentwicklung der EU zu bündeln, denen es weniger um „mehr“ Europa als um ein „demokratisches“ Europa geht, das die vielfältigen Krisen im demokratischen Modus zu meistern vermag und den Bürgern als ihr Gemeinwesen erscheint.

Der Begriff der Republik vermittelt eine leitende Idee, schlägt eine Brücke von neuen europäischen Zusammenschluss zu historischen Erfahrungen und vermag so die vielen notwendigen kleinen Schritte einer Stabilisierung in einen erklärenden Zusammenhang zu stellen. Gewiss gibt es unterschiedliche Verwendungen des Wortes „Republik“, keineswegs alle attraktiv. Kaum jemand will ein Europa, das der deutschen oder amerikanischen republikanischen Partei gefiele, eine Volksrepublik oder ein Verbot von Monarchien. Ähnlich unattraktiv erscheint eine europäische Republik im Sinne eines europäischen Staates.

Der Republikbegriff kann für die EU als nichtstaatlichen Zusammenschluss nur überzeugen, wenn er von dem des Staates gelöst wird. Ist aber eine Republik ohne Staatlichkeit möglich? Diese Frage betrifft indes nicht allein den Republikbegriff: Sämtliche Begriffe, mit denen wir das Gemeinwesen denken, sind in der europäischen Moderne zu staatsrechtlichen Begriffen geworden. Diese Einführung ist kein Schicksal. Die begriffsgeschichtliche Forschung vermeldet, dass die Verstaatlichung des Republikbegriffs mit der Mono-

## Wissenschaft und Praxis

polisierung öffentlicher Aufgaben erfolgte. Wenn nun solche Aufgaben durch überstaatliche Organisationen wahrgenommen werden, so liegt es nahe, den Begriff der Republik wieder zu verselbständigen.

Ganz in diesem Sinne gibt es ein bis ins Hochmittelalter und die Antike zurückreichendes Verständnis von Republik, das jedes Gemeinwesen bezeichnet, das mittels politischer Institutionen Gemeinwohlziele verfolgt. In der Aufklärung gewinnt der Begriff an normativer Substanz. Sieyès versteht Republik als legitime politische Gesamtverfassung, Kant als Gewaltenteilung und Repräsentation, die Federalist Papers als eine politische Ordnung, welche den

Gemeinwillen unter Beachtung der Menschenrechte gewaltenteilig verwirklicht. Bei keinem dieser Autoren geht es darum, spezifischen Staaten republikanisch zu verfassten. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Ordnung und Ausübung öffentlicher Gewalt als Angelegenheit der Bürger. Ein Verfassungsdenken, das vom Individuum ausgeht, stellt hierauf ab. Republik ist danach der Begriff für ein Gemeinwesen, das auf der Grundlage einer legitimen Verfassung mittels gewaltenteiliger Demokratie gemeinsame Belange der Bürger solidarisch gestaltet.

Natürlich wird dieser Begriff und ein solches Verständnis der Union allein die Krisen nicht lösen und sie nicht mit einem Zauberspruch in eine lebendige Demokratie verwandeln. Dafür bedarf es vieler zielgerichteter Schritte und der Überzeugung der Unionsbürger, dass sie durch die Union ihre konkrete Lage verbessern können. Die Idee einer europäischen Republik kann hierbei jedoch als Leitidee dienen und so der kommunikative Eckpunkt gestaltungs-williger deutscher Europapolitik sein.

Was bedeutet das konkret? Wir wollen hier keine Vorschläge zur Vertragsreform machen, sondern zeigen, was unter dem geltenden Recht bereits möglich ist. Wer dem Aufruf des Bundespräsidenten folgen möchte, kann dies schon heute tun, etwa bei der Auswahl des Brüsseler Spitzenper-

sonals. Republikanisches Denken betont die Bedeutung des Ethos der Amtsträger, damit eine Institution erfolgreich ist. Eine jede Bundesregierung sollte sich starkmachen, dass Persönlichkeiten die leitenden Positionen bekleiden, die in der komplizierten europäischen Medienwelt dieses Gemeinwesen den Unionsbürgern glaubwürdig verkörpern und ihre konkrete Politik als ein Projekt europäischen Gemeinwohls überzeugend vermitteln können. Dies schließt die Berücksichtigung der parteipolitischen Orientierung keineswegs aus, verlangt aber Fähigkeiten und Orientierungen, die nicht immer Priorität genossen haben. Das Jahr 2014 mit der Europawahl und der neuen Kommission eröffnet diesbezüglich große Möglichkeiten.

Die Idee einer europäischen Republik verlangt weiter, dass sich eine jede Bundesregierung auf das demokratische Projekt besinnt, das Deutschland gemeinsam mit allen anderen Vertragsparteien in dem Vertrag von Lissabon niedergelegt hat. Dieser Vertrag zeichnet in seinen ersten 19 Artikeln die Umriss eines Gemeinwesens, das mit dem republikanischen Ideal besser als mit jedem anderen konkret gefüllt werden kann. Diese Idee steht für einen europäischen Parlamentarismus, in dem das Europäische Parlament mit den nationalen Parlamenten verschränkt ist. Gemeinsam sollen sie als starke Legislativen demo-

kratische Politisierung ermöglichen und die europäischen Exekutiven kontrollieren. Dafür dürfen die nationalen Parteien die europäischen Parlamentarier nicht mehr an der kurzen Leine führen und müssen ihnen mehr Freiraum gewähren, gerade bei wichtigen Fragen länderübergreifend die unterschiedlichen Vorstellungen des europäischen Gemeinwohls zu artikulieren.

Die nationalen Parlamentarier wiederum müssen noch stärker die sozialen und ökonomischen Interessen der europäischen Bürger jenseits der eigenen Landesgrenzen reflektieren. Dies würde jene Technokratisierung von europäischen Entscheidungen bekämpfen, an der das europäische System so krankt und die jenen Populismus generiert, an dem bereits die demokratische Parteienlandschaft einiger europäischer Staaten zu zerbrechen droht. Gaucks Eintreten für eine europäische res publica mag seiner konkreten Erfahrung geschuldet sein, dass ein Gemeinwesen, das als eine Angelegenheit der Bürger nicht glaubhaft ist, letztlich scheitern muss und scheitern soll. Das europäische Projekt ist aber wahrlich too great to fail.

Professor Dr. Armin von Bogdandy ist Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Dr. Ulrike Guérot ist Politikwissenschaftlerin und leitet das Berliner Büro des European Council on Foreign Relations.