

Francis Cheneval

**Die Europäische Union und das Problem
der demokratischen Repräsentation**

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Neben einem einjährigen, praxisbezogenen und interdisziplinären Nachdiplomstudium zum *Master of Advanced European Studies* werden spezielle Weiterbildungskurse angeboten. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.

Francis Cheneval

Inhalt

Einleitung	6
I. Was ist politische Repräsentation?	9
1. Elemente der politische Repräsentation	9
2. Funktionale und Territoriale Differenzierung der politischen Repräsentation	12
3. Repräsentation versus Partizipation?	13
II. Repräsentative Demokratie und Europäische Union	15
1. Die Demokratiedefizitthese	15
2. Schwierigkeiten mit der Demokratiedefizitthese	17
3. Die extensionale und intensionale Dimension des Demokratieprinzips und ihre Relevanz für das konsoziative Gemeinwesen	20
4. Grenzen der Operationalisierung des Mehrheitsprinzips	24
5. Die Erweiterung der Repräsentation durch die EU	26
III. Schluss	28
Bibliographie	30
Anmerkungen	33

Einleitung

Der Begriff der Repräsentation gehört seit Jahrhunderten zum konzeptuellen Kernbestand der politischen Theorie und Philosophie. In der modernen repräsentativen Demokratie scheint er sich geradezu verewigt zu haben und den Status nichthintergebar Selbstverständlichkeit zu genießen. Umso bedenklicher ist, dass das Konzept der Repräsentation in der Theorie grosser Kritik ausgesetzt ist: Die These des Nullsummenspiels von Partizipation (Repräsentation) und Effizienz¹, von input- und output Legitimität stellt den Anspruch der Repräsentation als Inbegriff von Legitimitätsgarantie nachhaltig in Frage. Aus empirisch soziologischer Sicht wird argumentiert, dass „Repräsentation“ eine simplifizierende und hypostatische Vorstellung der gesellschaftlichen Realität reproduziere und Ausdruck eines unterstellten Konkretismus des Imaginären sei, der an den Systemstrukturen vorbeigeht und zu Scheinlegitimation führt². In Bezug auf die Europäische Union werden diese Schwierigkeiten, Repräsentation als die adäquate Legitimationsfigur der Demokratie zu betrachten, nicht vermindert, sondern eher verstärkt. Umso dringender ist die Bilanzierung der Möglichkeit repräsentativer Demokratie in der EU, die in diesem Beitrag versucht werden soll.

Die grundsätzlichen Bedenken gegen die Repräsentation als Basis einer jeden demokratischen Legitimität können hier nicht ausführlich diskutiert werden. Sie können aber als Anlass dienen, zunächst ein paar einleitende Bemerkungen zur Bedeutung des politischen Repräsentationsbegriffs zu machen und die wesentlichen Elemente hervorheben, die insbesondere die demokratische Repräsentation auszeichnen. Sie scheinen mir für eine normative Demokratietheorie unverzichtbar, auch wenn sie auf der deskriptiven, funktional-empirischen Ebene der Komplexität der Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse nicht gerecht werden. Jeder Legitimationsdiskurs rekurriert aber auf normative Hypothesen, die nicht empirisch

begründet sind, deren Realisierung aber einer empirischen Kontrolle unterliegen muss. Repräsentation kann in dem Sinn als ein hermeneutisches und operationelles Instrument der Komplexitätsreduktion und Legitimation gesellschaftlicher Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse verstanden werden. Sie kann aber an sich ihre operationelle Umsetzung nicht garantieren. Dies bedeutet, dass die Spannung zwischen den normativen Hypothesen der politischen Philosophie und der systemtheoretischen Kybernetik oder empirischen Kritik nicht reduktiv aufgelöst werden kann, weil die eine Seite ein regulatives Prinzip der anderen darstellt.

In einem zweiten Teil werde ich auf das Thema dieses Beitrags eingehen und in einem ersten Punkt die These erörtern, die Europäische Union weise ein strukturelles Demokratiedefizit auf (Demokratiedefizitthese: Ddt). In wesentlichen Aspekten handelt es sich dabei auch um die These eines Repräsentationsdefizits. Aus einigen ernsthaften Bedenken zur Ddt und allgemeinen Erläuterungen zum Demokratiebegriff werde ich dann zu Schlussfolgerungen über die Möglichkeiten und Grenzen der Repräsentation in der EU gelangen. Im Kern laufen meine Erläuterungen auf die Einsicht hinaus, dass die Repräsentation in einem komplexen Mehrebenensystem und konsoziativen Gemeinwesen wie der EU nicht zu einer universellen Repräsentation im Sinn eines supranationalen Parlamentarismus ausgebaut werden kann. Der Grund dafür liegt darin, dass der Supranationalismus majoritärer Entscheidungen im Europäischen Parlament und im Rat durch die Institutionalisierung von autonomieschonenden Mechanismen ausgeglichen werden muss, weil das Demokratieprinzip eine Unschärferelation zwischen extensionalen und intensionalen Mehrheiten aufweist, das zwecks Erhaltung der Kohäsion asymmetrische territoriale oder funktionale Differenzierung bedingt. Eine strukturelle Demokratisierung der EU über das kritische Gleichgewicht zwischen parlamentarischem Supranationalismus, intergouvernementaler Konkordanz und nationalstaatlicher Autonomie hinaus lässt sich nicht mehr durch eine Verstär-

kung der Repräsentation auf der einen oder anderen Ebene erreichen. An eine weitere Demokratisierung ist dann eventuell nur noch durch den Ausbau direktdemokratischer Instrumente zu denken. Wie viel effektiven Demokratiegewinn diese bringen und wie sie zu konzipieren wären, ist aber nicht Gegenstand dieses Beitrags³.

Die Einsicht in die Gründe der Schwierigkeiten der Demokratie in der EU macht aber deutlich, dass die Ddt in zweifacher Weise inadäquat ist. Erstens ortet sie ein Demokratiedefizit in einem System, das in Wirklichkeit zu einer kontinuierlichen Demokratisierung von zwischenstaatlichen Beziehungen im Kontext der Globalisierung führt. In den internationalen Beziehungen wurden die Bürgerinnen und Bürger bisher nur durch diplomatische Repräsentation vertreten. In dem Sinn bedeutet die EU ein Demokratiefortschritt oder sie steht zumindest für ein Kompensationsprozess des Demokratieverlusts durch Globalisierung⁴. Die eigentliche Frage lautet deshalb, ob dieser Demokratiefortschritt den durch die EU selbst bedingten Abbau von nationaler Autonomie auszugleichen vermag. Dazu gibt es m. W. keine überzeugenden empirischen oder quantitativen Studien. Das Eurobarometer hingegen weist eher darauf hin, dass die Menschen keinen grossen Unterschied in ihrer Zufriedenheit mit der Demokratie im eigenen Lande oder in der EU haben⁵. Zweitens kaschiert die Ddt, dass es sich in den meisten Punkten nicht um spezifische Schwierigkeiten der EU mit der Demokratie handelt. Vielmehr wiederholen sich die Gegenläufigkeiten des demokratischen Lebens und die von der kybernetischen Repräsentationstheorie angemeldeten Bedenken zur Repräsentation in der EU. Damit verschiebt sich die Legitimationsfrage weg von der Demokratie auf andere Aspekte der Legitimität, wie zum Beispiel der Implementation, Steuerungseffizienz, Steigerung der Wohlfahrt etc. Die EU ist also kein unfehlbares Heilmittel für die Kompensation der Schwierigkeiten, mit denen die Demokratie auf nationaler Ebene konfrontiert ist. Sie ist aber auch nicht die spezifische Ursache der Grundprobleme der Demokratie, mit denen sie ringt.

I. Was ist politische Repräsentation?

1. Elemente der politischen Repräsentation

Ohne schon auf systemtheoretische und kybernetische Ausformungen oder Auflösungen der Repräsentation zurückzugreifen, lassen sich zunächst unter genuin politischem Gesichtspunkt zwei traditionelle Bedeutungen feststellen. Erstens bedeutet Repräsentation: Konstitution, Verkörperung oder Personifizierung eines Gemeinwesens in einem Oberhaupt oder übergeordneten Gremium. Repräsentieren heisst in diesem Sinn „stehen für“ oder „darstellen“. Dies impliziert nicht unbedingt eine identische Abbildung oder ein Spiegelbild der Repräsentierten in den Repräsentanten (Identitätstheorie⁶), sondern bezeichnet einen hermeneutisch vermittelten Prozess. So können die Eltern ihre Kinder repräsentieren, die Parlamentarierin mit Jura-Abschluss die Interessen der Elektriker usw. Eine Kritik am Bedeutungsgehalt von Repräsentation als „stehen für“ mit dem Hinweis, dass eine oder mehrere Berufsgruppen im Parlament nicht vertreten sind, geht an der Sache vorbei, weil „Repräsentation“ nicht inhaltliche Abbildung oder Verdoppelung ist. Zweitens bedeutet Repräsentation aber auch „stellvertretendes Handeln“, wobei zwischen einer juristischen und politischen Konnotation unterschieden werden muss. Politische Repräsentation ist nicht Stellvertretung im Sinn einer gesetzlichen Vollmacht, zum Beispiel über ein Bankkonto. In der Politik wird unter Berufung auf das Stellvertreterprinzip der Repräsentation eine Zurechnung konstituiert und eine Ermächtigung in Anspruch genommen, im Namen des ganzen Gemeinwesens und für das ganze Gemeinwesen bindende Aussagen zu machen. Repräsentieren heisst in diesem Sinn „handeln für“, „entscheiden für“, „gestalten für“.

