
Edgar Grande

Post-nationale Demokratie – Ein Ausweg aus der Globalisierungsfalle?

„Die europäische Alternative zum Laisser-faire-Kapitalismus
amerikanisch-britischer Prägung wird entweder
in einer demokratisch legitimierten Union stattfinden
oder gar nicht.“¹

1. Die Lösung: Europäische Integration als Ausweg aus der Globalisierungsfalle

Bei den Bemühungen, einen Ausweg aus der „Globalisierungsfalle“² zu finden, in die die europäischen Länder nach vorherrschender Meinung geraten sind, kommt der Europäischen Union eine zentrale, wenn nicht sogar die entscheidende Bedeutung zu. Nur auf europäischer Ebene, so die inzwischen immer häufiger geäußerte Überzeugung, lassen sich ausreichende politische Handlungsspielräume gegenüber dem „Sachzwang Weltmarkt“ (Alt Vater) wiedergewinnen. Natürlich verdankt die Europäische Union ihre hohe strategische Bewertung nicht der Faszination des – noch immer vagen – „Projekts Europa“ oder der – noch immer unzureichenden – Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit der europäischen Institutionen. Entscheidender dürfte sein, daß die Alternativen entweder unmöglich oder unwahrscheinlich, genauer: noch unmöglicher oder noch unwahrscheinlicher als die weitere europäische Integration sind.

Das gilt zunächst für alle Versuche, die nationale Souveränität gegenüber den globalen Märkten und den transnationalen Unternehmen zurückzugewinnen. Folgt man dem gängigen Lamento über die „Wucht der Globalisierung“³, dann bestehen die Handlungsspielräume der Nationalstaaten im globalen Wettbewerb der „Standorte“ längst nur noch darin, temporäre Vorsprünge im Unterbietungswettbewerb um den Abbau von Sozialleistungen und marginale Vorteile im Überbietungswettbewerb um Industrie-subventionen zu gewinnen. Nicht von ungefähr fallen die vorliegenden Vorschläge zur „Dressur“ der Ökonomie im nationalen Rahmen bemerkenswert blaß und hilflos radikal aus, wenn nicht weniger als eine

1 H.-P. Martin/H. Schumann, Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Hamburg 1996, S. 309.

2 Ebenda.

3 Ebenda, S. 25ff.

„Kulturrevolution“⁴ oder doch zumindest eine „Verfassungsreform an Haupt und Gliedern“⁵ gefordert wird, um „das Soziale vom Politischen abzukoppeln“ und die „Misere der Politik“ zu beenden. Und es ist sicherlich kein Zufall, daß mit Schweden und Österreich zuletzt gerade jene beiden Länder der EU beigetreten sind, die in den achtziger Jahren noch als Modellfälle für eine sozialdemokratische Wirtschafts- und Sozialpolitik gegolten haben. Auch dort mußte zur Kenntnis genommen werden, daß die nationale Souveränität in der Wirtschaftspolitik nur noch eine leere Hülse ist. Kurz gesagt: Ein nationaler Ausweg aus der Globalisierungsfalle ist unmöglich geworden, weil die nationalen Handlungsmöglichkeiten inzwischen zu klein sind.

Ein anderer Ausweg bestünde darin, auf der internationalen Ebene politische Gegengewichte gegen die globalen Märkte zu schaffen, sei es durch verstärkte Kooperation zwischen den Nationalstaaten oder – wie Ulrich Beck dies vorschlägt⁶ – durch den intensivierten Druck einer sich herausbildenden Weltöffentlichkeit. Die damit verbundenen Probleme sind freilich offensichtlich. Die Konturen einer Weltöffentlichkeit sind derzeit noch höchst diffus, ihre Akteure nur sehr schwer zu kontrollieren; und die Konsens- und Kooperationskosten internationaler Zusammenarbeit sind in jedem Fall exorbitant hoch und die Ungewißheiten, die mit der Durchsetzung entsprechender Verträge verbunden sind, groß. Kurz gesagt: So wünschenswert diese Alternative auch sein mag, vorerst ist sie noch unwahrscheinlich.

Vor diesem Hintergrund erhält die Europäische Union nun ihre besondere Attraktivität. Die Logik ist bestechend einfach: „Eine Alternative zur Abdankung der Politik bestünde darin, daß sie – mit dem Aufbau supranational handlungsfähiger Akteure – den Märkten nachwächst. Ein Beispiel ist Europa auf dem Weg zur Europäischen Union“.⁷ Und angesichts der allorten verbreiteten Krisen- und Untergangsszenarien scheinen die Aussichten dieser „europäischen“ Alternative verlockend zu sein: „Finden die EU-Staaten (...) zu einer gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialpolitik, würde sich die Rollenverteilung auf der Weltbühne der Macht nachhaltig verändern. Gestützt auf einen Markt mit mehr als 400 Millionen Verbrauchern, hätte ein politisch geeintes Europa nicht weniger Gewicht als die Vereinigten Staaten. Eine Europäische Union, die dieser Bezeichnung gerecht wird, könnte mit guten Erfolgchancen auf die Troekenlegung der

4 C. Koch, *Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft*, München 1995, S. 170.

5 W.-D. Narr/A. Schubert, *Weltökonomie. Die Misere der Politik*, Frankfurt a. M. 1994, S. 259ff.

6 U. Beck, *Weltbürgergesellschaft. Individuelle Akteure und die Zukunftsfähigkeit der modernen Gesellschaft*, in: *Jahrbuch Arbeit und Technik* 1996, S. 141-148.

7 J. Habermas, *Der europäische Nationalstaat. Zu Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft*, in: *ders., Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt a. M. 1996, S. 128-153, hier S. 149.

Steueroasen drängen, die Einhaltung von sozialen und ökologischen Mindeststandards einklagen oder eine Umsatzsteuer auf den Kapital- und Devisenhandel erheben. Wenn es überhaupt eine Möglichkeit gibt, die entfesselte Weltökonomie politisch und sozial zu bändigen, dann auf diesem Weg.⁸

Die Rückgewinnung politischer Handlungsspielräume auf europäischer Ebene ist allerdings auch nicht so ohne weiteres zu haben. Sie ist zumindest an zwei Voraussetzungen gebunden. Zum einen müßten die EU-Mitgliedstaaten auf supranationaler Ebene tatsächlich effektive Handlungskapazitäten aufbauen. Davon ist die EU noch weit entfernt und auch die bereits vereinbarte Wirtschafts- und Währungsunion wäre lediglich ein erster, allerdings unverzichtbarer Schritt hierzu.⁹ Darüber hinaus wäre aber nicht nur die weitere Übertragung nationaler Hoheitsrechte in zentralen Politikbereichen wie der Währungs-, Finanz-, Steuer- und Sozialpolitik notwendig. Außerdem müßten die Institutionen und Verfahren der EU grundlegend reformiert werden. Nur so wäre die EU in der Lage, ihre Kompetenzen auch effektiv zu nutzen. Dieser Aufbau supranationaler Handlungskapazität allein wäre bereits ein „heroischer Versuch“¹⁰, damit ist es aber noch nicht getan. Hinzu kommen müßte eine weitreichende *Demokratisierung der Europäischen Union*.

