

DEMOKRATIE IM WANDEL?

Maria Duftner

9603285 A-300/295

Seminar aus Politischer Theorie/Ideengeschichte
im Wintersemester 2000/01 bei Josef Melchior

„Giovanni Sartoris Demokratietheorie“

www.duftner.com

Wien, Juni 2001

INHALTSVERZEICHNIS

I. EINLEITUNG.....	3
II. DEMOKRATIE IM WANDEL?.....	3
1. Neue Herausforderungen.....	4
1.1 <i>Handel und Märkte</i>	4
1.2 <i>Weltweite Kapital- und Finanzflüsse</i>	5
1.3 <i>Multinationale Konzerne</i>	6
1.4 <i>Kommunikation und kultureller Austausch</i>	7
1.5 <i>Gesundheits- und Umweltprobleme</i>	8
2. Reaktionen der Politik.....	9
2.1 <i>International Non-Governmental Organizations</i>	9
2.2 <i>International Governmental Organizations</i>	10
III. DIE EUROPÄISCHE UNION	13
1. Nationalstaatliche Souveränität	14
2. Demokratie in Europa	15
2.1 <i>Regieren in Europa</i>	16
2.2 <i>Demokratische Verantwortlichkeit und Legitimität</i>	17
IV. MEHR DEMOKRATIE FÜR EUROPA?	18
1. Herstellung von Legitimität.....	19
1.1 <i>Legitimität durch Outputs</i>	19
1.2 <i>Legitimation durch Inputs</i>	21
1.3 <i>Legitimation durch Recht</i>	21
2. Lösungsansätze	22
2.1 <i>Elemente indirekter Demokratie</i>	24
2.2 <i>Elemente direkter Demokratie</i>	25
2.3 <i>Deliberative Elemente</i>	27
2.4 <i>Transparente Grundordnung</i>	28
V. AUSBLICK	28
VI. LITERATUR	29
VII. INTERNET	31

I. EINLEITUNG

Ist der Nationalstaat das größte politische Gemeinwesen, das demokratisch regiert werden kann oder gibt es legitime Herrschaftsformen über nationalstaatliche Grenzen hinaus? Mit welchen Phänomenen sind wir gegenwärtig konfrontiert, die überhaupt solche Gedankenspiele möglich machen? Was bedeuten Schlagworte wie Globalisierung und wird durch sie eine neue Form von Herrschaft entstehen bzw. gibt es schon neue Herrschaftsformen?

Gerade die Europäische Union stellt eine neue Form des Regierens dar, die zunehmend nationalstaatliche Souveränität untergräbt. Fraglich ist allerdings, ob dieses europäische Regieren auch demokratisch legitimiert ist. Wie wird in Europa überhaupt regiert und von wem? Immer wieder wird von einem Demokratiedefizit in der Europäischen Union gesprochen und mehr Demokratie in Europa gefordert. Aber wie kann überhaupt Legitimität hergestellt werden und sind herkömmliche Methoden auf diese neue Herrschaftsform anwendbar?

II. DEMOKRATIE IM WANDEL?

Die Demokratisierung von politischen Gemeinwesen ist seit jeher ein fortlaufender dynamischer Prozeß, der ständig mit neuen Herausforderungen konfrontiert wird. Robert A. Dahl (1989) bezeichnete die Entwicklung der antiken Stadtstaaten über die römische Republik bis hin zu den italienischen Stadtstaaten als erste demokratische Transformation. Sie begann im fünften Jahrhundert vor unserer Zeitrechnung und Regieren entwickelte sich *from rule by the few to rule by the many* (Dahl 1989).

Aus dem antiken Stadtstaat ging schließlich der Nationalstaat hervor. Primär der Idee der Repräsentation ist es zu verdanken, daß diese zweite Transformation eingeleitet wurde und eine demokratische oder republikanische Grundordnung auch außerhalb von kleinen politischen Einheiten, wie Stadtstaaten, gewährleistet werden konnte (vgl. Dahl 1989). Die politischen Ideen der französischen wie amerikanischen Revolution bildeten und bilden die Grundlagen des heutigen demokratischen Nationalstaats.

Vor allem im vergangenen Jahrhundert nahm die Zahl von Regierungen zu, die als demokratisch eingestuft werden. Robert A. Dahl (1999) bezeichnet von 192 Staaten 86 als demokratisch, ebenso hat sich der Schutz von Rechten verbessert und ausgeweitet. Außerdem wird eine Demokratisierung von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen bis hin zur OECD unterstützt.

Ähnlich wie damals der Stadtstaat ist heute der Nationalstaat mit neuen Problemen konfrontiert, die er nicht mehr zu lösen in der Lage scheint. Dadurch wird eine weitere Veränderung des politischen Gemeinwesens eingeleitet und die Demokratie wird sich wiederum neuen Herausforderungen stellen müssen.

1. Neue Herausforderungen

„Globalisierung“, ein häufig verwendeter Begriff, der schon recht abgenützt und phrasenhaft wirkt. Nichtsdestotrotz umschreibt er am besten einen Prozeß, in dem wir uns schon seit geraumer Zeit befinden. Er setzt die nationalstaatlichen Handlungsspielräume gehörig unter Druck. Ökonomische, kulturelle und politische Beziehungen dehnen sich zunehmend aus, wobei die wechselseitige Verflechtung (Interdependenz) von Akteuren und bestimmten Problemlagen gleichzeitig ansteigt.

1.1 *Handel und Märkte*

Vor allem im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen und –verflechtungen ist die globale Entwicklung besonders gut zu erkennen, sie werden zunehmend internationalisiert. Die Märkte für Güter sowie Dienstleistungen wachsen weit über die Grenzen der Nationalstaaten hinaus. Die Entstehung so großer Märkte führt folglich zu einer Intensivierung des internationalen Wettbewerbs.

Weltweit bekannte Marken wie Nike, McDonalds oder Sony werben mit Hilfe einer Cooperate Identity, oft in Konkurrenz mit lokalen oder anderen globalen Anbietern, um die Gunst der Konsumenten. Sofern ein fairer Wettbewerb gewährleistet werden kann, besteht die Möglichkeit, einer Markenvielfalt. Somit hat der Konsument die Freiheit das für sich geeignetste und kostengünstigste Produkt auszuwählen.

Ein großer Markt kann Monopolstellungen jedoch nicht verhindern. Gerade am Beispiel Microsoft ist erkenntlich, daß der freie Wettbewerb geschützt werden muß. So stellt sich das Unternehmen beispielsweise mit äußerster Vehemenz gegen eine Öffnung seiner Software Quell-Codes (vgl. The Economist 12.5.2001: 71). Dies könnte unter Umständen wieder eine gleichwertige Ausgangslage für alternative Anbieter herstellen. Jedoch nicht nur im Softwarebereich kommt es zu einer bedenklichen Machtkonzentration, die Musik wie auch Filmindustrie und andere Bereiche werden von einigen wenigen Konzernen kontrolliert. Effektive Regulierungsmodelle zu entwickeln, um eine marktbeherrschenden Stellung zu verhindern, scheint im nationalstaatlichen Kontext ein Ding der Unmöglichkeit.