Durch die Zusammenfügung der genannten Bedeutungen von Repräsentation als Darstellung und als stellvertretendes Handeln/Entscheiden/Gestalten hat sich seit den spätmittelalterlichen Konzilien in Westeuropa eine Entwicklung akzentuiert, in der sich der Legitimitätsanspruch

vom Oberhaupt auf durch Wahlen bestimmte Vertretungsorgane verlagert hat, welche für das ganze Gemeinwesen bindende Verpflichtungen festsetzen können. Dieser Legitimitätsanspruch einer Vertretungskörperschaft hat sich im Verlauf der Jahrhunderte durchgesetzt. Das bereits im Spätmittelalter diskutierte Kriterium der freien, geheimen und befristeten Wahl der Vertretungskörperschaft durch die Mitglieder des Gemeinwesens bedeutete den eigentlichen Durchbruch zum modernen demokratischen Verständnis von Repräsentation im Sinn des Parlamentarismus.

Beachtet man Hannah Pitkins einflussreiche Definition: „Representation, taken generally, means the making present in some sense of something, which nevertheless is not present literally or in fact“, wird deutlich, dass durch diese allgemeine Bestimmung der Aspekt des Ermächtigungsanspruchs, das „Entscheiden für“ noch nicht enthalten ist⁷. Zwischen den politischen Vertretern und den zu Vertretenden besteht aber ein Verhältnis der politischen Zurechnung und Autorisierung, für alle bindende Gesetze zu beschliessen. Dies gilt auch dann, wenn man den Suprematieanspruch der Repräsentation systemtheoretisch in Frage stellt und auf die komplexen, ausserparlamentarischen Zusammenhänge des Entscheidungsverfahrens hinweist⁸. Autoritative Festlegung von Gesetzen bleibt der zuständigen Vertretungskörperschaft vorbehalten, auch wenn diese kein vollständig isoliertes und unabhängiges Organ ist. In der Tat geht es aber nicht um die Vergegenwärtigung oder Abbildung einer abwesenden Dinglichkeit. Die politischen Repräsentanten machen weder direkt die Personen oder deren Willen gegenwärtig, noch nehmen sie Interessen der zu Vertretenden direkt und im Übertragungsstadium eins zu eins wahr. Vielmehr nehmen sie eine interpretative Herstellung und argumentative Vermittlung von Interessen vor, die als solche vor diesem Prozess der repräsentativen Vermittlung gar nicht dinghaft existieren. Der Staat, der Bürgerwille und die Einzelinteressen sind keine substantiellen Entitäten, die unabhängig vom diskursiven und instituti-

onellen Prozess der Repräsentation in einem An-sich-sein existieren. Dies führt dazu, dass Repräsentation nicht eine Epiphanie der Substanz oder eine Kausalübertragung ontologisch inhärenter Interessen von den Mitgliedern der Gesellschaft auf die Vertretungskörperschaft ist, sondern ein intersubjektiv hermeneutischer Vorgang der Willensbildung, Willensvereinheitlichung und Interessenvermittlung. Dieser hermeneutisch-prozessuale Charakter der Repräsentation wird von der kybernetisch-systemtheoretischen Kritik der Identitätstheorie und der Suprematietheorie nicht getroffen. Ihr Erklärungsgehalt kann durch sie auch nicht ersetzt, sondern nur ergänzt und korrigiert werden.

Der durch den Repräsentationsprozess in Gang gehaltene, offizielle und öffentliche Diskurs ist zumindest in dem Sinn gemeinwohlorientiert, als dass Repräsentanten nicht einfach Partikularinteressen identifizieren, sondern immer auch darzulegen versuchen, warum eine bestimmte Entscheidung und ein bestimmtes Gesetz einem allgemeinen Interesse des Gemeinwesens dient. Im Repräsentationsorgan entsteht ein öffentlicher Gebrauch der Vernunft, in welchem partikuläre Interessen und inkommensurable Weltanschauungen sich im Licht von Gemeinwohlorientierung und allgemeiner Menschenvernunft darzustellen versuchen. Repräsentation kann sich auf einer Bandbreite zwischen dem direkten und gebundenen Mandat und der völligen Freiheit der Repräsentanten bewegen. Für die parlamentarische Repräsentation hat sich aber das Treuhänder-Modell, i.e. freies Urteil der Repräsentanten durchgesetzt. Aus gutem Grund, denn nur das freie Urteil der Repräsentanten ermöglicht einen hermeneutischen Prozess der Interessenkonstitution und Entscheidungsfindung; nur ein freies Urteil wird dem Umstand gerecht, dass Repräsentation nicht eine quasi-physische Abbildung von real existierenden Einzelinteressen ist.

2. Funktionale und Territoriale Differenzierung der politischen Repräsentation

Die Frage nach der inhaltlichen Relevanz der Repräsentation muss also davon ausgehen, dass nicht einfach einzelne Personen als individuelle Entitäten oder als homogene Willenseinheiten repräsentiert oder abgebildet werden, sondern dass sich im Prozess der Repräsentation Interessen und Bedürfnisse in einem Verständigungsprozess überhaupt erst konstituieren. Besonders in Gesellschaften mit hohem Differenzierungsgrad sind diese Interessen auf der Ebene der einzelnen Personen diffus, gegenläufig, widersprüchlich. Sie können andererseits zu gemeinsamen Interessen verschiedener Personen verbunden werden. Deshalb erfährt die Repräsentation in der Frage nach der Repräsentationsbasis in der modernen Demokratie eine funktional-sektorielle Differenzierung, die sich in Parteienbildung und *interest-group politics* niederschlägt. Auch hier ist wichtig zu sehen, dass diese Interessengruppen keine ontologische Grundlage haben. Es gibt die gemeinsamen Interessen der Fussgänger, die denjenigen der Autofahrer entgegenstehen können. Viele der zu vertretenden Bürger sind aber beides. Sie haben als Personen gegenläufige Interessen und nur unter dem Aspekt, dass sie als Fussgänger oder Automobilisten betrachtet werden, haben sie gemeinsame Interessen. Parteien sind meist nicht einfache Interessenverbände, sondern Vereine, die mehrere Interessen, die auch gegensätzlich sein können, bündeln und Komplexität abbauen. Die im Parlament einsitznehmende Partei muss als wichtigste Grundeinheit der funktionalen Differenzierung der Repräsentationsbasis betrachtet werden.

Noch basaler als die funktionale ist die territoriale Differenzierung der Repräsentationsbasis. Politische Vertretungskörperschaften werden nach bestimmten Hoheitsgebieten konstituiert und gewählt. Repräsentiert werden im modernen, auf dem allgemeinen Wahlrecht beruhenden Verständnis immer Bürger oder Einwohner. Niemand ist aber Bür-

ger oder Einwohnerin an sich, sondern immer „Bürgerin von“. Dieses „von“ verweist auf die territoriale Differenzierung der Repräsentationsbasis.

3. Repräsentation versus Partizipation?

In der politischen Rhetorik aber auch in der Wissenschaft wird der Gedanke der Repräsentation oft gegen die direkte Demokratie abgewogen oder ihr kontradiktorisch entgegengesetzt⁹. Im Geist von Jean-Jacques Rousseau hält man die repräsentative Demokratie gegenüber der partizipativen Demokratie für eine Mangel- und Dekadenzerscheinung der Moderne und Folge der zweiten Transformation der Demokratie¹⁰. Die Sichtweise, dass die moderne halbdirekte Demokratie, z.B. der Schweiz, eine Form der Erhaltung der alten, klassisch republikanischen Landsgemeindedemokratie darstellt, ist aber historisch inadäquat. Die halbdirekte Demokratie ist eine Errungenschaft des modernen Bundesstaates¹¹.