Die europäische Gemeinschaftsbildung weist von Beginn an einen Konstruktionsfehler auf: Durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die supranationale Ebene verloren die demokratisch gewählten nationalen Parlamente einen Teil ihrer Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten, ohne daß die supranationalen Organe selbst über eine ausreichende eigene demokratische Legitimation verfügen würden. Dieses „europäische Demokratiedefizit“ wurde in der Vergangenheit zwar ständig beklagt, aber nie beseitigt. Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments wurden inzwischen mehrfach ausgeweitet, sie sind aber noch immer unzureichend, während der Europäischen Kommission die demokratische Legitimation völlig fehlt und auch der Europäische Rat nur indirekt demokratisch legitimiert ist.

Das Demokratiedefizit des europäischen Politikprozesses war immer schon problematisch, es konnte aber solange in Kauf genommen werden, solange der Aufgabenbereich der Europäischen Gemeinschaft eng begrenzt war und alle wesentlichen politischen Entscheidungen auf nationaler Ebene getroffen wurden. Bereits mit der Übertragung zusätzlicher Kompetenzen durch die Einheitliche Europäische Akte und den Maastrichter Vertrag war die Situation unhaltbar geworden und die immer heftiger werdende öffentliche Kritik in den vergangenen Jahren zeigt deutlich, daß weitere

8 H.-P. Martin/H. Schumann, Die Globalisierungsfalle (Anm. 1), S. 300.

9 Vgl. Th. Hanke, Der Euro oder Die Wiedergewinnung politischer Spielräume, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 42 (1997), S. 186-194.

10 J. Habermas, Der europäische Nationalstaat (Anm. 7), S. 149.

Integrationssschritte ohne eine gleichzeitige Demokratisierung der EU nicht mehr durchsetzbar sind. Der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors hat gegen Ende seiner Amtszeit zurecht festgestellt, daß die Phase des „wohlwollenden Despotismus“ in Europa wohl vorbei sei. Nicht von ungefähr findet sich in der Präambel des Maastrichter Vertrages nicht nur ein Bekenntnis zu den Grundsätzen der Demokratie, sondern auch der Wunsch, „Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken“. Allerdings ist es bisher beim Wunsch geblieben.

Kurz gesagt: Die Beseitigung des europäischen Demokratiedefizits scheint die entscheidende Voraussetzung für eine Rückgewinnung politischer Handlungsspielräume gegenüber den globalen Märkten zu sein. Damit stellt sich freilich die „benennigende Frage, ob überhaupt eine demokratische Meinungs- und Willensbildung über die nationalstaatliche Integrationsstufe hinaus bindende Kraft erlangen kann?“¹¹

2. Das Problem: Die Demokratisierung der Europäischen Union

Die Frage, ob und wie der europäische Politikprozeß demokratisiert werden kann, wird seit Jahren äußerst kontrovers diskutiert. In dieser Kontroverse stehen sich insbesondere zwei Positionen gegenüber, die sich sowohl in der Diagnose, als auch in der Therapie des Problems grundlegend unterscheiden.¹² Nach (insbesondere auch unter den maßgeblichen politischen Akteuren) vorherrschender Meinung besteht das Hauptproblem in der zu geringen Kompetenzausstattung des Europäischen Parlaments. Die Beseitigung des europäischen Demokratiedefizits ist demnach nicht nur grundsätzlich möglich, mit einer Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments ist eine Demokratisierung der EU zumindest im Prinzip einfach zu bewerkstelligen. In der aktuellen Diskussion dominiert in diesem Zusammenhang der Vorschlag, das europäische Institutionensystem in ein parlamentarisches Zwei-Kammer-System mit einer Koexistenz von politischer und territorialer Repräsentation umzuwandeln. Als Vorbild für ein solches Zwei-Kammer-Modell auf europäischer Ebene dient der deutsche Föderalismus, in dem die Länderinteressen über den Bundesrat bekanntlich in besonderer Weise Berücksichtigung finden.

So einfach dürfte die Sache allerdings nicht sein. Die Gegenposition in dieser Kontroverse behauptet nicht nur, daß eine Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments zu kurz greift, um das Demokratiedefizit aus der Welt zu schaffen, sie bestreitet grundsätzlich, daß „ein Gebilde wie die Europäische Gemeinschaft überhaupt ‚demokratiefähig‘ ist“.¹³

11 Ebenda, S. 153.

12 Vgl. E. Grande, Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: *Leviathan* 24 (1996), S. 339-360.

13 P. Graf Kielmansegg, Läßt sich die Europäische Gemeinschaft demokratisch verfassten?, in: *Europäische Rundschau* 22 (1994) 2, S. 23-33, hier S. 26.

Das Entscheidende in diesem Zusammenhang ist die Behauptung, daß die legitimitätsstiftende Wirkung von Demokratieregeln ihrerseits an („substantielle“) Voraussetzungen gebunden sei. Die Demokratie gründe sich, so Peter Graf Kielmansegg, der diese Position in der Bundesrepublik zuletzt am prononciertesten vertreten hat, „auf eine der Verfassung vorgegebene konsensuale Bestimmung ihres kollektiven Subjekts, auf eine die Individuen verbindende kollektive Identität“¹⁴. Parlamentarische Entscheidungen auf der Basis des Mehrheitsprinzips, wie sie im Zuge einer Parlamentarisierung der Europäischen Union gefordert werden, setzen nach dieser Variante der Kritik am europäischen Demokratiedefizit „die *faktische* Integration des Gemeinwesens *voraus*“,¹⁵ wenn sie ihre legitimatorische Wirkung auch tatsächlich entfalten sollen. Fritz Scharpf nennt als Bedingungen für diese „faktische Integration“: „Negative Bedingung der Integration ist die Abwesenheit tiefgehender ethnischer, linguistischer, religiöser, ideologischer oder ökonomischer Spaltungen; positive Voraussetzung ist die Ausbildung einer auf staatsbürgerliche Gleichheit, Solidarität und Wertkonsens gestützten kollektiven Identität, der gegenüber Meinungs- und Interessenunterschiede in Einzelfragen so sehr an Bedeutung zurücktreten, daß auch Entscheidungen als legitim akzeptiert werden, die den eigenen Interessen oder Überzeugungen zuwiderlaufen.“¹⁶