Bereits 1968 erkannte Richard Cooper, ein Ökonom aus Harvard, die politische Konsequenz dieser Entwicklung: „Wenn Märkte in ihrer Reichweite international werden, ist die Effektivität traditioneller wirtschaftspolitischer Instrumente häufig stark reduziert oder zunichte gemacht“ (zitiert aus Zürn 1998: 10).

Mit der Vergrößerung der Absatzmärkte ist eine Zunahme des globalen Handels verbunden. In den letzten 20 Jahren hat sich der Anteil des weltweiten Warenexports an der Weltgüterproduktion von ca. zehn Prozent auf weit über 20 Prozent mehr als verdoppelt. Mitte der 90er Jahre konnte der Welthandel eine starke Expansion verzeichnen, seit 1995 wurde eine Steigerung um 18 Prozent (nominal) bzw. neun Prozent (real) ausgemacht (Fischer Weltalmanach 2000: 1217). Der reale Zuwachs des Weltexports sollte 2000 zehn Prozent übersteigen und für das Jahr 2001 wird eine Verlangsamung des Welthandels erwartet, ein Wachstum von sieben Prozent wird prognostiziert (WTO 2000: 2f).

Brennstoffe bilden immer noch das größte Welthandelsvolumen, es stieg 1999 auf 19 Prozent an, das waren 400 Billionen US-Dollar. Die Zunahme der Brennstoffexporte entsprach ca. einem Drittel des nominalen Welthandelszuwachses, außerdem sind die Ölpreise 1999 um ein Drittel gestiegen (WTO 2000: 4). Dies führte vor allem in den westlichen Industrieländern zu einer Steigerung der Inflationsrate.

Die verstärkte weltweite Nachfrage nach Computern, Halbleitern und Handys löste einen Exportboom aus, wodurch Kommunikationstechnologien zum zweit stärksten Exportgut aufstiegen. Schätzungen zufolge ist der Weltexport von Handys um ein Viertel, bei Halbleitern um ca. 15 Prozent und bei Computern bei weniger als zehn Prozent gestiegen (WTO 2000: 4). Die gegenwärtige Revolution in der Informationstechnologie hätte sich vermutlich ohne den freien Welthandel um viele Jahre verzögert. Das Wirtschaftswachstum der 90er, beispielsweise in den USA, hätte möglicherweise keine so großen Zuwächse verzeichnen können.

1.2 Weltweite Kapital- und Finanzflüsse

Die globalen Finanztransaktionen nahmen in den letzten 10 bis 15 Jahren rapide zu. „The growth of foreign exchange turnover is now over a trillion dollars a day“ (Held 1998: 64). Durch die Öffnung der Finanzmärkte in den 80er und frühen 90ern wurde ein noch niemals zuvor dagewesenes integriertes Finanzsystem geschaffen, dessen weltweite Geldflüsse einen nachhaltigen Einfluß auf die Wirtschaftspolitik haben. Für einzelne Staaten wird es immer schwieriger, eine unabhängige Währungspolitik zu verfolgen. Ebenso hat das keynsianistische Wirtschaftsmodell ausgesorgt, da nationale Strategien nicht mehr greifen können und teurer sind, als der Effekt, den sie bringen. (vgl. Held 1998: 65). Als

Instrument zur Schaffung von Arbeitsplätzen steht die nationalstaatliche Geldpolitik nicht mehr zur Verfügung. (vgl. Scharpf 1999: 82)

„Although there are many reasons why Keynesianism may no longer work today, one fundamental reason is that it is much harder for individual governments to intervene and manage their economies faced with global division of labour, the absence of capital controls and the operations of the world financial markets.“ (Held 1995: 131)

Die internationalen Finanzmärkte lassen sich kaum eindeutig territorial zuordnen, unterschiedliche Akteure wickeln in diversen Währungen ihre Geschäfte ab. Nur mehr ca. zwei Prozent der weltweiten Finanztransaktionen beziehen sich auf die Absicherung von Warengeschäften und Investitionen. Der Rest dient primär spekulativen Interessen auf den internationalen Finanzmärkten. Ein Tagesumsatz auf den Devisenmärkten die Summe überschreitet alle Währungsreserven der IMF-Mitglieder. (vgl. Zürn 1998: 90f).

Für den Nationalstaat von Bedeutung ist auch die Auslandsverschuldung, die seit den 70ern kontinuierlich angestiegen ist. Doch gerade die Euro-Länder sind nun bemüht, ihre Auslandsschulden wieder abzubauen. Ein weiterer wichtiger Punkt sind die Direktinvestitionen, welche primär von ausländischen Investoren stammen. *„Indirekt sind die Kapitalströme damit Ausdruck der grenzüberschreitenden Produktion, denn die Arbeitsabläufe der multinationalen Unternehmen sind häufig in dieser Weise organisiert“* (Zürn 1998: 91).

1.3 Multinationale Konzerne

Die Globalisierung der Produktion wie der Finanz- und Devisenmärkte bringt immer mehr und immer größere multinationale Konzerne hervor. Die meisten zielen darauf ab, ihre Produkte weltweit abzusetzen, um ihre Gewinne zu erhöhen. Je größer und homogener der Markt, desto einfacher können, vor allem auch mit Hilfe einer einheitlichen Marketingstrategie, Produkte gewinnbringend verkauft werden.

„Even when MNCs (multinational companies) have a clear national base, their activities are predominantly geared to maximizing their international competitive position and profitability such that individual (national) subsidiaries operate in the context of an overall corporate strategy.“ (Held 1995: 128).

Treffen multinationale Konzerne Entscheidungen, müssen diese nicht unbedingt durch regionale oder lokale Faktoren beeinflusst sein, da sie sich primär auf den globalen Markt konzentrieren. Die Entscheidungen von transnationalen Konzernen haben zumeist eine

Auswirkung auf andere nationale Märkte. So hatte zum Beispiel ein texanisches Unternehmen beschlossen, die Niederlassung in Wien aufzulassen bzw. umzustrukturieren. Die Firma Dynegy schickte eine Delegation aus der Zentrale in Houston samt einem Dutzend Bodyguards nach Wien. Computer, Laptops und Handys wurden den 30 Mitarbeitern von den Bodyguards abgenommen. (vgl. Der Standard, 25.5.01). Hierzulande ist diese Methode, die Büroinfrastruktur von den Mitarbeitern durch Security-Personal abzukappen, äußerst unüblich. In den USA hingegen gang und gäbe, um sicherzustellen, daß künftige ehemalige Mitarbeiter keine firmenwichtigen Daten mitgehen lassen.