Systematisch inadäquat scheint mir die kontradiktorische Entgegensetzung von Repräsentation und Partizipation zu sein. Die Repräsentation ist eine Form der Partizipation. Durch aktives und passives Wahlrecht, allgemeine Wahlen, Versammlungsfreiheit, freie Mitgliedschaft in Parteien und politische Parteienvielfalt, kurz: durch den Prozess der Repräsentation wird politische Partizipation gewährleistet. Das Gegenteil von Repräsentation ist nicht Partizipation, sondern Exklusion im Sinn der Exklusion vom Stimmrecht und vom aktiven und passiven Wahlrecht. Das Gegenteil von Partizipation ist nicht Repräsentation sondern Enthaltung¹².

Partizipation im Sinn einer völligen Negation von Repräsentation kann nicht als Ideal gelten, von dem man aus pragmatischen Gründen abrückt. Repräsentation ist kein „second best“. Dafür gibt es mindestens zwei Gründe: Erstens den schon genannten Zusammenhang, dass

Gemeinwohlorientierung, Bürgerwille und Interesse nicht Dinge sind, die an sich existieren. Es handelt sich vielmehr um konvergente Handlungsorientierungen, die durch den Prozess der repräsentativen Vermittlung überhaupt erst entstehen¹³.

Zweitens: Im – völlig unmöglichen Fall – dass Partizipation als ein direktes Wahrnehmen der legislativen, exekutiven und judikativen Funktion durch die Basisgemeinschaft effektiv stattfände, wäre dies eine völlige Abschaffung der Gewaltenteilung, eine absolute Monarchie des Kollektivs. Die Gewaltenteilung konstituiert sich durch Repräsentation. Letztere ist deshalb als ein unverzichtbares Element demokratischer Legitimität zu betrachten, sofern man nicht auf die Gewaltenteilung verzichten will. Man kann diesen Grund auch mit geringerer normativer Emphase formulieren und darauf hinweisen, dass durch die Repräsentation die Demokratie überhaupt erst handlungsfähig und operationell wird¹⁴.

Die moderne, auf allgemeinem Wahlrecht beruhende Repräsentation und die direkte Demokratie können also nicht prinzipiell gegeneinander ausgespielt werden. Das bedeutet aber, dass auch die Gegenposition fragwürdig ist, nämlich dass nur die repräsentative Demokratie die wahre Demokratie sei und direktdemokratische Instrumente ausschliesse. Richtig scheint mir nur die These, dass sich Demokratie ohne Repräsentation nicht konstituieren kann. Daraus folgt aber keine prinzipielle Ablehnung von direktdemokratischen Instrumenten. Wo repräsentative und direkte Demokratie miteinander existieren, steht die direkte Demokratie zur repräsentativen Demokratie in einem Ergänzungsverhältnis, das sich als Korrektur der langen Repräsentationsketten, der mangelnden Transparenz und der Tendenz zu Paketlösungen und Tauschgeschäften im modernen Parlamentarismus und Parteiensystem aufdrängt. In akzentuierter Weise stellt sich dieses Problem im konsoziativen Gemeinwesen. Dieses ist politisch organisiert, weist eine starke Zerklüftung von Segmenten auf, die unter sich eine Machtteilung vornehmen und in nicht vergemeinschafteten

Politikfeldern ihre Autonomie behalten. Für gemeinschaftliche Politikfelder wird in konsoziativen Gemeinwesen an der Proportionalität der Repräsentation in der Entscheidungsfindung festhalten, wobei auch Veto-Rechte gewährt werden und opt-out-Klauseln gelten¹⁵. Es gibt gute Gründe, die Europäische Union als konsoziatives Gemeinwesen zu begreifen¹⁶ und das Problem der demokratischen Repräsentation in der EU im Rahmen dieses staatstheoretischen Konzepts zu thematisieren.

II. Repräsentative Demokratie und Europäische Union

1. Die Demokratiedefizitthese

In ihrer Stammtischversion statuiert die Demokratiedefizitthese (Ddt), dass die EU, wenn sie sich selbst beitreten wollte, dies nicht tun könnte, weil sie die Demokratie Kriterien nicht erfüllt, die sie an ihre Mitglieds- und Kandidatenländer stellt. Heidrun Abromeit schreibt, dass die Demokratiedefizitthese in der akademischen Zunft „unbestritten“ sei, es gelte die Standardversion¹⁷. In der englischsprachigen Literatur wird zuweilen die Version von Dimitris Chrysochoou als „standard view“ bezeichnet¹⁸. Ich möchte diese Standardversion in Frage stellen. Ausserdem möchte ich aus der kritischen Analyse der Ddt ein paar Einsichten über Möglichkeiten und Grenzen der demokratischen Repräsentation und der Demokratie in der EU ableiten. Die Ddt setzt sich in ihrer „Standardversion“ aus folgenden Hauptelementen zusammen:

1. wird behauptet, die EU leide unter einem Repräsentationsdefizit. Für diese These gibt es mindestens drei Begründungen. Ersten wird angemerkt, das Europäische Parlament, sprich das eigentliche Organ der repräsentativen Demokratie in der EU, verfüge nur über eingeschränkte Kompetenzen. Ausserdem werde es nicht durch ein in allen

Ländern gleiches Wahlrecht bestellt und die Nationalstaaten stellten gleichzeitig die Wahlkreise dar. Zum Zweiten wird die These des Repräsentationsdefizits damit begründet, dass der Adressatenkreis der Regelungssysteme in der EU auf Grund der variablen Geometrien (opt-out Klauseln, unterschiedlichen Reichweiten, unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Integration) nicht klar feststehe. In diesem offenen System sei eine eindeutige Zuordnung von Regelungen und Wirkungen nicht möglich¹⁹. Drittens kommt die *European Representation Study* zum Schluss, dass keiner der Repräsentanten des Europäischen Parlaments „allgemeine europäische Interessen“ in den Blick nehme²⁰.

2. wird argumentiert, dass in der EU keine direkte oder indirekte Wahl oder Abwahl der Exekutive durch die EU-Bürgerschaft oder das EP auf Grund eines unionsweiten Willensbildungsprozesses stattfinden könne²¹.

3. vermisst man einen eigentliches Europäisches Volk im Sinn einer Erfahrungs- Erinnerungs- und Kommunikationsgemeinschaft, die ihre gemeinschaftlichen Anliegen in einer prinzipiell allen Beteiligten zugänglichen Sprache erörtert und eine Vertrauensbasis für die Implementation von Mehrheitsentscheidungen bildet²².

4. wird auf die langen Legitimationsketten hingewiesen zwischen den zentralen Organen der EU und den Völkern der Mitgliedstaaten. Damit ist gemeint, dass z. B. die Mitglieder der Kommission zwar durch demokratisch gewählte Regierungen und das EP eingesetzt werden, dass dieser Wahl aber zunächst eine landesinterne Ausmarchung innerhalb der geschlossenen Zirkel von Parteien und dann zusätzlich ein Aushandeln zwischen Regierungen vorausgehe, so dass sich zwischen dem Volkswillen und der Wahl eines Mitglieds der EU-Kommission mehrere Etagen schieben und die legitimatorische Luft bis hinauf in die Höhen der Kommission immer dünner werde. Ein anderes Bei-

spiel für diese Art Defizit ist die geringe, auf Ratifikation und Umsetzung reduzierte Kompetenz der nationalen Parlamente im europäischen Gesetzgebungsprozess.

5. verweist die Ddt auf die Inkongruenz zwischen Herrschaftsausübenden und Herrschaftsbetroffenen in der EU. Die Bürger seien in unzureichender Weise am Zustandekommen von Regelungen beteiligt (input-Inkongruenz) und diesen in unterschiedlicher Weise unterworfen (output-Inkongruenz).

2. Schwierigkeiten mit der Demokratiedefizitthese

Ich möchte nun ein paar Bedenken gegen die Ddt anbringen. Es geht mir dabei nicht darum zu behaupten, mit der Demokratie sei in der EU alles zum Besten bestellt. Ich möchte also der Ddt nicht die herkömmlichen Argumente der sogenannten Demokratiethese entgegensetzen²³. Diese laufen im Sinn einer Umdeutung auf die Behauptung hinaus, dass die output-Legitimität (sprich: Effizienz in der Gewährung von Dienstleistungen, Erfüllung von messbaren Standards etc.) in der modernen Gesellschaft die input-Legitimität (sprich: angemessenen demokratische Beteiligung an der Entscheidungsfindung durch Partizipation und Repräsentation) tendenziell ersetzt.