Es bedarf wohl keiner ausführlichen Erläuterung, daß bereits zum jetzigen Zeitpunkt, also vor der anstehenden Osterweiterung der Europäischen Union, keine der von Scharpf aufgezählten Voraussetzungen für eine auf politische Integration gestützte demokratische Legitimation europäischer Politik erfüllt ist. Dazu sind die sprachlichen, konfessionellen, politischen und ökonomischen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten viel zu groß. Das heißt aber: Es gibt „keine belastbare kollektive Identität der Enrppäer als Europäer“.¹⁷ Wenn eine solche kollektive Identität die Grundvoraussetzung für die „Demokratiefähigkeit“ der EU ist, dann kann der Schluß nur lauten, daß die EU derzeit überhaupt nicht „demokratiefähig“ ist, wie umfangreich die Kompetenzen des Europäischen Parlaments auch immer sein mögen. Und da sich solche kollektiven Identitäten bekanntlich erst in langen und konfliktreichen historischen Lernprozessen herausbilden, heißt das auch, daß die EU auf lange Sicht auch nicht „demokratiefähig“ werden kann. Kurz gesagt: Das „europäische Demokratiedefizit“ ist nach dieser Argumentation kein institutionelles, sondern ein strukturelles Defizit; und es läßt sich kurzfristig weder mit m-

14 Ebenda, S. 27.

15 F. W. Scharpf, Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3 (1992), S. 293-306, hier S. 296 (Hervorhebung von mir – E.G.); vgl. P. Graf Kielmansegg, Läßt sich die Europäische Gemeinschaft demokratisch verfassung (Anm. 13), S. 27.

16 Scharpf, Demokratiedefizit (Anm. 15), S. 296.

17 P. Graf Kielmansegg, Läßt sich die Europäische Gemeinschaft demokratisch verfassung (Anm. 13), S. 27.

stitutionellen Reformen noch auf andere Art und Weise beseitigen. Folgt man dieser Argumentation weiter, dann muß die Europäische Union zwangsläufig eine politische Herrschaftsordnung von zweifelhafter demokratischer Qualität bleiben.

Die Bürger der EU-Mitgliedstaaten scheinen somit vor einem unausweichlichen Dilemma mit zwei gleichermaßen unerfreulichen Alternativen zu stehen: Entweder halten sie an den normativen Standards moderner Demokratie fest, dann müssen sie die aus der Globalisierung der Märkte resultierenden Einschränkungen nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit in Kauf nehmen; oder sie lassen es zu, daß auf supranationaler Ebene politische Gegengewichte gegen die globalen Märkte geschaffen werden, dann müssen sie Einbußen an der demokratischen Qualität staatlicher Politik in Kauf nehmen. Letzteres wäre dann eben der politische Preis dafür, daß kollektive Probleme nicht mehr im Rahmen von Nationalstaaten gelöst werden können. Als Ausgleich stellt die Demokratietheorie dem Bürger bislang vor allem zwei Kompensationsmöglichkeiten in Aussicht: die Stärkerung der demokratischen Institutionen auf nationaler Ebene sowie die Ausweitung politischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene.¹⁸

3. Post-nationale Demokratie: Ein Ausweg aus dem Dilemma

Gibt es tatsächlich keine demokratieverträgliche Antwort auf die Herausforderungen ökonomischer Globalisierung? Ist in der Europäischen Union wirklich nicht mehr Demokratie möglich? Reicht eine weitere Parlamentarisierung der Europäischen Union nicht doch aus, um das europäische Demokratiedefizit zu beseitigen? Ich möchte im folgenden zeigen, daß die Antworten, die bisher auf diese Fragen geliefert wurden, allesamt unzureichend sind. Das liegt im wesentlichen daran, daß in allen Fällen versucht wird, ein ganz bestimmtes Demokratiemodell von der nationalen auf die supranationale Ebene zu übertragen: das Modell der repräsentativen parlamentarischen Demokratie mit Mehrheitsentscheid. Dieses Demokratiemodell hat sich im Zuge der Demokratisierung der modernen Territorialstaaten zwar als normativer Standard etabliert, für eine Demokratisierung der Europäischen Union ist es aber denkbar schlecht geeignet. Es stellt nicht nur unerfüllbare Anforderungen an die soziokulturelle Homogenität der EU, mit seiner Übertragung auf die europäische Ebene würden auch unakzeptable Kontroll- und Verantwortlichkeitslücken entstehen. Die entscheidende Herausforderung besteht also darin, ein Demokratiemodell zu finden, das der soziokulturellen Heterogenität der EU und den besonderen

18 Vgl. R. A. Dahl, A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly* 109 (1994), S. 23-34; K. Kaiser, Zwischen neuer Interdependenz und altem Nationalstaat. Vorschläge zur Re-Demokratisierung, in: W. Weidenfeld (Hrsg.), *Demokratie am Wendepunkt*, Berlin 1996, S. 311-328, hier S. 324.

Bedingungen des europäischen Mehrebenensystems besser gerecht wird als das Modell der repräsentativen Demokratie mit Mehrheitsentscheid.

Ein solches Modell „post-nationaler Demokratie“ ist keine reine Spekulation. Bei der Suche nach praktikablen Alternativen zum Modell der repräsentativen Demokratie ist der Blick in die politische Praxis der modernen Demokratien durchaus hilfreich. Diese orientieren sich formal zwar am Modell der repräsentativen Mehrheitsdemokratie, dieses Modell wird faktisch aber vielfach ergänzt und modifiziert, gelegentlich sogar gänzlich außer Kraft gesetzt. Für unseren Zusammenhang wichtig ist, daß diese Abweichungen und Modifikationen nicht zufällig entstanden sind, damit wurde vielmehr versucht, Lösungen für typische Unzulänglichkeiten der repräsentativen Mehrheitsdemokratie zu finden. Meine These lautet nun, daß sich diese Abweichungen und Modifikationen zu einem neuen Demokratiemodell bündeln lassen, dessen wichtigste Eigenschaft darin besteht, daß es sich für eine Demokratisierung der EU besser nutzen läßt als die bisher bekannten Demokratiemodelle: Im Vergleich zum Modell der repräsentativen Mehrheitsdemokratie unterscheidet sich der Typus „post-nationaler Demokratie“ zumindest in dreierlei Hinsicht, hinsichtlich (a) seiner sozialen Basis, (b) seiner Mechanismen zur Kontrolle politischer Macht, und (c) seiner Verfahren der demokratischen Beteiligung an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen.