Ausländische Konzerne bringen nicht nur eine neue Arbeits- und Umgangskultur mit sich, sondern oft dringend benötigte Arbeitsplätze. Die wiederum eine Garantie für Kaufkraft der Konsumenten sicherstellen und dem Nationalstaat Steuereinnahmen garantieren. Entschließt sich ein Unternehmen, Stellen abzubauen, ist natürlich in erster Linie der Arbeitnehmer betroffen, aber ebenso der Nationalstaat. Mehr oder weniger ohne eigenes Zutun gehen dem Fiskus Einnahmen verloren und womöglich der Regierungspartei Wähler.

Der Staat versucht multinationalen Konzernen ein möglichst gutes Standortangebot zu unterbreiten, um viele Arbeitsplätze zu garantieren. Dadurch gerät die nationale Politik unter einen wirtschaftlichen Wettbewerbsdruck, der Kampf um den besseren Standort ist das Ergebnis. Österreich bewirbt sogar die Attraktivität seines Standorts in Printmedien, um ausländische Unternehmen bzw. Investoren anzuziehen (The Economist 26.5.01: 45).

Ein attraktiver Standort ist neben einer modernen Infrastruktur (Logistik, Kommunikation, nötigenfalls gut ausgebildete Arbeitskräfte usw.), politische Stabilität, eine günstige Steuerlage und billige Arbeitskräfte bestimmt. Für ein Unternehmen gilt es immer eine Produktionsstätte zu möglichst günstigen Bedingungen zu finden, damit der Profit maximiert werden kann.

Dadurch wird die Budget- und Währungspolitik der einzelnen nationalen Regierungen nicht nur von den internationalen Finanzmärkten bestimmt, sondern mitunter von multinationalen Konzernen. *„As a result, the autonomy of democratically elected governments has been, and is increasingly, constrained by sources of unelected and unrepresentative economic power.“* (Held 1998: 67).

1.4 Kommunikation und kultureller Austausch

Nicht nur durch eine globale Wirtschaft verschwinden langsam die nationalen Grenzen, sondern auch durch neue Informationstechnologien ist es dem Einzelnen gestattet, bei-

spielsweise durch das Internet, von Zuhause aus, eine virtuelle Reise in die ganze Welt zu unternehmen. Besonders für Länder mit eingeschränkter Presse- und Meinungsfreiheit stellt das Internet eine große Gefahr dar, da so die Zensur eigentlich kaum mehr möglich ist bzw. ineffektiv wird.

Informationen verbreiten sich heute schneller denn je, ein Email von Johannesburg ist innerhalb weniger Sekunden in Moskau, genauso schnell wie ein Email innerhalb Wiens. Raum und Zeit spielen auf virtueller Ebene keine Rolle mehr. Aber nicht nur digitale Kommunikationsmöglichkeiten verbreiten Informationen in höchster Geschwindigkeit. Durch internationale Nachrichtenagenturen und Fernsehsendern wie CNN werden Neuigkeiten jedem Weltbürger frisch ins Wohnzimmer serviert. Dem Austausch von Informationen ist heute eigentlich keine Grenze mehr gesetzt.

Neben kostengünstigen virtuellen Reisen können sich heute immer mehr Menschen Reisen in fremde Länder leisten. Mittlerweile leiden viele Tourismusländer unter dem schier nie enden wollenden Touristenströmen, aber möglicherweise wird durch ihn ein gegenseitiges Kennenlernen und Verstehen eher forciert also ohne.

Gleichzeitig mit den Touristenströmen nimmt auch die Migration zu. Vor allem von Entwicklungsländern bzw. ärmeren Ländern in den reichen Westen, da sich hier möglicherweise bessere Chancen auftun als Zuhause. Somit werden wiederum neue Kulturen in Nationalstaaten gebracht und die Gesellschaften kommen der Multikulturalität einen Schritt näher. Der nicht von allen Staatsbürgern als positiv angesehen wird. Häufig gilt die Zuwanderung als eine Unterwanderung der heimischen, meist einheitlich verstandenen, nationalen Kultur. Offener und versteckter Rassismus sind vielfach die Folge dieser Angst, die wiederum von der nationalen Politik nicht oder nur unzureichend beachtet wird.

1.5 Gesundheits- und Umweltprobleme

Spätestens seit Tschernobyl ist klar, daß Umweltprobleme nicht vor nationalen Grenzen halt machen. Selbst wenn ein Staat heute besonders umweltfreundliche Gesetze beschließt, wird es ihm nichts nützen, wenn ein Großteil aller anderen Staaten weiterhin Treibhausgase in die Luft bläst. Eine globale Erwärmung kann nicht durch einige wenige Staaten verlangsamt werden.

Genauso wenig wie radioaktive Staubwolken oder saurer Regen kann Viren oder anderen Krankheitserregern die Einreise an nationalstaatlichen Grenzen verweigert werden. Mit der rasanten Zunahme von Reisen, vor allem transkontinental, nimmt die Einschlep-

pungsgefahr zu. Jüngst war die Europäische Union mit der Gefahr einer europaweiten Ausweitung der Maul- und Klauenseuche konfrontiert. Die USA haben daraufhin sofort ein Importverbot auf europäisches Fleisch verhängt, um eine Ausbreitung in ihrem Land zu verhindern.

Durch die schnelle Verbreitung von Informationen und die Möglichkeit selbst zu reisen, entsteht eine höhere Sensibilität für Geschehnisse außerhalb der eigenen Region bzw. der eigenen Nation. Zusammenhänge sind klarer ersichtlich und die subjektive Betroffenheit, vor allem im Umweltbereich oder auch bei Menschenrechtsfragen, nimmt zu.

2. Reaktionen der Politik

Ähnlich den Konzernfusionen schließen sich zunehmend Nationalstaaten oder diverse Interessengruppen in Organisationen zusammen, um mit den Globalisierungstendenzen mithalten zu können. Aufgrund der grenzüberschreitenden Tätigkeiten von Unternehmen, gilt es neue Regulierungen zu finden, die weltweit greifen können. Ebenso gilt es Interessen global zu organisieren, um den Einfluß auf Regierungen und andere Machtinstitutionen ausbauen zu können. 1909 gab es 37 Internationale Governmental Organizations (IGOs) und 176 Non-Governmental Organizations (NIGOs), 1989 gab es bereits 300 IGOs und 4624 INGOs (Held 1998: 70). Wer sich heute ausschließlich national organisiert, sei es nun eine Regierung oder eine andere Organisation, wird seine Interessen nicht effektiv durchsetzen können und sich wirtschaftlich wie politisch selbst isolieren.

„New forms of multilateral and multinational politics have been established and with them distinctive styles of collective decision-making involving governments, IGOs and a wide variety of transnational pressure groups and international non-governmental organizations (INGOs).“ (Held 1995: 108)

2.1 International Non-Governmental Organizations

Im Bereich der INGOs haben sich vor allem Amnesty International und Greenpeace international einen Namen gemacht. Amnesty fördert den Schutz der Menschenrechte, wie sie im Rahmen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 formuliert wurden. Vor allem der alljährlich erscheinende Bericht über Menschenrechtsverletzungen gibt Individuen, Staaten wie anderen Organisationen einen Aufschluß über Menschenrechtsstandards des betreffenden Landes. Amnesty ist zu einer weltweit anerkannten und geachteten Organisation geworden. (siehe hierzu: www.amnesty.org).