Vielmehr geht es mir um eine Klärung von Missverständnissen zwecks einer präziseren Vorstellung dessen, was es bedeutet, ein nicht-nationalstaatliches Mehrebenenregierungssystem wie die EU angemessen demokratisch zu strukturieren und welche Rolle dabei die Repräsentation spielen kann. Erstens: Vieles, was als strukturelles Demokratiedefizit der EU betrachtet wird, gilt für die demokratische Regierungsform an sich. Es ist inadäquat, es spezifisch der EU anzulasten. Michael Zürn zum Beispiel verweist auf die Bedingung der angemessenen und gleichen Repräsentation der von der Regelsetzung betroffenen Perso-

nen, die in der EU nicht erfüllt sei²⁴. Der Begriff der Betroffenheit ist aber ein empirischer. Er ist deshalb für die Begründung des Kongruenzprinzips, auf das sich Zürn beruft, für die Bestimmung eines allgemeinen Geltungsbereichs des Gesetzes und der allgemeinen Mitbestimmung im Gesetzgebungsverfahren gerade nicht brauchbar, weil der empirische Begriff der Betroffenheit suggeriert, dass zum Beispiel bei einem Gesetz oder Reglement über Segelboote, nur gerade die Segelbootbesitzer, eben die Betroffenen, mitbestimmen dürften. Auch ist der Modus des Betroffenseins nicht klar. Vom Bau einer Strasse sind Anwohner anders betroffen als Benützer, wobei es sich aber nicht unbedingt um zwei absolut getrennte Gruppen handelt usw.

Der Begriff der Betroffenheit, der immer wieder direkt mit der Kongruenzbedingung der Demokratie in Verbindung gebracht wird, leistet nicht, was er vorgibt, sondern vielmehr gerade das Gegenteil. Es lassen sich mit ihm trefflich asymmetrische, sektorielle oder territoriale Beschränkungen der demokratischen Beteiligung legitimieren. Das Gegenteil lässt sich aber ebenfalls begründen, nämlich wenn aus dem Hinweis, dass die Politik des US-amerikanischen Präsidenten viele Nicht-Amerikaner betrifft, schliesse, dass eigentlich die Betroffenen auch an dessen Wahl beteilig sein sollten. Das Betroffenheitsprinzip legitimiert gleichzeitig Beschränkung und Entgrenzung und ist in dieser empirischen Form ziemlich willkürlich. In seiner ursprünglichen Formulierung im Römischen Recht wird im Betroffenheitsprinzip denn auch präzisiert, dass nur das, was alle *gleichermassen* betrifft, von allen gebilligt werden muss²⁵. Es ist deshalb missverständlich mit diesem Prinzip, das wenn schon Defizite der Demokratietheorie offen legt, ein spezifisches Demokratiedefizit der EU zu begründen.

Zweitens muss der Behauptung eines Demokratiedefizits die Bestimmung der Analyseebene in Bezug auf das strukturelle Ideal und die zu evaluierende Realität vorausgehen. Es steht nicht von vornherein fest, dass die demokratische Struktur der EU derjenigen des Nationalstaates nachgebaut werden kann und soll. Auch wenn dem so wäre,

ergäbe sich zunächst die Frage, welche nationalstaatliche Demokratie für die EU normativ sein soll. Wird die nationalstaatliche Demokratie als Vorbild für die EU genommen, führt die strukturelle Vielfalt der Ausformungen nationalstaatlicher Demokratie dazu, dass die Resultate der Analyse gemäss dem je verschiedenen nationalstaatlichen Vorbild variieren. Wird eine Demokratie, die ihre Regierung durch direkte Volkswahl bestimmt, als Vorbild genommen, wird behauptet, die EU habe ein Repräsentationsdefizit, weil ihre Bürger keinen direkten Einfluss auf die Zusammensetzung der Kommission oder des Rats ausüben können. Das EP und die nationalen Parlamente haben aber einen Einfluss auf die Zusammensetzung von Kommission und Rat, weitergehende Forderungen der Bürgerbeteiligung sind für ein konsoziatives System wie die EU eventuell unangemessen, ähnlich wie die Forderung der direkten Wahl des Bundesrates durch das Volk für die Schweiz. Diese würde das föderale Konkordanzsystem gefährden und in dem Sinn wohl keinen Demokratiegewinn darstellen. Dieses Beispiel zeigt, dass es einer Klärung bedarf, welche Norm mit welcher Realität zur Bestimmung des Demokratiedefizits in Beziehung gesetzt werden soll.

Man könnte den Spiess auch umdrehen und darauf hinweisen, dass die EU eine intergouvernementale und supranationale Struktur ist. Die adäquate Analyseebene ist also gerade nicht die nationalstaatliche, sondern die zwischenstaatliche Ebene. Unter diesem Gesichtspunkt ist zwar nicht geklärt, was unter Demokratie auf der zwischenstaatlichen Ebene genau zu verstehen ist. Es wird aber klar, dass die EU im Vergleich zu internationalen Organisationen wie der UNO und der WTO einen erheblichen Demokratievorsprung aufweist. Der wichtigste Punkt ist, dass im Gegensatz zur EU keiner dieser genannten Organisation aus ausschliesslich demokratischen Mitgliedstaaten besteht und in diesen Organisationen demokratische und diplomatische Repräsentation nicht vereinigt werden. Hinzu kommt, dass keine dieser Organisationen über ein direkt gewähltes Parlament mit solch weitgehenden

Kompetenzen verfügt, wie sie das EP innehat.

3. Die extensionale und intensionale Dimension des Demokratieprinzips und ihre Relevanz für das konsoziative Gemeinwesen

Die genannten Schwierigkeiten führen zur grundsätzlichen Frage, welches allgemeine, nicht nach nationalen Präferenzen modulierte Demokratieverständnis dem europäischen Mehrebenensystem angemessen sein könnte. Das ist eine schwierige Frage, die hier sicher nicht ihrer definitiven Lösung zugeführt werden kann. Es lässt sich aber feststellen, dass die moderne Demokratie, wenn man sie normativ und nicht funktional-deskriptiv definieren will, grundsätzlich auf zwei Prinzipien beruht: nämlich dem Mehrheitsprinzip bei Wahlen und Abstimmungen und dem Prinzip von unveräußerlichen, unbedingt zu schützenden und auch von einer Mehrheit nicht aufzuhebenden, verfassungsmässig garantierten Individualrechten und Wertestandards. Das begründungstheoretische Problem bei diesem Demokratieverständnis ist einerseits die Frage nach dem Verhältnis zwischen Mehrheitsprinzip und Grundrechten. Ich möchte dieses allgemeine Problem hier nicht eigens erörtern. Jürgen Habermas vertritt die Gleichursprünglichkeit von Individualrecht und Demokratieprinzip (Menschenrecht und Volkssouveränität), hält also die beiden Prinzipien nicht für widersprüchlich²⁶. Ich denke, dass die habermassche Lösung akzeptabel ist, wenn eingeräumt wird, dass die Gleichursprünglichkeit von Menschenrecht und Volkssouveränität die Notwendigkeit der prozessualen Verwirklichung einer kosmopolitischen Demokratie impliziert. Die partikularen Souveränitätsansprüche von „Sonnenvölkern“ führen zu Spannungen zwischen Menschenrecht und Völkersouveränität. Diese lassen sich im Sinn eines Erlaubnisgesetzes sicher pragmatisch rechtfertigen, unterliegen aber dem historischen Imperativ, graduell überwunden zu werden.

Das zweite Problem ist die Tatsache, dass das Mehrheitsprinzip, wenn es rein extensional-quantitativ verstanden wird, eine homogene Einheit der Bürger und der politischen Einheit voraussetzt, die real nie gegeben ist. Damit ist Folgendes gemeint: Wenn abgestimmt oder gewählt wird, kann man nur der Extension Rechnung tragen und die Stimmen zählen, wobei jedem Bürger und jeder Bürgerin eine gleiche Anzahl Stimmen zugestanden wird. Es kann aber nebst dem extensionalen Aspekt noch derjenige der Intensität der Präferenzen berücksichtigt werden. Das Feststellen der Zahl der Stimmen kann in einem krassen Missverhältnis zur Intensität stehen, mit der Stimmen abgegeben werden.