3. 1. Grenzen des Mehrheitsprinzips: Sozio-kulturelle Heterogenität und demokratische Legitimation

Im Kern basiert das Modell der modernen Demokratie auf zwei Prämissen: dem Mehrheitsprinzip und dem Repräsentationsprinzip. Der entscheidende Schwachpunkt an der bisherigen Kontroverse um die Demokratiefähigkeit der EU besteht nun darin, daß die einen die Bedeutung des Mehrheitsprinzips überschätzen und die anderen die Defizite des Repräsentationsprinzips übersehen.

Es ist zweifellos richtig, daß das Mehrheitsprinzip in modernen Demokratien nur dann legitimationsstiftend und nicht konfliktverschärfend wirkt, wenn eine ganze Reihe von Voraussetzungen gegeben sind. Die sozio-kulturelle Homogenität eines Staatsvolkes zählt zunächst nicht dazu. Es mag zwar sein, daß gemeinsame Abstammung, gemeinsame Sprache und anderes mehr es gelegentlich erleichtern, sich mit der Minderheitenposition in einer Abstimmung abzufinden. Wichtiger als solche vorpolitischen Gemeinsamkeiten ist für die demokratische Legitimationskraft des Mehrheitsprinzips jedoch etwas anderes: die Abwesenheit struktureller Minderheiten. Das Mehrheitsprinzip wirkt nur dann integrativ, wenn es nicht „immer die gleichen sind, denen die Regeltreue das Opfer eigener Überzeugungen und Interessen abverlangt“.¹⁹ Jede politische Position

19 P. Graf Kielmansegg, *Frieden durch Demokratie*, in: D. Senghaas (Hrsg.), *Den Frieden denken*, Frankfurt a. M. 1995, S. 118.

sollte zumindest im Prinzip die Möglichkeit haben, selbst mehrheitsfähig zu werden. Und die Mehrheitsbildung sollte das Ergebnis einer rationalen politischen Meinungsbildung sein, und nicht das Produkt vorgegebener (sprachlicher, ethnischer, konfessioneller) Gemeinsamkeiten. Mehrheitsdemokratie in diesem Sinne stützt sich nicht auf eine vorgegebene ethnisch-kulturelle Homogenität, sondern auf die gegenseitige Anerkennung universeller politischer Normen; sie verlangt lediglich, daß alle Beteiligten sich an die (gemeinsam vereinbarten) „Spielregeln“ politischen Machterwerbs und politischer Machtausübung halten.

Damit ist nun nicht gesagt, daß zwischen der sozio-kulturellen Homogenität eines politischen Gemeinwesens und der Anwendbarkeit des Mehrheitsprinzips überhaupt kein Zusammenhang besteht. In der Geschichte westlicher Demokratien hat sich gezeigt, daß in politischen Gemeinwesen mit sozio-kulturell heterogener Gesellschaft das Entstehen struktureller Minderheiten besonders wahrscheinlich – und politisch besonders brisant ist. Und dies gilt um so mehr, wenn solche Minderheiten räumlich konzentriert sind. Die Sezessionsbestrebungen der frankophonen Provinz Quebec in Kanada, die regionalistischen Konflikte in Nordspanien, Norditalien oder Korsika, die konfessionell begründeten Bürgerkriege in Nordirland oder dem Libanon, all dies sind Beispiele für die Schwierigkeiten, die die Integration struktureller Minderheiten in demokratische politische Gemeinwesen bereitet.

Angesichts dessen ist es durchaus naheliegend, daß im Hinblick auf die politische Integration Europas und ihre demokratische Legitimation Skepsis besteht. Denn so wenig die Europäische Union sich zu einem „Superstaat“ in Europa entwickeln wird, so wenig kann sich dieses neue Gebilde von Staatlichkeit auf eine homogene Kultur stützen, wie wir sie in den meisten europäischen Nationalstaaten noch finden. Die Europäische Union wird sich deshalb in keinem Fall zu einem sozio-kulturell homogenen Nationalstaat im herkömmlichen Sinn entwickeln können, wenn überhaupt, dann muß sie ihre kollektive Identität als „Nationalitätenstaat“²⁰ herausbilden. Eine solche Konstellation ist für das Entstehen struktureller Minderheiten äußerst anfällig. Die Frage ist dabei nicht, weshalb sich die Dänen, die Briten oder die Bürger eines anderen EU-Mitgliedslandes den Mehrheitsentscheidungen eines Europäischen Parlamentes – welche Kompetenzen dies auch immer hat – unterwerfen sollen; es geht vielmehr darum, zu verhindern, daß die Dänen, die Briten (oder wer auch immer) in eine strukturelle Minderheitenposition geraten und deshalb politischen Entscheidungen der EU ihre demokratische Qualität absprechen. Kurz gesagt: Das Problem besteht nicht darin, daß ein Land in einem konkreten Fall bei einer Mehrheitsentscheidung unterliegt, ein Problem entsteht dann, wenn es in jedem Fall unterliegt.

20 R. M. Lepsius, *Der europäische Nationalstaat: Erbe und Zukunft*, in: ders., *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen 1990, S. 256-269.

Bei der Suche nach Lösungen für dieses Problem ist es sinnvoll, die Erfahrungen solcher Länder heranzuziehen, denen es bislang erfolgreich gelungen ist, das Entstehen struktureller Minderheiten trotz sozio-kultureller Heterogenität weitgehend zu vermeiden. Besonders instruktiv ist in diesem Zusammenhang die Schweiz.²¹ Die Lösung, die dort für das Problem struktureller Minderheiten gefunden wurde, bestand bekanntlich nicht im Verzicht auf die demokratische Legitimation staatlicher Politik, sondern im teilweisen Verzicht auf das Mehrheitsprinzip als politischem Entscheidungsverfahren. Statt dessen werden alle wichtigen politischen Streitfragen auf anderem Wege geregelt, nämlich durch gütliches Einvernehmen zwischen den Betroffenen.

In der Schweizer „Proporzdemokratie“²² findet sich das Bemühen um politischen Konsens zwar besonders ausgeprägt, die Schweiz ist jedoch kein Einzelfall. Der Vergleich der demokratischen politischen Systeme der Gegenwart²³ zeigt, daß die meisten von ihnen das Mehrheitsprinzip durch verschiedenste Formen konsensueller Konfliktlösung ergänzt oder gar ersetzt haben. Faktisch ist nicht die Mehrheitsdemokratie, sondern die Konsensusdemokratie inzwischen das vorherrschende Demokratiemodell in den hochentwickelten Industriegesellschaften. Und für den schleichenden Übergang zur Konsensusdemokratie war das Bemühen, das Entstehen struktureller Minderheiten zu vermeiden und die politische Integration eines Gemeinwesens zu verbessern, zweifellos ein wichtiger Grund.