Auch Greenpeace, deren oberstes Ziel der Schutz der Umwelt ist, sorgt immer wieder mit spektakulären Aktionen, dank einer professionellen Werbung, für internationales Aufsehen. Die Organisation stellt Konzerne an den öffentlichen Pranger, die umweltschädliche oder gesetzwidrige Methoden anwenden und fügen ihnen dadurch oftmals einen wirtschaftlichen Schaden zu. Wodurch auch Greenpeace sich einen gewissen Respekt verschaffen konnte. (siehe hierzu: www.greenpeace.org).

Aber nicht nur die beiden oben genannten Organisationen wie auch diverse Lobbies setzen sich aktiv für ihre Interessen ein. Es gibt unterschiedliche Organisationen, die sich für die Rechte der Frauen, Homosexueller, Behinderter oder ethnischer Minderheiten einsetzen. Solche Interessenvereinigungen sind zumeist auf lokaler oder nationaler Ebene organisiert, arbeiten aber eng mit anderen Organisationen zusammen, die die gleichen Interessen verfolgen. Sie vernetzen sich international, um so besser ihre Interessen zu vertreten und eine größere Öffentlichkeit ansprechen zu können.

Ebenso haben sich verschiedene Bewegungen gegen einen freien Welthandel formiert, die sich äußerst professionell global, ähnlich wie ihre Gegenspieler, organisieren. Andere Interessenorganisationen wie Kirchen oder Gewerkschaften versuchen ebenso Einfluß auf die Politik auszuüben. Wie das jüngste Beispiel „Verdi“ zeigt, schließen sich auch Gewerkschaften zusammen, um eine bessere Machposition bei Verhandlungen zu erlangen.

2.2 International Governmental Organizations

Da es mittlerweile auch unzählige internationale Zusammenschlüsse von Staaten gibt, werden nur einige wenige genannt. Angefangen bei der bekanntesten der UNO (United Nations Organization), die bereits 1945 gegründet wurde und heute 185 Mitglieder zählt. Ihr oberstes Ziel ist der Weltfrieden, der durch eine freundschaftliche Beziehung der Nationen auf Grundlage der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker, durch eine gemeinschaftliche internationale Problemlösung sowie durch Förderung und Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu erreichen sei. (siehe hierzu: www.un.org).

Im Laufe der Zeit wurden diverse Unterorganisationen eingerichtet, eine besonders wichtige Rolle kommt dem IMF (International Monetary Fund) zu, der die Wechselkurspolitik der 182 Mitgliedstaaten überwacht, etwaige Finanzhilfen von ihm sind an korrigierende wirtschaftspolitische Maßnahmen geknüpft. (sieh hierzu: www.imf.org).

Die NATO (North Atlantic Treaty Organization) mit 19 Mitgliedern, ihre Ziele sind die Stärkung der Sicherheit durch Zusammenarbeit auf politischem, wirtschaftlichem und

militärischem Gebiet. Seit 1991 hat die NATO ihre politische Funktion verstärkt und neue Aufgaben der Friedenserhaltung und Kriegsbewältigung zur Unterstützung der UNO und der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) übernommen. (siehe hierzu: www.nato.int)

Der Europarat mit 41 Mitgliedern hat sich einen engeren Zusammenschluß der Mitgliedsstaaten zum Ziel gesetzt, um ihr gemeinsames Erbe zu bewahren, wirtschaftlichen wie sozialen Fortschritt zu fördern, Menschenrechte und eine pluralistische Demokratie zu schützen. Außerdem werden Lösungen für gesellschaftliche Probleme wie Intoleranz, Fremdenhaß, Umweltverschmutzung und Krankheiten gesucht. (siehe hierzu: www.coe.fr)

Die OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) mit 29 Mitgliedsstaaten, deren ursprüngliches Ziel die politische Stabilisierung Westeuropas war. Mittlerweile sind die Ziele weiter gesteckt und eine Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Hilfe von Planung und Koordinierung wird in einem größeren räumlichen Rahmen angestrebt. (siehe hierzu: www.oecd.org)

Die WTO (World Trade Organization) mit 135 Mitgliedern gehört zu einer der größten Internationalen Organisationen. Sie möchte internationale Handelsbeziehungen innerhalb bindender Regelungen organisieren, Handelspraktiken überprüfen und für eine effektive Streitschlichtung bei Handelskonflikten sorgen. Ihre Prinzipien sind: Gegenseitigkeit, Liberalisierung und Meistbegünstigung. Die WTO stellte fest, daß der freie Welthandel durch die zunehmende Bildung von Wirtschaftsblöcken und Freihandelszonen (EU, NAFTA, Mercosur, ASEAN, SACU) und durch staatlichen Protektionismus stark behindert wird. Diese Vereinigungen würden zwar die Integration ihrer Mitglieder und den Intra-Unions-Handel fördern, diskriminieren aber Drittländer, denen der freie Marktzugang versperrt wird. Diese verletzt die Prinzipien der WTO massiv. (siehe hierzu: www.wto.org)

Die bisher genannten Internationalen Organisationen beruhen alle auf dem Prinzip der Einstimmigkeit bzw. es müssen Vereinbarungen nur umgesetzt werden, wenn der Staat diesen beigetreten ist. Darum hat es den Anschein, als ob die Souveränität des Nationalstaats nicht wirklich begrenzt wird, aber gerade am Beispiel des IMF wird deutlich, daß ein Staat nicht mehr vollkommen losgelöst von anderen Interessen souveräne Währungs- oder Budgetpolitik betreiben kann. Auch durch die Bestrebungen der WTO, einen freien Welthandel zu etablieren, wird die nationalstaatliche Souveränität im Bereich der Zoll- und Handelspolitik massiv eingeschränkt. Natürlich werden die Mitglieder nicht offen dazu gezwungen, mitzumachen, doch tun sie es nicht, müssen sie mit massiven wirtschaftlichen Nachteilen und Diskriminierungen im Rahmen der Weltwirtschaftsgemeinschaft

rechnen. So geschieht die Untergrabung der staatlichen Souveränität mehr langsam und schleichend als öffentlich sichtbar.

Eine etwas andere Organisation stellt die Europäische Union dar, sie ist eine Mixtur aus supranational und intergouvernementalen Entscheidungen. Hier entzieht sich quasi der Nationalstaat selbst seine Souveränität und übergibt Teile von ihr an supranationale Institutionen. Die Frage ist, warum sind Staaten bereit, ihre Macht freiwillig abzugeben?

Nach der „abdication hypothesis“ (Verzichtshypothese) wird behauptet, daß Macht nach oben delegiert wird, um nicht für politische Mißerfolge oder Fehlschläge verantwortlich gemacht werden zu können. Die zweite These besagt, daß mehr Effizienz gewährleistet werden kann, wenn Entscheidungen auf Fachleute übertragen werden und dadurch unter anderem Kosten gespart werden können. (vgl. Majone 1997, 1998).