Es ist im Prinzip klar, dass moderne Demokratie einen bestimmten Prozess der Bestellung von repräsentativen Gremien oder der direkten Abstimmung über Sachfragen impliziert und dass die verbindlichen Entscheidungen nur durch ein Abzählen der Stimmen und Feststellen der Mehrheiten getroffen werden kann. Das legitimationstheoretische Problem besteht aber nie nur im Zählen selbst, sondern in der institutionellen Vermittlung von Zahl und Intensität. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Mehrheitsverhältnisse und Intensität der Präferenzen an bestimmte stabile Konstanten gebunden sind, wie zum Beispiel zwischen Angehörigen verschiedener gemeinschaftlich, territorial organisierter Kulturen und Mentalitäten. In einem reinen Mehrheitssystem würden die Angehörigen der einen majoritären Kultur die minoritäre Gruppe konstant überstimmen. Die Präferenz einer Minderheit kann bei einer rein extensionalen Berücksichtigung der Stimmenzahl permanent verletzt werden. Daraus entsteht ein Legitimitäts- und Kohäsionsproblem. Die Antwort der modernen Demokratie auf dieses Problem der Unschärfe von Extension und Intensität ist die proportionale oder gar absolute (Veto-Recht) Berücksichtigung von minoritären „Völkern“ und Gruppen innerhalb des Gemeinwesens. Diese schlägt sich hauptsächlich in der territorialen Differenzierung der Repräsentationsbasis nieder, aber auch funktionale Differenzierungen und Konkordanzan

nen ausgleichend wirken. Generell lässt sich feststellen, dass der Föderalismus, die Prinzipien der Konkordanz und unter Umständen das Veto-Recht (negative Einstimmigkeitsprinzip) letztlich auf dem Bemühen beruhen, das Mehrheitsprinzip sowohl extensional als auch intensional aufzufassen und dessen irreduzible Dimensionen miteinander in dem Mass auszugleichen, dass ein dauerhaftes Funktionieren und Bestehen des demokratischen Gemeinwesens möglich ist.

Es gibt also kein einfaches Demokratieprinzip, da das Mehrheitsprinzip selbst eine extensionale und intensionale Dimension aufweist, je nachdem ob die reine Stimmenzahl oder die Intensität der Präferenzen berücksichtigt wird. Zurück bleibt eine demokratische Unschärferelation zwischen Zahlen und Zahlenproportionen. Jede Demokratie kämpft mit dem Problem der Vermittlung von konträren extensionalen und intensionalen Elementen. Allgemein als höchstes Ideal könnte der demokratische Friede, im Sinn eines Gleichgewichts zwischen reiner Zahl und Intensität in der Repräsentation und in den Regeln der Entscheidungsfindung gelten. Es besteht immer ein Bedürfnis des Austarierens von gegenläufigen Elementen durch autonomie-schonende, proportionale Repräsentation und qualifizierte Mehrheitsentscheide.

In multikulturellen, föderalistischen oder konsoziativen Gemeinwesen und Mehrebenensystemen, in denen die politisch-territorialen Trennlinien in wichtigen Aspekten auch den kulturellen und emotional sensiblen „Grenzen“ entsprechen, akzentuiert sich das Bedürfnis der territorialen Differenzierung zum Ausgleich zwischen Extension und Intension in Bezug auf das Mehrheitsprinzip. Dies ist für die EU der Fall. Gerade der nicht rein majoritäre, nicht rein parlamentarische und komitologisch-deliberative Charakter der Repräsentation (ich meine im Rat und in der Kommission) gewährleistet (einstweilen) ein komplexes Gleichgewicht und die Aufrechterhaltung der Demokratie im europäischen Massstab. Das Prinzip des Ausgleichs zwischen Zahl und Intensität kennt viele Aspekte, von denen die Autonomie der einzelnen

politischen Teileinheiten sich als wichtigstes durchgesetzt hat. Sie führt zur Proportionalität in der Repräsentation, in der Ernennung von Beamten und in der Allokation von Mitteln und zu Veto-Rechten, die aber gemäss dem Demokratieprinzip allen Mitgliedsstaaten zustehen (ein wichtiger Unterschied zur UNO).

Aus historischen Gründen, die hier nicht erörtert werden können, hat sich unter allen möglichen Differenzierungen die territorial-politische Einheit des Nationalstaates durchgesetzt. Dieser politischen Einheit kommt in Europa mit Abstand die grösste Bedeutung zu. Deshalb gelten die Nationalstaaten bei der Festlegung der territorialen Differenzierung der Proportionalität der Repräsentation innerhalb der EU zurecht als Grundeinheiten, vor aller funktionalen und anders gearteten territorialen Differenzierung. Eine weitergehende Berücksichtigung der Regionen im Gesetzgebungsprozess ist sicher nicht grundsätzlich abzulehnen, aber gegen andere Kriterien wie die grössere Berücksichtigung der nationalen Parlamente oder die Reduktion der Komplexität des Ko-Dezisionsverfahrens in der Gesetzgebung abzuwägen.

Garant und Inbegriff von Demokratie ist also nicht einfach ein extensional verstandenes Mehrheitsprinzip in allgemeinen Wahlen und Abstimmungen und auch nicht einfach ein Verfassungstext, der individuelle Grundrechte garantiert. Die Demokratie definiert und realisiert Mehrheitsprinzip und Menschenrecht innerhalb eines komplexen Konstrukts von territorialer und funktionaler Differenzierung der Repräsentation in verschiedenen Institutionen, von Proportionalität der Repräsentation und des Stimmengewichts in Entscheidungsverfahren der Vertretungskörperschaften. Im Allgemeinen führt dies in föderalen und konsoziativen Gemeinwesen zu einer Überrepräsentation von kleineren Einheiten und Minderheiten, die davor geschützt werden sollen, permanent überstimmt zu werden. Dieses Prinzip liegt in der EU vor allem dem Wahlmodus und der Zusammensetzung der Kommission und des Rats zu Grunde. Das territoriale Differenzierungsprinzip der Repräsentationsbasis zeigt sich des weiteren in der Bestimmung der Sitzzahl pro Mitglieds-

land im Parlament und der Bestimmung der Stimmenzahl der Länder im Abstimmen nach qualifizierten Mehrheiten im Rat. Ferner muss auch das Veto-Recht für bestimmte Bereiche als Autonomieschonung der nationalstaatlichen Demokratien im Grund als Instrument verstanden werden, das auf dem Demokratieprinzip in seiner intensionalen Bedeutung fusst.

4. Grenzen der Operationalisierung des Mehrheitsprinzips

Es stellt sich die Frage, ob es möglich ist, für die EU, auch für die erweiterte EU, Regeln der Operationalisierung dieser Unschärferelation, dieses doch sehr vagen Prinzips des Ausgleichs von Zahl und Intensität im Demokratie- und Repräsentationsprinzip zu formulieren. In den Blick zu nehmen gilt es dabei den Rat und das Parlament als die beiden wichtigsten repräsentativen Entscheidungsorgane. Zunächst zur Gewichtung dieser Organe gegeneinander. Als ein wichtiges Element des Repräsentationsdefizits werden die mangelnden gesetzgebenden Kompetenzen des Parlaments betrachtet. In der Tat hat das Parlament nur ein Veto-Recht, und ein Recht, Gesetzgebung aufzuschieben oder abzuändern; und dies in einem komplizierten Ko-dezisionsverfahren mit dem Rat und der Kommission, wobei letztere das alleinige Vorschlagsrecht innehat. Diese eingeschränkte Kompetenz des EP, über deren Einzelheiten man streiten kann, verstösst nicht prinzipiell gegen das Demokratieprinzip. Vielmehr beruht sie auf dem Prinzip des Ausgleichs von supranationaler Mehrheitsdemokratie und nationalstaatlicher Autonomie. In die Theorie übersetzt heisst dies, dass diese Einschränkung auf dem Ausgleich von extensionalen und intensionalen Mehrheiten beruht. Der Grund für die Einschränkung ist also selbst ein demokratietheoretischer.

Ein Ausbau der Kompetenzen des Parlaments, aber auch der Übergang zu mehr Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip im Rat

müssten, bei gleichbleibender Kompetenzverteilung von EU und Mitgliedsstaaten, demnach durch autonomieschonende Massnahmen kompensiert werden. Dafür gibt es z.B. folgenden Vorschlag von Philippe Schmitter. Anstatt einer proportionalen Sitzverteilung im Parlament gemäss Bevölkerungszahl und an Stelle einer proportionalen Verteilung von Stimmen im QMV (qualified majority voting) des Rats schlägt er eine gleiche proportionale Proportionalität in beiden Gremien vor, bei der die Sitz- beziehungsweise Stimmenzahl durch die Quadratwurzel der Bevölkerungszahl ermittelt wird. Ziel ist immer die Verhinderung einer konstanten Tyrannei der Mehrheit oder eines Directoire der Grossstaaten. Ziel ist die Verhinderung einer hegemonialen Demokratie, wie Schmitter formuliert²⁷.