Im Hinblick auf die Möglichkeiten der Demokratisierung der EU sind diese Beispiele äußerst instruktiv. Sie zeigen zum einen, daß die EU trotz ihrer kulturell-ethnischen Heterogenität durchaus „demokratiefähig“ ist. Sie machen gleichzeitig aber auch deutlich, daß einer Anwendung des Mehrheitsprinzips in europäischen Entscheidungsprozessen enge Grenzen gesetzt sind. Damit ergeben sich freilich ernstzunehmende Zielkonflikte zwischen den Bestrebungen, die Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern einerseits, und den Versuchen, ihre demokratische Legitimation zu stärken andererseits. Während ersteres insbesondere über die Ausweitung des Mehrheitsprinzips im europäischen Entscheidungsprozeß erreicht werden soll, ist letzteres nur über seine Einschränkung möglich. Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen ist also kein Königsweg, über den gleichzeitig die Handlungsfähigkeit der EU und ihre demokratische Qualität verbessert werden könnte. Und für diesen Zielkonflikt gibt es auch keine ein-

21 Vgl. W. Linder, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, New York 1994.

22 G. Lehmbuch, *Proporzdemokratie*. Tübingen 1967.

23 A. Lijphart, *Democratic Political Systems. Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1984; M. G. Schmidt, *Demokratietheorien: eine Einführung*, Opladen 1995.

fache Lösung. Auch die Europäische Union wird sich den schwierigen Anforderungen „komplexer Demokratietheorie“²⁴ nicht entziehen können.

3.2. Defizite des Repräsentationsprinzips in der Europäischen Union

Ein weiterer Schwachpunkt der bisherigen Vorschläge zur Verbesserung der demokratischen Legitimation europäischer Politik ist das Repräsentationsprinzip. Dieses Prinzip ist die tragende Säule des modernen Demokratieverständnisses.²⁵ Die Umstellung der Demokratie von der direkten Beteiligung des Volkes zur indirekt-repräsentativen war bekanntlich die Voraussetzung für die Übertragung der Demokratie vom kleinräumigen antiken Stadtstaat auf den modernen Territorialstaat. Bei einer Übertragung des Repräsentationsprinzips auf die supranationale Ebene besteht das Problem nun darin, daß einige wesentliche Bedingungen politischer Repräsentation nicht mehr gegeben sind. Was ist damit konkret gemeint?

Politische Repräsentation beinhaltet ganz allgemein die Ermächtigung, für andere Akteure zu handeln, sowie die Verpflichtung, dabei deren Präferenzen und Interessen zu berücksichtigen und diesen gegenüber verantwortlich zu sein. Sie setzt außerdem voraus, daß die Repräsentanten die Fähigkeit und die Ressourcen besitzen, um die artikulierten Präferenzen und Interessen auch tatsächlich wirksam zu verfolgen. Und schließlich erfordert das Repräsentationsprinzip, daß die Repräsentierten über die entsprechenden Kompetenzen verfügen, ihre Präferenzen und Interessen zu äußern und deren Realisierung zu kontrollieren.

Die Anwendbarkeit des Repräsentationsprinzips ist in den hochkomplexen politischen Systemen moderner Gegenwartsgesellschaften ohnehin alles andere als unproblematisch. Die Übertragung des Repräsentationsprinzips auf die Europäische Union ist darüber hinaus jedoch mit besonderen Schwierigkeiten verbunden, für die es zumindest kurzfristig keine institutionelle Lösung gibt. Was sind das für Schwierigkeiten?

Das erste und offensichtlichste Problem bei der Übertragung des Repräsentationsprinzips auf die Europäische Union ist die – zwangsläufig geringe – Aufgeschlossenheit (*responsiveness*) europäischer Parlamentarier für die Präferenzen und Interessen der Bürger. Eine entscheidende Rolle spielen hierbei bekanntlich intermediäre Organisationen, vor allem die politischen Parteien, deren Funktion es ist, die Wünsche und Interessen der Repräsentierten zu ermitteln, zu aggregieren und in den politischen Entscheidungsprozeß hinein zu vermitteln. Ob die Parteien dieser Aufgabe in modernen Demokratien tatsächlich im erforderlichen Umfang nachkommen, das ist bekanntlich umstritten und daran sind Zweifel durchaus erlaubt. Im Fall der Europäischen Union besteht das Problem jedoch nicht darin, daß sich die Parteien verselbständigt haben, das Problem besteht sehr viel

24 F. W. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Kronberg/ Ts. 21975.

25 Vgl. G. Sartori, *Demokratietheorie*, Darmstadt 1992.

grundsätzlicher darin, daß es solche intermediären Organisationen auf europäischer Ebene überhaupt nicht gibt.²⁶ Es gibt kein integriertes europäisches Parteiensystem, sondern nur nationale Parteien, die sich auf europäischer Ebene zu losen politischen Bündnissen zusammengeschlossen haben. Den Ansprüchen des Maastrichter Vertrages, wonach politische Parteien auf europäischer Ebene dazu beitragen sollen, „ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen“ (Art 138a EGV), werden diese nach keineswegs gerecht.

Das zweite Problem bei der Übertragung des Repräsentationsprinzips auf die europäische Ebene ist eine strukturelle Verantwortlichkeits- und Kontrollücke im europäischen Politikprozeß. Die politischen Entscheidungsprozesse sind in allen modernen politischen Systemen inzwischen so komplex, daß Verantwortlichkeiten für eine Entscheidung häufig nicht mehr eindeutig zugeordnet werden können. Der eigentliche Entscheidungsakt ist oftmals nur der formale Schlußpunkt am Ende einer langen und verwickelten Handlungskette, in deren Verlauf der Inhalt einer Entscheidung materiell bereits weitestgehend festgelegt wurde. In der Europäischen Union stellt sich dieses Problem in ganz besonderer Form. Aufgrund der kompliziert verschachtelten Mehrebenenstruktur sind dort die Handlungsketten nicht nur besonders lang, zu einem nicht unwesentlichen Teil, nämlich dann, wenn nationale Akteure beteiligt sind, sind sie gänzlich der Kontrolle und der Sanktionsgewalt eines Europäischen Parlaments entzogen – und zwar unabhängig davon, wieviele Kompetenzen dieses Parlament hat. Bei einer Parlamentarisierung der Europäischen Union würden die gewählten Repräsentanten folglich für politische Entscheidungen verantwortlich gemacht, die diese selbst gar nicht hinreichend kontrollieren können.