Beide Ansätze erklären jedoch nicht, warum in Europa gegenwärtig immer mehr Entscheidungen auf Basis von qualifizierten oder einfachen Mehrheiten beschlossen werden. *„The reason, I suggest, is that both approaches miss what is probably the main reason today for delegating policy-making powers to such institutions: the need to achieve credible policy commitments.“* (Majone 1998: 3).

Ob die Organisationen nun international oder supranational organisiert sind, fraglich ist, wie es mit der demokratischen Legitimation der Entscheidungen aussieht. Bei internationalen Organisationen ist durch das Einstimmigkeitsprinzip die demokratische Legitimation, nach dem intergovernmentalistischen Ansatz, möglicherweise noch gewährleistet. Die von der nationalen Regierung entsandten Vertreter, welche demokratische legitimiert sind, sorgen für die Wahrung der eigenen Interessen, im Rahmen internationaler Gremien. Außerdem wurde die Außenpolitik bisher noch nicht im gleichen Rahmen demokratisiert, wie es die innerstaatliche Politik wurde.

Es ist nicht möglich, demokratische Legitimität ebenso wie politische Entscheidungen zu transferieren: *„political principals can delegate their power to make policy, but cannot transfer in the same way their own democratic legitimacy to their agents. This is, of course, the root of the ‚democratic deficit‘ of European policy-making: the governments of the member states enjoy perfect democratic legitimacy, but cannot automatically transmit their legitimacy to the supranational institutions they have created.“* (Majone 1997: 163).

Durch das zunehmende Gewicht von internationalen Entscheidungen, vor allem die Auswirkungen dieser auf die nationale Ebene sowie auf den einzelnen Bürger, wird der Ruf

nach einer Demokratisierung immer lauter. Im Bereich der Handelsliberalisierung werden die Proteste gegen tiefgreifende wirtschaftliche, wie letztlich auch politische Entscheidungen, hinter verschlossenen Türen, immer stärker und vehementer, wie Ausschreitungen bei Weltwirtschaftsforen udgl. zeigten und zeigen.

Ebenso haben Entscheidungen, die auf Ebene der Europäischen Union getroffen werden, tiefgreifende Veränderungen auf nationaler Ebene zur Folge und auch hier wird die demokratische Legitimation bemängelt. Die EU ist ein weitaus komplexeres und fortgeschritteneres Gebilde, als alle bisherigen internationalen Organisationen und könnte möglicherweise einen gewissen Modellcharakter für andere darstellen.

III. DIE EUROPÄISCHE UNION

Versuche, der Europäischen Union eine klare Definition über ihr Wesen zu verleihen, sind bisher gescheitert. Die Union ist weder eine internationale Organisation, noch ist sie ein Staat wie wir ihn bisher kennen. Sie stellt eine neue Form von Herrschaft dar und wird oft als ein politisches System *sui generis* bezeichnet (vgl. Abromeit 1998; Eising & Kohler-Koch 1999).

Die Europäische Union ist eine Art mehrdimensionale Mixtur. Sie ist eine Kombination aus formalen Institutionen der Gemeinschaft, aus mitgliedstaatlichen Regierungen, aus subnationalen Einheiten und aus sektoralen politischen Netzwerken, die aus Regierungsorganisationen wie auch Nicht-Regierungsorganisationen bestehen (vgl. Abromeit 1997: 109). Es können folgende Ebenen bzw. Strukturen innerhalb der EU unterschieden werden: Supranational, transnational, transgovernmental und intergovernmental (vgl. Eriksen & Fossum 2000).

Die supranationale Ebene bilden vor allem die EU-Institutionen, welche von den Mitgliedsstaaten mehr oder weniger unabhängig Entscheidungen treffen und Verordnungen bzw. Richtlinien erlassen können, welche eine Direktwirkung haben bzw. implementiert werden müssen. Dies sind vor allem die Europäische Kommission, das Europäische Parlament (EP) sowie der Europäische Gerichtshof (EuGH).

Nicht-Regierungsorganisationen wie Parteien, Kirchen, diverse Interessenverbände oder auch Großkonzerne, die über ihre nationalstaatlichen Grenzen hinaus tätig werden, versuchen Einfluß auf europäische Entscheidungsträger zu nehmen. Diese Ebene wird als transnational beschrieben.

Der Rat der Europäischen Union sowie der Europäische Rat werden mit dem Begriff intergovernmentale umschrieben. In beiden Institutionen verhandeln hohe Repräsentanten der Mitgliedstaaten miteinander, deren Sitzungen zumeist von nationalen wie auch europäischen Beamten vorbereitet werden. Die transgovernmentale Ebene hingegen besteht aus grenzübergreifenden Untereinheiten der nationalen Regierungen. Das ist beispielsweise der Rat der Regionen oder der Wirtschafts- und Sozialausschuß. Diese beiden Institutionen haben allerdings mehr einen symbolischen Wert (vgl. Abromeit 1997: 114).

All diese unterschiedlichen Ebenen können nicht ausschließlich voneinander getrennt betrachtet werden, sie arbeiten eng zusammen. Die europäische Politik spielt sich in unterschiedlichen Ebenen ab, dieses System wird als dynamisches Mehrebenensystem bezeichnet (vgl. Jachtenfuchs & Kohler-Koch 1996). Sie tauschen gegenseitig Informationen, Positionen und Lösungsvorschläge aus, um ein zufriedenstellendes Ergebnis für die Mehrheit zu erlangen. Vor allem dem Informationsaustausch und der Zusammenarbeit von nationalen und europäischen Beamten, Fachleuten, Konzernen, Interessenvertretern und –Vertretungen kommt hierbei besondere Bedeutung zu. Die Vernetzung ist in der Europäischen Union schon sehr weit fortgeschritten und Lobbying ist, ähnlich wie in der amerikanischen Politik, zu einem zentralen Element geworden (vgl. Filzmaier & Plasser 1997: 220).

Es fällt sehr schwer eine klare demokratische Vorstellung von der Europäischen Union zu gewinnen, da Demokratie immer mit dem souveränen Nationalstaat in Verbindung gebracht wird. Doch einerseits wird die nationalstaatliche Souveränität zunehmend untergraben oder freiwillig abgegeben, andererseits sind bisherige Vorstellungen von Demokratie unzureichend geworden.

1. Nationalstaatliche Souveränität

Die nationalstaatliche Souveränität nach innen unterliegt, nach einem Unionsbeitritt, der freiwillig geschieht, starken Veränderungen. Die Hierarchien beginnen sich zu erweitern, aber auch zu verschieben. Der Mitgliedstaat ist nicht mehr die letzte und absolute Autorität.

Die vier Grundfreiheiten der Gemeinschaft, freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, sind größtenteils umgesetzt und rechtlich verankert. Das Recht der EU besitzt Vorrang gegenüber dem nationalen. Die Geld- und Währungspolitik wurde von den Mitgliedern der Währungsunion an die Europäische Zentralbank übergeben, Grenzkontrollen obliegen auch dem Nachbarland innerhalb der eigenen Grenzen, im Rahmen

des Schengener Abkommens. Straftäter können, durch eine Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit, über die Grenzen hinweg verfolgt werden.