Zweitens schlägt Schmitter vor, zum Zweck der Bewahrung von nationalen Sensibilitäten und gleichzeitiger Sicherstellung relativer Effizienz in der Entscheidungsfindung im Rat, die Staaten der EU in drei Gruppen oder collegii einzuteilen: die grossen Staaten, die mittleren und die kleinen. Dies im Hinblick auf einen Ersatz des Einstimmigkeitsprinzips für die national sensiblen Bereiche durch das Prinzip der „concurrent majorities“. Das heisst, dass eine Vorlage jeweils auch in jedem der drei Kollegien eine Mehrheit finden müsste und nicht nur eine qualifizierte Mehrheit des ganzen Rats²⁸. Schmitter kann mit diesem System sogar aufzeigen, dass eine EU mit 35 in Frage kommenden Mitgliedern funktionsfähig wäre, ohne grundsätzlichen Systemwechsel im Entscheidungsverfahren und dessen institutioneller Gestaltung. Allgemein wichtig ist, dass dieses System darauf hinausläuft, das etwa 10% der Bevölkerung Deutschlands etwa das gleiche Stimmengewicht haben wie 10% der Bevölkerung von Luxemburg. Keine Staatengruppe müsste befürchten, von der Gesamtbevölkerungsmehrheit oder von einer anderen Staatengruppe, also die kleinen von den grossen, überstimmt zu werden.

Die Kalkulationen Schmitters ändern aber nichts an der Tatsache, dass die Diversifizierung der Repräsentationsbasis und die

Aneinanderreihung von Repräsentationsketten, e.g. Kommission, Parlament, Rat, in einem Gesetzgebungsprozess zu Koppelgeschäften unter den Repräsentanten und zur Paketlösungen führen, bei denen die Präferenzen der Repräsentierten zum Tauschobjekt werden. Dadurch geht auch die autonomieschonende Wirkung der territorialen Differenzierung der Repräsentationsbasis zum Teil wieder verloren. Hinzu kommt, dass die Differenzierung der Repräsentationsbasis gemäss grossen, mittleren und kleineren Staaten das grundsätzliche Problem bestehen lässt, dass sich Interessen und Präferenzen nicht nur nach diesem Gesichtspunkt bilden, sondern auch von sektoriellen Interessen durchkreuzt werden. Die funktionale Differenzierung der Repräsentation kommt in diesem feingliedrigen System der territorialen Differenzierung zu kurz.

Aus den bisher gemachten Erläuterungen lässt sich also der Schluss ziehen, dass demokratische Repräsentation ab einem bestimmten Komplexitätsgrad des konsoziativen Gemeinwesens prekär wird und durch territoriale Differenzierung und proportionale Proportionalität nicht definitiv überwunden werden kann.

5. Die Erweiterung der Repräsentation durch die EU

Die „immerwährende“ Prekarität der Repräsentation im postnationalen konsoziativen Gemeinwesen ist aber nur die eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist folgende: Wenn man sich vor Augen führt, in welchen Organen die Unionsbürgerin vertreten wird und durch direkte oder indirekte Wahl einen Einfluss hat, stellt man fest, dass die demokratische Repräsentation in der EU weit über den herkömmlichen nationalen Horizont hinausgeht und somit in politischen Realitäten wirkt, die im traditionellen internationalen System zwar direkt auf den Nationalstaat einwirken, auf dessen Gestaltung die Nationalbürger aber keinen direkten Einfluss haben.

Es entsteht somit im postnationalen System der EU auch ein mehr an demokratischer Repräsentation. Das ist auch ein mehr an Demokratie für die Bürger, die, z.B. durch die direkte Wahl des EP und zum Teil sogar der Vertreter des Rats (ich denke an Frankreich, wo der Präsident durch Volkswahl bestimmt wird), zumindest in diesem zwischenstaatlichen Bereich besser vertreten sind, als Bürger, deren Interessen auf dieser Ebene nur durch ihre Regierung und eine handvoll Diplomaten wahrgenommen werden.

In und durch die EU werden internationale Entscheidungsorgane mit Organen demokratischer Repräsentation durchgesetzt. Obschon dies aus den genannten Gründen nur in prekärer Weise geschehen kann, stellt sich die Frage, ob im Vergleich zu anderen realpolitischen Optionen, z.B. der rein nationalstaatlichen Demokratie oder dem Internationalismus, für den einzelnen EU-Bürger insgesamt wirklich eine defizitäre Bilanz an Repräsentation entsteht.

Bei der Beantwortung dieser Frage muss noch berücksichtigt werden, dass die EU den Bürgern ein Wahlrecht auf der lokalen und europäischen Ebene einräumt, wenn sie in einem anderen Mitgliedland leben. Auch hier ergibt sich aus der Sicht des Individuums, und diese zählt in der modernen liberalen Demokratie, ein mehr an Repräsentation unter den ökonomischen Zwängen zur Mobilität. Man darf noch anfügen, dass die EU der unverzichtbare und erfolgreiche Motor der Demokratisierung Ost- und Südosteuropas darstellt. Die Ddt verzerrt auch hier den Blick auf die Tragweite der EU für die Realisierung der Demokratie in Europa.

III. Schluss

1. Die Demokratiedefizitthese verschleiert mehr als sie klärt. Im Fall der EU kann mit guten Gründen auch von einer konstanten Demokratisierung der internationalen Beziehungen und in dem Sinn von einem konstanten Demokratiefortschritt gesprochen werden.

2. Es gibt kein Demokratiedefizit der EU, das nicht gleichzeitig Probleme der Demokratie im Sinn des Austarierens von gegenläufigen extensionalen und intensionalen Elementen durch Konkordanzdemokratie in konsoziativen Systemen betrifft. Ausserdem ist das EU-System selbst demokratisch entstanden, nämlich durch parlamentarische und plebiszitäre Ratifikation der Verträge.

3. Die Prekarität der Repräsentation in komplexen konsoziativen Gemeinwesen kann durch innere Reformen der Regeln der Entscheidungsfindung minimiert aber nicht eliminiert werden. Von einem bestimmten Grad an, sind die Massnahmen zur „Demokratisierung“ nur noch Nullsummenspiele zwischen gegenläufigen extensionalen und intensionalen Bedingungen der Demokratie. Dass die EU in dieser Hinsicht an ihre Grenzen stösst, zeigt der neue Verfassungsentwurf, der in Sachen parlamentarischer Repräsentation und Proportionalität in der Entscheidungsfindung nur Veränderungen innerhalb des geltenden Systems vorsieht. Die Kompetenzen des EP werden zwar auf 70 Politikbereiche ausgebaut, bleiben aber im Vergleich zum nationalen Parlamentarismus beschränkt. Am Prinzip der Kodezision und des alleinigen Vorschlagsrechts der Kommission soll nichts geändert werden²⁹. Gleichzeitig wird versucht, diesen Ausbau supranationalen Regierens durch eine autonomieschonende Verankerung der Subsidiarität und durch eine Kompetenzabgrenzung auszugleichen³⁰.

4. Die Prekarität der Repräsentation in konsoziativen Gemeinwesen kann also nur durch andere demokratische Instrumente, z.B. durch direktdemokratische Widerspruchsrechte oder verfassungsmässig garantierte Autonomiestandards korrigiert werden. Es scheint immer klarer hervorzutreten, dass für die EU, gerade auch unter Voraussetzung der sich abzeichnenden neuen „Verfassung“, die im Prinzip eine

konzisere Form der alten ist, kein Weg am notwendigen Ergänzungsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie vorbeiführt. Das Korrektiv der Prekarität der demokratischen Repräsentation in konsoziativen Systemen ist die direkte Demokratie. Aber auch direktdemokratische Instrumente unterstehen der Schwierigkeit des Ausgleichs von Extension und Intensität, auch sie müssen unter autonomieschonenden Gesichtspunkten eingeführt werden. Abgesehen davon, dass nicht jede Form direkter Demokratie einen Demokratiefortschritt bedeutet³¹. Der Anfang der direkten Demokratie ist in der EU aber gemacht. Abzüglich der Abstimmungen in der Schweiz gab es in der EU seit 1972 21 Referenden zur Europäischen Integration³². Es ist dem Integrationsprozess zu verdanken, dass in Europa in den letzten Jahren in vielen Mitgliedstaaten Volksabstimmungen stattgefunden haben und die Form der Referendumsdemokratie in Ländern in den Blick kommt, in denen sie für die Bestimmung der nationalen Politik nicht regelmässig praktiziert wird. Wichtige Ausnahmen bilden Belgien, Finnland, Deutschland, Grossbritannien, Luxemburg und die Niederlande, wo Referenden in der Verfassung nicht vorgesehen sind. In Österreich, Dänemark, Irland, Italien und Spanien sind sie für die EU-Vertragsänderung hingegen obligatorisch. Dies illustriert, dass die Demokratisierung der EU auch und vielleicht in wesentlichem Mass über innere Reformen der Strukturen der Mitgliedstaaten führt.