Dieses Kontrollproblem wird verschärft durch die fehlende Öffentlichkeit des europäischen Politikprozesses.²⁷ Die fehlende Transparenz wird insbesondere an der Nicht-Öffentlichkeit der Ratssitzungen festgemacht und es ist deshalb durchaus konsequent, die Forderung nach einer Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments zu verbinden mit der Forderung nach Öffentlichkeit in den Ratssitzungen. Dabei wird freilich übersehen, daß der Ausschluß von Öffentlichkeit in Verhandlungssystemen eine der Grundvoraussetzungen ist, um überhaupt zu Verhandlungslösungen zu kommen.²⁸ Eine Umstellung der Europäischen Union auf einen Entscheidungsmodus, bei dem alle Entscheidungen in öffentlicher

26 Vgl. D. Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, in: M.-Th. Tinnfeld/L. Philipps/S. Heil (Hrsg.), Informationsgesellschaft und Rechtskultur in Europa, Baden-Baden 1995, S. 211-230.

27 Vgl. J. Lodge, Transparency and Democratic Legitimacy, in: *Journal of Common Market Studies* 32 (1994), S. 343-368.

28 Vgl. G. Sartori, Will Democracy kill Democracy? Decision-Making by Majorities and by Communities, in: *Government and Opposition*, 1975, S. 131-158.

Sitzungen getroffen werden, würde entweder die konsequente Anwendung von Mehrheitsentscheidungen verlangen, oder sie würde die Handlungsfähigkeit der EU empfindlich schwächen. Damit befinden wir uns jedoch erneut in einem Dilemma, denn der Anwendung des Mehrheitsprinzips sind, wie wir bereits gesehen haben, gerade aus demokratietheoretischen Gründen enge Grenzen gesetzt.

Angesichts dessen muß die fehlende Öffentlichkeit und die geringe Transparenz ein Strukturmerkmal des Entscheidungsprozesses der EU bleiben. Unter diesen Bedingungen wäre es dann aber vermessend, vom Bürger zu erwarten, daß er in der Lage sei, politische Verantwortlichkeiten überhaupt zu erkennen, geschweige denn sie zu bewerten. Auch unter günstigsten Bedingungen wird der europäische Politikprozeß eine strukturelle Verantwortlichkeitslücke aufweisen, durch die eine effektive Kontrolle der politischen Repräsentanten durch ihre Wähler ein unmögliches und auch unzumutbares Unterfangen ist.

Alles in allem ergeben sich bei der Übertragung des Repräsentationsprinzips auf die europäische Ebene zwei Arten von Defiziten: zum einen *Gestaltungsdefizite*, d. h. Probleme der Bürger, mit ihren Präferenzen und Interessen im Politikprozeß angemessene Berücksichtigung zu finden; und zum anderen *Kontrolldefizite*, d. h. Schwierigkeiten der Bürger, die Ausübung politischer Macht wirkungsvoll zu kontrollieren. Die Frage wäre also, auf welche Weise diese Gestaltungs- und Kontrolldefizite im europäischen Politikprozeß beseitigt werden können? Ich sehe für dieses Problem zwei sich notwendig ergänzende Lösungen: zum einen *die direkte Beteiligung* der Bürger im Rahmen europäischer Referenden und zum anderen die Verstärkung *institutioneller Kontrollen* im europäischen Politikprozeß.

3.3. Politische Beteiligung in der post-nationalen Demokratie

Der Schlüssel zur Beseitigung des europäischen Demokratiedefizits ist m.E. die Einführung von Formen direkter politischer Beteiligung in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der Europäischen Union.²⁹ Dabei geht es nicht darum, die indirekte, repräsentative Demokratie vollständig durch eine direkte Demokratie nach Rousseauschem Vorbild zu ersetzen. Diese Diskussion, die vor allem in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren geführt worden ist, erweist sich im Rückblick als wenig ergebnisreich und braucht uns hier nicht weiter zu interessieren. Es geht vielmehr darum, *in Ergänzung* zu den bestehenden Institutionen parlamentarischer Demokratie dem Bürger eine eigenständige Artikulationsmöglichkeit zu schaffen und ihm eine direkte Mitwirkungsmöglichkeit an wichtigen politischen *Einzelfragen* zu geben. Im Kern geht es also darum, auf europäischer Ebene ein *Mischsystem* der politischen Willensbildung

²⁹ Vgl. auch M. Zürn, Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 37 (1996), S. 27-55.

und Entscheidungsfindung zu etablieren, in dem direkte und repräsentative Elemente auf pragmatische Weise kombiniert sind.

Überlegungen zur Vermischung von direkter und indirekter Demokratie in der Europäischen Union können an die Beobachtung anschließen, daß nahezu alle westlichen Demokratien nach ihrem Legitimationsverständnis zwar repräsentative Demokratien sind, in ihren Verfassungssystemen sich jedoch „eine Vielzahl unterschiedlicher Kombinationen repräsentativer und plebiszitärer Partizipationschancen ... erkennen“ lassen.³⁰ Dabei ist auffallend, daß direkt-demokratische Formen politischer Beteiligung gerade in den beiden Ländern eine besonders große Rolle spielen, die durch eine ausgeprägte sozio-kulturelle Heterogenität charakterisiert sind, nämlich die Schweiz und – auf der Ebene der Einzelstaaten – die USA.³¹ Der gegen die reine Form der „Referendumsdemokratie“ immer wieder vorgebrachte Einwand, dabei handle es sich um „eine konfliktmaximierende Struktur“³², läßt sich offensichtlich für Mischsysteme demokratischer Beteiligung nicht aufrechterhalten. Im Gegenteil, es spricht sogar einiges für die Vermutung, daß es gerade „die direkt-demokratischen Elemente sind, die in einer ethnisch, sprachlich, sozial und kulturell hochgradig differenzierten Gesellschaft wesentlich mit beitragen, den staatsbürgerlichen Konsens zu finden und auch Minderheiten in das System miteinzubinden“.³³

Die Einführung direkt-demokratischer Beteiligungsformen kann darüber hinaus durchaus anknüpfen an die politische Praxis in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Von wenigen Ausnahmen (vor allem den Niederlanden) abgesehen, haben alle EU-Mitgliedsländer in ihren Verfassungen die verschiedensten Möglichkeiten der direkten Bürgerbeteiligung vorgesehen. Und in den vergangenen zwanzig Jahren zählten gerade europapolitische Themen zu den wichtigsten Streitfragen, die mit Hilfe nationaler Referenden entschieden wurden. Ich möchte hier nur an die – teilweise gescheiterten – Volksabstimmungen und -befragungen zum EG-Beitritt in Großbritannien, Dänemark, Irland, Österreich, Norwegen, Schweden, Finnland und der Schweiz erinnern, sowie an die nationalen Referenden zur Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages in Dänemark, Irland und Frankreich.³⁴

30 W. Steffani, *Pluralistische Demokratie*, Opladen 1980, S. 154; vgl. J. Gebhardt, *Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 23/91*, S. 16-30, hier S. 20; W. Luthardt, *Direkte Demokratie: Ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden 1994.