Künftige Integrationsschritte wie beispielsweise ein gemeinsames Heer, oder im Bildungs- und Forschungsbereich sowie die Diskussionen um eine Europasteuer oder eine europäische Verfassung werden zu einer weiteren freiwilligen Abgabe der Souveränität von Mitgliedstaaten führen.

Auch die Souveränität nach außen hat sich, im Rahmen der Europäischen Integration gewandelt, sie nicht mehr nur anarchisch organisiert. Es gibt gewissermaßen eine übergeordnete europäische Autorität. Dabei ist es allerdings notwendig, die unterschiedlichen Politikbereichen vor allem getrennt zu betrachten.

Die Europäische Union besitzt im Bereich des Wettbewerbsrechts (vgl. Art. 81-89 EGV), der Zoll- und Handelspolitik (vgl. Art. 23-27, 131-135 EGV), der Agrar- und Fischereipolitik (vgl. Art. 32-38 EGV) höchste Kompetenz. Teilzuständigkeiten besitzt sie in Bereichen der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik (vgl. Art. 61-69 EGV sowie Titel VI EUV), bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Titel V EUV), in der Beschäftigungs- (vgl. Art. 125-130 EGV) und Sozialpolitik (vgl. Art. 136-148 EGV) uvm.

Das Europarecht bildet nicht mehr nur minimale Regeln der Koexistenz, es ist ein höchst komplexes Gemeinschaftsrecht, mit eigener Judikatur. Konflikte werden im Rahmen von formellen wie informellen Verhandlungen gelöst, wobei Staaten in vielen Bereichen zugunsten der Effektivität auf Einstimmigkeitsbeschlüsse verzichten, die Stimmen werden nach Größe der Mitglieder gewichtet.

2. Demokratie in Europa

Die Europäische Union ist keine ausschließliche Wirtschaftsgemeinschaft mehr, wenn sie das überhaupt jemals war. Seit Maastricht geht es nicht mehr nur um einen gemeinsamen Markt, die Kompetenzen der Union wurden ausgedehnt und betreffen viele Aspekte unseres täglichen Lebens. Europäische Entscheidungen bringen tiefgreifende Veränderungen mit sich, vor allem im Bereich der Demokratie bzw. des demokratischen Regierens.

Gespräche über die Europäische Union sind zumeist mit dem Begriff des „Demokratiedefizits“ verknüpft. Die Entscheidungsprozesse in der Union seien undemokratisch oder demokratisch höchst mangelhaft. Die politischen Entscheidungen entfernen sich immer

mehr von denen, die davon betroffen sind. Doch woran messen wir die Europäische Demokratie?

Der Begriff der Demokratie ist mit dem Begriff des Nationalstaates eng verknüpft und es scheint, als wäre es unmöglich, Demokratie ohne ihn zu denken. Gewaltenteilung, Repräsentation durch freie, gleiche und geheime Wahlen, ein System von checks & balances. Dies sind die wichtigsten Elemente der nationalstaatlichen Demokratie, aber sind diese einfach eins zu eins auf europäische Ebene zu übertragen?

2.1 Regieren in Europa

Es ist nicht klar ersichtlich, welche der europäischen Institutionen eine Regierung darstellt oder darstellen könnte. Einige Institutionen tragen Elemente einer Regierung. Die Kommission ist primär in der ersten Säule Exekutivorgan, das jedoch auch über legislative Befugnisse verfügt. Der Ministerrat ist das maßgebliche Rechtssetzungsorgan der Gemeinschaft, verfügt aber auch über Exekutivbefugnisse. So wird klar, daß es keine eindeutige Gewaltenteilung auf europäischer Ebene gibt.

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden von den Bürgern direkt gewählt und im Zuge der letzten Vertragsrevision sind die Kompetenzen des EP auch deutlich ausgeweitet worden. Allerdings ist es weder ein selbständiges Gesetzgebungsorgan, wie es die nationalen Parlamente sind, es verfügt aber über eine Reihe von Kontroll- und Mitwirkungsrechten. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden direkt auf mitgliedstaatlicher Ebene gewählt, das Wahlergebnis spiegelt jedoch oft nur die Zustimmung oder Ablehnung über nationalstaatliche Parteien wider und Europa ist kaum ein transparent diskutiertes Thema in der nationalen Politik und der medialen Öffentlichkeit.

Es gibt keine Regierung in der Europäischen Union, aber die Bürger werden sehr wohl regiert. In Brüssel werden bindende Entscheidungen getroffen, ohne daß es für den Einzelnen klar ersichtlich ist, wer dies tut und aus welchen Gründen dies gemacht wird. Zumeist ist der Inhalt nicht klar verständlich und die Verfahren der europäischen Gesetzgebung sind dermaßen kompliziert, daß sie nur sehr schwer erklärt werden können.

„One of the most characteristic features of this ‘sui generis system’ is that it is governed without government. The ‘sovereign people’ are sovereign citizens only within the boundaries of their individual states. Representative Democracy stops at state borders. There is no delegation of political power to a directly responsible top decision-making authority at the European Level.” (Kohler-Koch 1999: 14)

Es hat den Anschein, als ob Entscheidungen über den Köpfen der Europäischen Bürger getroffen werden. So meinte Václav Klaus, Parlamentspräsident der Republik Tschechien: „*Sie (Anm.: die europäischen Bürger) wußten nicht, daß sie mit der Währungsunion auch die politische Union eingekauft haben*“, weiters sei er der Meinung, daß Referenden abgehalten werden müssen (vgl. Der Standard 11.05.01).

2.2 Demokratische Verantwortlichkeit und Legitimität

Die Möglichkeiten, seine Unzufriedenheit wie auch Zufriedenheit über europäischen Entscheidungen auszudrücken sind äußerst gering. Es besteht keine Möglichkeit, eine europäische Regierung abzuwählen oder zu bestätigen. Nationale Regierungen, die europäische Politik mittragen bzw. maßgeblich gestalten, können zwar abgewählt werden, allerdings wird von der nationalstaatlichen Regierung die Verantwortung meist nach Brüssel abgeschoben, wo es eben keine demokratische Verantwortlichkeit gibt. Einerseits wird, vor allem nach dem intergovernmentalistischen Ansatz behauptet, daß demokratische Legitimität insofern gegeben sei, als die nationalen Regierungen, welche demokratisch legitimiert sind, ihre Bürger bzw. ihr Land vertreten.

Es wird aber erstens nicht immer klar ersichtlich, wie gut oder schlecht Interessen vertreten werden, welche Position die jeweilige Regierung zu bestimmten Politikbereichen einnimmt, welche Politikfelder überhaupt behandelt werden, welche weiteren Interessen in die Entscheidungsfindung einfließen und wie abgestimmt wurde. Dies ist einerseits auf die mangelnde Transparenz der jeweiligen Gremien zurückzuführen sowie auf die äußerst spärliche mediale Berichterstattung in den Mitgliedstaaten.