Bibliographie

Abromeit, Heidrun: Wozu braucht man Demokratie? (Opladen: Leske + Budrich 2002)

Abromeit; Heidrun: Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: Politische Vierteljahrsschrift 39 (1998) 80-90

Barber, Benjamin: Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age (Berkeley: University of California Press 1984)

Böckenförde, Ernst W.: Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie. Bemerkungen zu Begriff und Verwirklichungsproblemen der Demokratie als Staat- und Regierungsform, in: Müller, Georg et al. (Hg.): Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel (Basel: Helbing und Lichtenhahn 1982) 301-328.

Chrysochoou, Dimitris: Democracy in the European Union (London: Tauris 1998)

Dahl, Robert A.: Democracy and its critics (New Haven: Yale University Press 1989)

Epiney, Astrid / Siegwart, Karine (Hg.): Direkte Demokratie und Europäische Union (Freiburg i.Ue.: Freiburger Universitätsverlag 1997)

Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien (Stuttgart: Kohlhammer ³1968)

Gusy, Christoph: Demokratische Repräsentation, in: Zeitschrift für Politik 36/3 (1989) 264-285.

Habermas, Jürgen: Der demokratische Rechtsstaat – eine paradoxe Verbindung widersprüchlicher Prinzipien? in: Ders.: Zeit der Übergänge (Frankfurt: Suhrkamp 2001) 133-151

Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung (Frankfurt: Suhrkamp ⁵1997)
Herzog, Dietrich: Was heißt und zu welchem Zweck studiert man Repräsentation?, in: Ders. / Bernhard Weißels (Hg.): Konfliktpotentiale und Konsensstrategien (Opladen: Westdt. Verlag 1989) 307-335.

Hug, Simon: Voices of Europe. Citizens, Referendums and European Integration (Lanham: Rowman and Littlefield 2002)

Kielmannsegg, Peter Graf: Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration (Opladen: Leske + Budrich 1996)

Lehmbruch, Gerhard: Konkordanzdemokratie, in: M. G. Schmidt (Hg.): Die westlichen Länder (München: Beck 1992) S. 206-211

Lehmbruch, Gerhard: Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich (Tübingen: Mohr 1967)

Lijphart, Arend: The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands (Berkeley: University of California Press 1968)

Mirbach, Thomas: Eine kybernetische Auflösung des Repräsentationsproblems?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 23/4 (1992) 658-672.

Patzelt, Werner J.: Neuere Repräsentationstheorie und das Repräsentationsverständnis von Abgeordneten, in: Zeitschrift für Politik 38/2 (1991) 166-199.

Philippe C. Schmitter: How to democratize de European Union ... and why bother? (Lanham: Rowman & Littlefield 2000)

Pitkin, Hannah: The concept of representation (Berkeley: University of California Press 1972)

Plotke, David: Representation is Democracy, in: Constellations 4/1 (1997) S. 19-34.

Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien (Opladen: Leske + Budrich 2000)

Schmidt, Manfred G.: Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hg.): Wie problem-lösungsfähig ist die EU? (Baden-Baden: Nomos 2000) S. 33-58.

Schmitt, Hermann / Thomassen, Jacques (Hg.): Political Representation and Legitimacy in the European Union (Oxford: Oxford University Press 1999)

Simon Hug: Voices of Europe. Citizens, Referendums and European Integration (Lanham 2002)

Steiner, Jürg / Ertmann, Thomas (eds.): Consociationalism and Corporatism in Western Europe – Still the politics of Accomodation? (Amsterdam: Boom 2002)

Suter, Andreas: Wie sich die „Demokrätler“ durchsetzten. Vormoderne und moderne Demokratie in der Schweiz, in: NZZ, 12./13. Oktober 2002.
Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates (Frankfurt: Suhrkamp 1998)

Anmerkungen

¹ Thomas Mirbach: Eine kybernetische Auflösung des Repräsentationsproblems, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4 (1992) 658f.

² Vgl. Dietrich Herzog: Was heißt und zu welchem Zweck studiert man Repräsentation?, in: Ders. / Berhard Weßels (Hg.): Konfliktpotentiale und Konsensstrategien (Opladen 1989) 307-335.

³ Vgl. dazu Simon Hug: Voices of Europe. Citizens, Referendums and European Integration (Lanham 2002); Heidrun Abromeit: Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: Politische Vierteljahrsschrift 39 (1998) 80-90; Astrid Epiney / Karine Siegwart (Hg.): Direkte Demokratie und Europäische Union (Fribourg 1997).

⁴ Vgl. dazu Jacques Thomassen / Hermann Schmitt: Introduction. Political Representation and Legitimacy in the European Union, in: Dies. (Hg.): Political Representation and Legitimacy in the European Union (Oxford: Oxford University Press 1999) 11.

⁵ Eurobarometer 51, Frühling 1999. Ausnahmen bilden Schweden und Dänemark.

⁶ In dieser Richtung gehen die Vorstellungen von Ernst Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien (Stuttgart: Kohlhammer 3 1968).

⁷ Hannah Pitkin: The concept of representation (Berkeley: University of California Press 1972) 9.

⁸ Vgl. Dietrich Herzog: Was heißt und zu welchem Ende studiert man Repräsentation?, in: Ders. / Berhard Wessels (Hg.): Konfliktpotentiale und Konsensstrategien (Opladen: Westdt. Verl. 1989) 311-314.

⁹ Vgl. Benjamin Barber: Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age (Berkley: University of California Press 1984) bes. S. 132-146. Vgl. auch Werner J. Patzelt: Neuere Repräsentationstheorie und das Repräsentationsverständnis von Abgeordneten, in: Zeitschrift für Politik 38 (1991) S. 166-199, bes. S. 185.

¹⁰ Robert A. Dahl: Democracy and its critics (New Haven: Yale University Press 1989)

¹¹ Vgl. Andreas Suter: Wie sich die „Demokrätler“ durchsetzten. Vormoderne und moderne Demokratie in der Schweiz, in: NZZ, 12./13. Oktober 2002.

¹² Vgl. David Plotke: Representation is Democracy, in: Constellations 4/1 (1997)

S. 19-34.

- ¹³ Vgl. auch Christoph Gusy: Demokratische Repräsentation, in: Zeitschrift für Politik 36 (1989) S. 264-285, bes. S. 266-269.
- ¹⁴ Vgl. Christoph Gusy: Demokratische Repräsentation, in: Zeitschrift für Politik 36 (1989) 266.
- ¹⁵ Begriff geht zurück auf: Gerhard Lehmbuch: Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich (Tübingen 1967); Arend Lijphart: The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands (Berkeley 1968). Neuere Arbeiten zum Thema: G. Lehmbuch: Konkordanzdemokratie, in: M. G. Schmidt (Hg.): Die westlichen Länder, Lexikon der Politik, III (München 1992) 206-211; Jürg Steiner / Thomas Ertmann (eds.): Consociationalism and Corporatism in Western Europe – Still the politics of Accommodation? (Amsterdam: Boom 2002).
- ¹⁶ Vgl. dazu M. G. Schmidt: Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? (Baden-Baden 2000) S. 33-58.
- ¹⁷ Heidrun Abromeit: Wozu braucht man Demokratie? (Opladen 2002) S. 10f.
- ¹⁸ Dimitris Chrysochoou: Democracy in the European Union (London 1998).
- ¹⁹ Heidrun Abromeit: Wozu braucht man Demokratie? (Opladen 2002) S. 11.
- ²⁰ 1994 ss.
- ²¹ M. G. Schmidt: Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? (Baden-Baden 2000) S. 36.
- ²² Vgl. P. G. Kielmannsegg: Integration und Demokratie, in: M. Jachtenfuchs/ Beate Kohler-Koch (Hg.): Europäische Integration (Opladen 1996).
- ²³ Vgl. dazu M. G. Schmidt: Demokratietheorien (Opladen 3 2000) S. 425-430.
- ²⁴ Michael Zürn: Regieren jenseits des Nationalstaates (Frankfurt 1998) S. 243f.
- ²⁵ „Quod omnes similiter tangit ab omnibus comprobetur“. — Was alle gleichermassen betrifft, soll von allen gebilligt werden (Corpus Iuris Civilis, Codex Justinianus, 5, 59, 5, 2).
- ²⁶ Vgl. dazu Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung (Frankfurt 5 1997) 109-165; Ders.: Der demokratische Rechtsstaat – eine paradoxe Verbindung widersprüchlicher Prinzipien? in: Ders.: Zeit der Übergänge (Frankfurt:

Suhrkamp 2001) 133-151.