31 Vgl. S. Möckli, *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien*, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern 1994.

32 G. Sartori, *Demokratietheorie* (Anm. 25), S. 128.

33 M. Strübel, *Mehr direkte Demokratie? Volksbegehren und Volksentscheid im internationalen Vergleich*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 42/87*, S. 17-30, S. 22.

34 Vgl. W. Luthardt, *European integration and referendums: Analytical considerations and empirical evidence*, in: A. W. Cafruny/G. G. Rosenthal (Hrsg.), *The Maastricht debates and beyond*, Boulder 1993, S. 53-71; W. Kaiser u.a., *Die EU-Volksabstimmungen in*

In diesem Zusammenhang wurde auch deutlich, daß *nationale* Referenden zu europapolitischen Themen der Gefahr ausgesetzt sind, für innenpolitische Zwecke instrumentalisiert zu werden. Von der – zudem in unterschiedlichem Maße eingeräumten – Möglichkeit nationaler Referenden geht folglich eine nicht zu unterschätzende Gefahr der Desintegration der Europäischen Union und der Delegitimation ihrer Politik aus. Diese Gefahr läßt sich zumindest teilweise dadurch ausräumen, daß die Möglichkeit geschaffen wird, zu wichtigen europapolitischen Themen *europäische* Referenden abzuhalten. Auf diese Weise könnte das legitimitätsstärkende, „gemeinschaftsschaffende Potential“,³⁵ das Referenden ja prinzipiell durchaus besitzen können, für die demokratische Legitimation der europäischen Integration genutzt werden. Dies muß im übrigen keineswegs zu Lasten der – bislang geringen – Effizienz des europäischen Politikprozesses gehen. Direkt-demokratische politische Entscheidungsformen können unter Umständen die Effizienz staatlichen Handelns durchaus verbessern.³⁶

Der Beitrag direkt-demokratischer Beteiligungsformen zur Beseitigung des europäischen Demokratiedefizits darf allerdings auch nicht überschätzt werden. Abgesehen von der unmittelbar legitimierenden Wirkung, die die mehrheitliche Zustimmung der europäischen Bürger im Falle von Vertragsänderungen entfalten kann, sehe ich die primäre Bedeutung europäischer Referenden darin, daß sie dem Bürger ein Drohinstrument in die Hand gibt – ähnlich dem fakultativen Referendum in der Schweiz³⁷ –, das bewirkt, daß die Aufgeschlossenheit der Gemeinschaftsorgane für die Präferenzen und Interessen der europäischen Bürger vergrößert wird. Auf diese Weise würde dann zumindest ein Teil des Repräsentationsdefizits in der europäischen Politik beseitigt.

3.4. Kontrolle politischer Macht in der postnationalen Demokratie

Das andere Problem, das sich mit der Übertragung des Repräsentationsprinzips vom Nationalstaat auf das europäische Mehrebenensystem ergeben würde, das Kontroll- und Verantwortlichkeitsdefizit, läßt sich auf diese Weise allerdings kaum beseitigen. Angesichts der materiellen und institutionellen Komplexität europäischer Politik dürfte der Bürger mit ihrer Kontrolle selbst unter günstigsten Bedingungen überfordert sein. Eine effektive Kontrolle europäischer Politik ist deshalb m.E. nur durch eine Umstellung des Kontrollprinzips von der individuellen auf die *institutionelle*

Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen: Verlauf, Ergebnisse, Motive und Folgen, Wien 1995.

35 M. Zürn, Über den Staat und die Demokratie (Anm. 29), S. 49; vgl. J. Gebhardt, Direkt-demokratische Institutionen (Anm. 30), S. 27.

36 Vgl. B. Frey, Efficiency and Democratic Political Organisations: The Case for the Referendum, in: Journal of Public Policy 12 (1992), S. 209-222.

37 Vgl. L. Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970; W. Linder, Swiss Democracy (Anm. 21).

Kontrolle und eine *Optimierung der institutionellen Kontrollen* im politischen System der Europäischen Union zu erreichen.

Überlegungen zur institutionellen Kontrolle politischer Macht sind in der modernen Demokratietheorie ja durchaus bekannt. Systematisch ausgearbeitet finden sie sich in den Arbeiten von Montesquieu³⁸ und de Tocqueville³⁹; am prägnantesten formuliert hat sie wohl James Madison in seinem 51. „Federalist“-Artikel vom 6. Februar 1788. Madison entwirft darin die Grundzüge eines Systems verschränkter Kompetenzen mit dem Ziel der gegenseitigen institutionellen Machtkontrolle. Das Problem des Mißbrauchs staatlicher Macht sollte gelöst werden, „indem die innere Struktur des Regierungssystems so gestaltet wird, daß dessen konstitutive Elemente durch ihre wechselseitigen Beziehungen selbst zum Mittel werden, den jeweils anderen Teil in seine Schranken zu verweisen“.⁴⁰ Das Grundprinzip seiner Überlegungen brachte Madison auf die griffige Formel: „Machtstreben muß Machtstreben entgegenwirken“. Ich halte dieses Prinzip nicht nur für die „komplexe [*compound*] Republik Amerikas“, sondern auch für das nicht weniger komplexe politische System der Europäischen Union für grundlegend. Hier wie dort kann eine effektive Kontrolle politischer Macht nur noch durch starke institutionelle Sicherungen erreicht werden, und nicht durch individuelle Kontrollen (in welcher Form auch immer).

In diesem Kontext nun macht der Vorschlag, die Kompetenzen des Europäischen Parlaments auszuweiten und das bestehende Institutionensystem zu einem Zwei-Kammer-System auszubauen, durchaus Sinn. Denn ein Zwei-Kammer-System ist eine vielversprechende Möglichkeit, wie politische Interessen und die Interessen der Mitgliedsstaaten im Entscheidungssystem der Europäischen Union gegenseitig in Schach gehalten werden können. Ein solches System birgt zwar grundsätzlich die Gefahr der Entscheidungsblockade in sich, für dieses Problem gibt es im Fall der Europäischen Union allerdings aufgrund ihrer eigentümlichen institutionellen Konstruktion eine besondere Lösung. Denn mit der Europäischen Kommission steht dort ein institutioneller Vermittler (*mediator*) zur Verfügung, der zumindest im Normalfall verhindern kann, daß das Entscheidungssystem in institutioneller Blockade erstarrt. Und bei gleichzeitiger Einführung europäischer Referenden wird die im Parlamentarisierungs-Modell angelegte Gefahr der Verselbständigung des Europäischen Parlaments von den Bürgern entschärft. Damit ist nicht gesagt, daß die Verteilung und Kontrolle der Gewalten im europäischen Politikprozeß mit der Einrichtung eines Zwei-Kammer-Systems bereits optimal gelöst wäre. Das Institutio-

38 Vgl. A. Riklin, Montesquieus freiheitliches Staatsmodell. Die Identität von Machtteilung und Mischverfassung, in: Politische Vierteljahresschrift 30 (1989), S. 420-442.