Zweitens sind die Stimmen bei vielen Politikbereichen im Rat gewichtet und einige Länder verstehen es, besser Allianzen zu bilden als andere. Somit tragen oftmals gewisse Politikbereiche die Handschrift eines bestimmten Landes, das möglicherweise dafür bei einem anderen Politikbereich seinem Gegenüber den Vortritt läßt. So besteht beispielsweise für einen Österreicher nicht die Möglichkeit, mitzubestimmen, wer in Deutschland, Frankreich oder Großbritannien in die Regierung kommt, obwohl diese Länder ganz maßgeblich die europäische Integration bestimmen und somit auch eine Auswirkung auf Österreich haben. Außerdem sind die Stimmen im EP wie auch im Rat nach der Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten gewichtet.

Die Entscheidungsstrukturen der Europäischen Union zeichnen sich durch einen hohen Grad an Komplexität aus, der durch die Absicht, die verschiedenen Ebenen und Dimensionen der europäischen Politik sowie die unterschiedlichen Intensitäten der Bedürfnisse und Präferenzen der Mitglieder zu berücksichtigen gekennzeichnet ist. Hinzu kommt die

Intransparenz, die es dem europäischen Bürger nicht möglich macht, die „Brüssler-Superstrukturen“ zu kontrollieren. Vermutlich ist der Kontakt zu den regionalen und sektoralen Einheiten schon längst verloren gegangen. (vgl. Abromeit 1997: 116)

Die nationalen, demokratisch legitimierten, Parlamente werden geschwächt und es kommt daher auch dort zu Legitimationsproblemen: *„Die entscheidenden Akteure auf allen Ebenen und in allen Netzwerken sind Regierende und ‚Geschäftsführer‘, die, indem sie in den europäischen Verhandlungssystemen ihr Wort verpfänden, innerstaatliche parlamentarische Debatten witzlos machen.“* (Abromeit 1997: 116)

Womit das Argument: *„Im Staatenverbund der Europäischen Union erfolgt mithin demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten; hinzutritt - im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend - innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament.“* (BVerfG 89, 155 – Maastricht Urteil) durchaus entkräftet werden kann, zumal auch die Kompetenzen des EP nach wie vor begrenzt sind.

In gewissem Maße kann von „Postparlamentarismus“ gesprochen werden. Einerseits ist eine Verschiebung von Kontrolle und „decision-making“ von Legislativorganen zu Exekutivorganen zu erkennen. Andererseits kann eine Machtverschiebung von demokratisch legitimierten Parlamenten zu Nicht-Parlamentarischen und Nicht-Regierungs-Akteuren, wie beispielsweise zu neo-korporatistischen Strukturen oder Politik-Netzwerken beobachtet werden. (vgl. Abromeit 1998: 20).

IV. MEHR DEMOKRATIE FÜR EUROPA?

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft hat sie sich durch Vertragsrevisionen ständig verändert und weiterentwickelt. *„Joseph Weiler asserts that the ‘condition of Europe ... is not, as is often implied, that of constitutionalism without a constitution, but of a constitution without constitutionalism. What Europe needs, thus, is not a constitution but an ethos and telos to justify, if they can, the constitutionalism it has already embraced’. The basic challenge confronting the EU, then, is not that of its legality, but rather that of its weak legitimacy.“* (Fossum 2000: 111).

Die Europäische Union stellt eine neue Form des Regierens dar, welche die Nationalstaaten beeinflusst und sogar verändert. Europäische Entscheidungen sind demokratisch nur äußerst mangelhaft legitimiert, gemessen an der nationalstaatlichen Demokratie. Politi-

sche Legitimität benötigt öffentliche Zustimmung und Entscheidungen müssen gerechtfertigt werden. Die EU besitzt eine verfassungsähnliche Struktur, allerdings gab es bisher keinen dementsprechenden öffentlichen Diskurs dazu. Europäisches Recht ist bindend, aber die Grundsätze und der praktische Status sind unklar und unvollständig (Fossum 2000: 111). Wie kann aber nun auf europäischer Ebene Legitimität hergestellt werden?

1. Herstellung von Legitimität

Politische Legitimität kann über Rechte, Inputs oder über Outcomes (Ergebnisse) hergestellt werden (vgl. Fossum 2000, Scharpf 1999). Eine Output-Orientierung leitet ihre Legitimität von der Fähigkeit ab, Probleme, die kollektiver Lösungen bedürfen, weil sie weder durch das Handeln eines Einzelnen, noch durch den Markt oder die Zivilgesellschaft bewältigt werden könnten, zu lösen. Bei der Input-Orientierung geht es vor allem darum, daß politische Entscheidungen den Willen des Volkes widerspiegeln. (vgl. Scharpf 1999: 19/20).

Eine normative Ebene liegt dem anderen Faktoren zugrunde. Recht bedeutet nicht irgendeine beliebige Regel oder Regulierung, es ist jene Regel, „(...) *die die gemeinschaftliche Auffassung von der Gerechtigkeit (isutum) ausdrückt*“ (Sartori 1997: 318). In der modernen Demokratie definiert das Recht die Pflichten des Einzelnen, sichert vor allem die individuelle Freiheit und schützt vor Willkür.

1.1 Legitimität durch Outputs

Europäische Legitimität wurde bisher primär durch Outcomes hergestellt und als Form der indirekten Legitimität verstanden. Ihr liegt die demokratische Grundstruktur der Mitgliedstaaten zugrunde. Aufgrund der fortgeschrittenen Integration wird diese Form der Legitimität jedoch nicht mehr ausreichen, nicht zuletzt weil Einstimmigkeitsbeschlüsse mehr und mehr zugunsten von Mehrheitsbeschlüssen zurückgedrängt werden. Besonders schwierig hierbei ist, das Gleichgewicht zwischen Effektivität und demokratischer Legitimation zu halten.

Viele Maßnahmen der Europäischen Union wurden mit dem Argument der Nützlichkeit gerechtfertigt, eine Art Zweckrationalität liegt dem zugrunde (vgl. Fossum 2000: 113). Besonders die wirtschaftliche Integration der EU ist dadurch gekennzeichnet. Ziel war eine Vergrößerung der Märkte für Produkte, um bei der Herstellung den Größenvorteil ausnützen zu können. Nationale Märkte mußten für ausländische Mitbewerber geöffnet und Binnenzölle abgeschafft werden. Dies wurde unter anderem dadurch gerech-

fertigt, daß es für die Verbraucher Vorteile und Wohlfahrtsgewinne bringen wird. (vgl. Scharpf 1999: 48).

Im Primärrecht der Union wurde bereits die Grundpfeiler der negativen Integration verankert, also die Beseitigung von Zöllen sowie nicht-tarifären Handelsbeschränkungen und das Verbot der Behinderung des freien Wettbewerbs (vgl. Scharpf 1999: 53). Mit diesem Hintergrund konnten die Kompetenzen der supranationalen Institutionen, vor allem im wirtschaftlichen Bereich, ständig ausgedehnt werden. Dabei kommt dem EuGH sowie der Kommission eine besondere Rolle zu.