- ²⁷ Philippe C. Schmitter: How to democratize the European Union ... and why bother? (Lanham: Rowman & Littlefield 2000) 83.
- ²⁸ Vgl. S. 84f.; vgl. die Tabellen S. 93-106.
- ²⁹ Vgl. Verfassungsentwurf, Teil III; Teil IV, Titel VI, Art. III-227-238.
- ³⁰ Vgl. Verfassungsentwurf, Teil I, Titel III, Art. 9-13; Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit.
- ³¹ Vgl. Simon Hug: Voices of Europe. Citizens, Referendums and European Integration (Lanham: Rowman and Littlefield 2002).
- ³² Ibidem, S. 27f.

BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

- O Wir bestellen die Schriftenreihe im Jahresabonnement zu CHF 120.-. Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn es nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird.
- O Wir bestellen folgende Nummern zum Preis von CHF 20.- (Doppelnr 30.-)
- O Wir sind an einem Publikationsaustausch interessiert.
- O Wir sind an Weiterbildungs-Unterlagen (Nachdiplomkurs) interessiert.

* vergriffen

- O Nr. 1 Subsidiarität - Schlagwort oder Kurskorrektur (mit Beiträgen von Flavio Cotti, Jean-Paul Heider, Jakob Kellenberger und Erwin Teufel) (Doppelnummer)*
- O Nr. 2 Ein schweizerisches Börsengesetz im europäischen Kontext (Tagungsband/Doppelnummer)*
- O Nr. 3 Martin Holland, The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Joint Action Toward South Africa*
- O Nr. 4 Brigid Gavin, The Implications of the Uruguay Round for the Common Agricultural Policy
- O Nr. 6 Urs Saxer, Die Zukunft des Nationalstaates
- O Nr. 7 Frank Emmert, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie? Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit
- O Nr. 8 Stephan Kux, Subsidiarity and the Environment: Implementing International Agreements
- O Nr. 9 Arbeitslosigkeit (mit Beiträgen von Christopher Boyd, Wolfgang Franz und Jean-Luc Nordmann)
- O Nr.10 Peter Schmidt, Die aussenpolitische Rolle Deutschlands im neuen Europa
- O Nr.11 Hans Baumann, Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Dimension nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft *
- O Nr.12 Georg Kreis, Das schweizerische Staatsvertragsreferendum: Wechselspiel zwischen indirekter und direkter Demokratie
- O Nr.13 Markus Lusser, Die europäische Währungsintegration und die Schweiz

- O Nr.14 Claus Leggewie, Ist kulturelle Koexistenz lernbar?
- O Nr.15 Rolf Lüpke, Die Durchsetzung strengerer einzelstaatlicher Umweltschutznormen im Gemeinschaftsrecht (Doppelnummer)
- O Nr.16 Stephan Kux, Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton
- O Nr.17 Jan Dietze/Dominik Schnichels, Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVÜ)
- O Nr.18 Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas (2. Aufl.)
- O Nr.19 Christian Garbe, Subsidiarity and European Environmental Policy: An Economic Perspective
- O Nr.20 Claudia Weiss, Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments 1969-1995
- O Nr.21 Gunther Teubner, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus
- O Nr.22 Jürgen Mittelstrass, Stichwort Interdisziplinarität (mit einem anschliessenden Werkstattgespräch)
- O Nr.23 William James Adams, The Political Economy of French Agriculture
- O Nr.24 Aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Beiträgen von Gunter Baer, Peter Bofinger, Renate Ohr und Georg Rich) (Tagungsband/Doppelnummer)
- O Nr.25 Franz Blankart, Handel und Menschenrechte
- O Nr.26 Manfred Dammeyer/Christoph Koellreuter, Die Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung an die Regionen Europas
- O Nr.27 Beat Sitter-Liver, Von Macht und Verantwortung in der Wissenschaft
- O Nr.28 Hartwig Isernhagen, Interdisziplinarität und die gesellschaftliche Rolle der Geistes- und Kulturwissenschaften
- O Nr.29 Muriel Peneveyre, La réglementation prudentielle des banques dans l'Union Européenne
- O Nr.30 Giuseppe Callovi/Roland Schärer/Georg Kreis, Citoyenneté et naturalisations en Europe
- O Nr.31 Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht
- O Nr.32 Jacques Pelkmans, Europe's Rediscovery of Asia. Political, economic and institutional aspects

- O Nr.34 Valéry Giscard d'Estaing, L'Union Européenne: Elargissement ou approfondissement?
- O Nr.35 Martin Holland, Do Acronyms Matter? The Future of ACP-EU Relations and the Developing World
- O Nr.36 Andreas Guski, Westeuropa - Osteuropa: Aspekte einer problematischen Nachbarschaft
- O Nr.37 Matthias Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz - unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts (Doppelnr.)
- O Nr.38 Manfred Rist, Infotainment oder Sachinformation? Die Europäische Union als journalistische Herausforderung (Doppelnummer)
- O Nr.39 Lothar Kettenacker/Hansgerd Schulte/Christoph Weckerle, Kulturpräsenz im Ausland. Deutschland, Frankreich, Schweiz
- O Nr.40 Georg Kreis/Andreas Auer /Christoph Koellreuter, Die Zukunft der Schweiz in Europa? Schweizerische Informationstagung vom 15. April 1999 veranstaltet durch das EUROPA FORUM LUZERN
- O Nr.41 Charles Liebherr, Regulierung der audiovisuellen Industrie in der Europäischen Union
- O Nr.42/3 Urs Saxer, Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus
- O Nr.44/5 Gabriela Arnold, sollen Parallelimporte von Arzneimitteln zugelassen werden? Eine Analyse der Situation in der Europäischen Union mit Folgerungen für die Schweiz
- O Nr.46 Markus Freitag, Die politischen Rahmenbedingungen des Euro: Glaubwürdige Weichenstellungen oder Gefahr möglicher Entgleisungen?
- O Nr.47/8 Andrew Watt, „What has Become of Employment Policy?“ - Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the European Union
- O Nr.49 Christian Busse, Österreich contra Europäische Union - Eine rechtliche Beurteilung der Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich
- O Nr.50 Thomas Gisselbrecht, Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union - Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?
- O Nr.51 Uta Hühn, Die Waffen der Frauen: Der Fall *Kreil* - erneuter Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit? EuGH, Urteil vom 11.1.2000 in der Rs. C-283/98, *Tanja Kreil/BRD*
- O Nr.52/3 Thomas Oberer, Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei ausserpolitischen Vorlagen?
- O Nr.54 Georg Kreis, Gibraltar: ein Teil Europas - Imperiale oder nationale Besitzansprüche und evolutive Streiterledigung.
- O Nr.55 Beat Kappeler, Europäische Staatlichkeit und das stumme Unbehagen in der Schweiz. Mit Kommentaren von Laurent Goetschel und Rolf Weder.
- O Nr.56 Gürsel Demirok, How could the relations between Turkey and the European Union be improved?
- O Nr.57 Magdalena Bernath, Die Europäische Politische Gemeinschaft. Ein erster Versuch für eine gemeinsame europäische Aussenpolitik
- O Nr.58 Lars Knuchel, Mittlerin und manches mehr. Die Rolle der Europäischen Kommission bei den Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Zwischenbilanz
- O Nr.59 Perspektiven auf Europa. Mit Beiträgen von Hartwig Isernhagen und Annemarie Pieper
- O Nr.60 Die Bedeutung einer lingua franca für Europa. Mit Beiträgen von Georges Lüdi und Anne Theme
- O Nr.61 Felix Dinger, What shall we do with the drunken sailor? EC Competition Law and Maritime Transport
- O Nr.62 Georg F. Kraye, Spielraum für Bankegoismen in der EU-Bankenordnung
- O Nr.63 Philippe Nell, China's Accession to the WTO: Challenges ahead
- O Nr.64 Andreas R. Ziegler, Wechselwirkung zwischen Bilateralismus und Multilateralismus Das Beispiel der Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten
- O Nr.65 Markus M. Haefliger, Die europäische Konfliktintervention im burundischen Bürgerkrieg, („Arusha-Prozess“) von 1996 bis 2002

- O Nr.66 Georg Kreis (Hrsg), Orlando Budelacci (Redaktion): Der Beitrag der Wissenschaften zur künftigen Verfassung der EU. Interdisziplinäres Verfassungssymposium anlässlich des 10 Jahre Jubiläums des Europainstituts der Universität Basel.
- O Nr.67 Francis Cheneval, Die Europäische Union und das Problem der demokratischen Repräsentation.

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstrasse 27, CH-4020 Basel, Schweiz,
Tel. ++41 (0) 61 317 97 67, FAX ++41 (0) 61 317 97 66
E-mail: europa@unibas.ch, Internet: www.europa.unibas.ch

© Europainstitut der Universität Basel 2003

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.