39 A. de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika: 1. Teil, Stuttgart 1959.

40 J. Madison, James, Federalist Nr. 51, 6. Februar 1788, in: A. Adams/W. P. Adams (Hrsg.), Die Amerikanische Revolution und die Verfassung 1754-1791, München 1987, S. 403.

nensystem der Europäischen Union müßte insgesamt nicht nur im Hinblick auf die Verbesserung der Effektivität von Entscheidungen überprüft werden, wie dies derzeit geschieht, sondern auch im Hinblick auf die Optimierung der institutionellen Kontrollen im europäischen Mehrebenensystem.

4. Fazit

Faßt man die bisherigen Überlegungen zusammen, dann wird deutlich erkennbar, daß die Demokratisierung der Europäischen Union eine alles andere als leichte Aufgabe ist. Die Europäische Union ist zwar prinzipiell demokratiefähig, aber die bislang vorliegenden Vorschläge zur Beseitigung des europäischen Demokratiedefizits greifen allesamt zu kurz. Mit einer Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, der größeren Transparenz europäischer Entscheidungsprozesse und der Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments ist es in der Tat nicht getan. Ganz im Gegenteil, dadurch würden die bestehenden Probleme entweder verschoben oder sogar noch verschärft.

Eine sowohl plausible als auch praktikable Lösung für das europäische Demokratieproblem ergibt sich erst dann, wenn vom Modell der repräsentativen Mehrheitsdemokratie als Vorbild für die Demokratisierung der EU Abschied genommen wird. Als Alternative bietet sich das *Modell der post-nationalen Demokratie* an, das sich in zumindest dreierlei Hinsicht vom Modell der repräsentativen Mehrheitsdemokratie unterscheidet. Im Hinblick auf den Entscheidungsmodus verfährt die post-nationale Demokratie nicht nach dem Mehrheitsprinzip, sondern in allen wichtigen politischen Streitfragen nach dem *Konsensprinzip*; im Hinblick auf die Kontrolle politischer Macht basiert die post-nationale Demokratie nicht auf dem Prinzip individueller Kontrolle (durch Wahlakte), sondern auf dem *Prinzip institutioneller Kontrolle*; und im Hinblick auf den Modus politischer Beteiligung stützt sich die post-nationale Demokratie weder auf die klassischen Formen direkter Partizipation, noch auf die modernen Formen politischer Repräsentation mit ihren indirekten Beteiligungsmöglichkeiten jeweils für sich genommen, sondern auf eine komplexe *Mischform von direkter und indirekt-demokratischer Beteiligung*.

Die Herausforderung, die damit für die europäische Politik verbunden ist, darf allerdings nicht unterschätzt werden. Entwicklungsgeschichtlich steht mit dem Übergang zur post-nationalen Demokratie nicht weniger an als die dritte große Transformation der Demokratie. Nach Dahl erfolgte die erste große Transformation durch die Einführung der (direkten) Demokratie in den griechischen Stadtstaaten, die zweite große Transformation bestand in der Übertragung der Demokratie von der lokalen Ebene auf die Ebene der Nationalstaaten, die dritte große Transformation schließlich wird durch die Übertragung des Demokratieprinzips von der nationalen auf

die internationale Ebene erforderlich.⁴¹ Und genauso wie die zweite Transformation der Demokratie eine grundlegende institutionelle Innovation zur Voraussetzung hatte, nämlich die Umstellung von der direkten zur indirekten politischen Beteiligung mit Hilfe des Repräsentationsprinzips, genauso verlangt auch der Übergang zur post-nationalen Demokratie weitreichende institutionelle Innovationen.

Dennoch: Mit dem „Abschied vom Nationalstaat“⁴² ist nicht das „Ende der Demokratie“⁴³ gekommen, damit hat sich lediglich die Anwendbarkeit und die Legitimationskraft eines ganz bestimmten Demokratiemodells erschöpft, nämlich des Modells der repräsentativen Mehrheitsdemokratie. Zu diesem Modell gibt es jedoch praktikable Alternativen. Das Modell der post-nationalen Demokratie, das hier als Alternative skizziert wurde, bietet die Möglichkeit, an den normativen Standards demokratischer Legitimation festzuhalten, ohne daß die staatlichen Handlungsmöglichkeiten auf supranationaler Ebene und die Autonomie der EU-Mitgliedstaaten über Gebühr eingeschränkt werden müßten.

Ob die europäischen Nationalstaaten freilich die Chance, die sich ihnen mit dem Übergang zur einer post-nationalen Form der Demokratie in einer handlungsfähigen Europäischen Union bietet, auch tatsächlich nutzen, ist keineswegs gesagt. Das bisherige Ergebnis der Regierungskonferenz zur Reform der Europäischen Union (Maastricht II) und die aktuellen europapolitischen Diskussionen in den EU-Mitgliedstaaten müssen in dieser Hinsicht äußerst skeptisch stimmen. Bislang zumindest bleiben sie in jeder Hinsicht hinter den Erfordernissen zurück. Für das Zögern der Politik und die Zweifel, die in den einschlägigen Fachwissenschaften geäußert werden, mag es zahlreiche Gründe geben, eines allerdings sollte diese Analyse gezeigt haben: Mit der Sorge um den Erhalt der Demokratie in Europa läßt sich der Rückfall in die Kleinstaaterei und die Zuflucht zu anti-europäischem Populismus nicht begründen! Für die europäischen Nationalstaaten gibt es einen demokratieverträglichen Ausweg aus der „Globalisierungsfalle“, sie müssen sich lediglich dafür entscheiden, ihn auch zu gehen.

41 Vgl. R. A. Dahl, *A Democratic Dilemma* (Anm. 18).

42 E. Grande, *Abschied vom Nationalstaat? Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit in Europa*. Arbeitspapier Nr. 1/1997. München: TU München, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft 1997.

43 J.-M. Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, München 1994.