Die Kommission hat das Recht Vertragsverletzungen festzustellen und zu verfolgen, der EuGH kann rechtsverbindliche Urteile gegen Mitgliedstaaten erlassen und hat neben der Rechtsschutzfunktion außerdem die Aufgabe, die Auslegung und Anwendung der Schlußbestimmungen des Unionsvertrages zu kontrollieren. Seine umfassenden Urteile führen oft zu tiefgreifenden Veränderungen und weiteren Integrationsschritten. In gewissem Maße agieren die Richter des EuGH als Rechtssetzer. Die Unabhängigkeit der Justiz wurden von den Urhebern der liberalen Verfassungen als eine Unabhängigkeit von Politik aufgefaßt, „*nicht als ein zweiter Weg, Politik zu machen.*“ (Sartori 1997: 302/303)

Zwei Urteile des EuGH werden in der Literatur immer wieder erwähnt. Mit dem Fall „Van Gend und Loos vs. Niederlande¹“ wurde die Durchgriffswirkung des EU-Rechts folgendermaßen beschrieben: das Gemeinschaftsrecht stellt eine neue völkerrechtliche Rechtsordnung dar, zu deren Gunsten die Mitglieder ihre Souveränitätsrechte in begrenztem Rahmen eingeschränkt haben. Die Rechtssubjekte sind nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch Individuen. Das EU-Recht kann daher auch dem Einzelnen Rechte wie Pflichten verleihen.

Damit wurden nationale Regierungen in ihrem Kontrollrecht, völkerrechtliche Verträge innerstaatlich umzusetzen, beschnitten. Mit der Rechtsprechung zur Direktwirkung hat der EuGH einen Fuß in die Tür der nationalen Rechtsordnung gesetzt. Die Kontrolle der nationalen Parlamente und Verfassungsgerichte wurde sozusagen aufgehoben. Mittlerweile hat nicht nur das Primärrecht der Union Vorrang, sondern auch das Sekundärrecht², bei dessen mangelhafter oder fehlerhafter Umsetzung die Mitgliedstaaten sogar von ihren Bürgern rechtlich belangt werden können. (vgl. Scharpf 1999: 55/56)

Durch diese Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs wird das Argument der indirekten Legitimität erneut entkräftet, zumal die Mitgliedstaaten enorme Kontrollverluste

¹ Gend & Loos 1963 (Rs 26/62)

² Costa/E.N.E.L. 1964 (Rs 6/64)

hinnehmen mußten. Fragen wie, wer bestimmt die Nützlichkeit der Outcomes, ist dies überhaupt ohne einen europaweiten, öffentlich geführten Diskurs möglich? Wer bestimmt, was das allgemeine Wohl des europäischen Gemeinwesens ist? Welche Möglichkeiten haben Europäische Bürger ihre Zufriedenheit oder Unzufriedenheit über die europäischen Outputs auszudrücken? Inwiefern kann sichergestellt werden, daß Minderheiteninteressen geschützt werden, wenn die Nützlichkeit an oberster Stelle steht? Nützlichkeit wird zumeist nicht von der Minderheit definiert, sondern von der Mehrheit bzw. den Mächtigen.

1.2 Legitimation durch Inputs

Bei dieser Form von Legitimität wird von der Prämisse „Herrschaft durch das Volk“ ausgegangen. Lösungen zum Nutzen aller sind im Grunde genommen nicht möglich, daher müssen Entscheidungen meist aufgrund von Mehrheitsbeschlüssen getroffen werden. Dabei wird der Schutz von Minderheiteninteressen zu einer unumgänglichen Notwendigkeit. Minderheiten müssen das Recht haben, sich zu artikulieren sowie ihre Interessen zu vertreten und die Macht der Mehrheit zu kontrollieren. Wird das Mehrheitsprinzip zum obersten Legitimationsprinzip, besteht die Gefahr einer „Tyrannei der Mehrheit“ (vgl. Sartori 1997: 142).

Im Kontext der Europäischen Union ergibt sich natürlich das Problem, festzustellen, wer überhaupt eine Minderheit ist, da es schon fast unmöglich erscheint, eine Mehrheit zu bestimmen. Es gibt keine kollektive Identität, wie wir sie in Nationalstaaten konstruiert haben. Europaweite politische Diskurse und gemeinsame Medien entstehen erst langsam. Im Laufe dieser Entwicklung besteht durchaus die Möglichkeit, daß sich erkennbare Mehrheiten und Minderheiten, vor allem nach Interessenlage, herausbilden. Ebenso steckt der Aufbau von europäischen politischen Parteien noch in den Kinderschuhen, wodurch die input-orientierte Legitimität in Europa noch äußerst unzureichend ist.

1.3 Legitimation durch Recht

Die Europäische Union hat ein sehr komplexes Rechtssystem mit einer eigenen Rechtsordnung entwickelt. Durch eine eigene Gerichtsbarkeit werden diese Rechte garantiert und es besteht die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, Institutionen sowie für Individuen diese einzuklagen. *„In sum, legitimization through rights is revealed by arguments and reasons that highlight (a) the EU as a granter for rights, (b) rights ensure citizens' private and public autonomy, and (c) citizens as rights holders.“* (Fossum 2000: 121).

Ein gewisser Art und Weise wird in Europa durch Gesetzgebung regiert. Die nationalen Parlamentarier sind mit einer dermaßen großen Gesetzesflut bzw. –texten konfrontiert, daß es unmöglich erscheint, diese zu inhaltlich zu bewältigen. Außerdem müssen neben der Implementierung von EU-Recht auch noch nationale Gesetze entworfen und beschlossen werden. *„Was die Gesetzgebungsfunktion betrifft, so waren die Parlamente nicht als technisch spezialisierte Organe gedacht, und dies deshalb nicht, weil sie nicht als Maschinen zur Produktion von Gesetzen gedacht waren.“* (Sartori 1997: 321/322).

Es muß jedoch sichergestellt sein können, daß alle, die von Gesetzen betroffen sind, auch in den Rechtssetzungsprozeß involviert sind (Fossum 2000: 121). Inwiefern das in der Europäischen Union gegeben ist, ist äußerst unklar. Das EP, als ein Repräsentant der europäischen Bürger, war lange Zeit nur sehr mangelhaft in den Rechtssetzungsprozeß involviert. Diverse Interessenorganisationen verstehen es schon recht gut, durch Lobbying, ihre Präferenzen im Rechtssetzungsprozeß zum Ausdruck zu bringen. Doch wodurch wird bestimmt, welche Interessen „wichtig“ sind?

Geschriebenes Recht, spiegelt meistens den Willen der eben herrschenden Mehrheiten, der effektivsten Interessenvertretungen und/oder mächtiger Allianzen wider. Es besteht die Gefahr, Recht mit Gesetzgebung gleichzusetzen. Durch gesetztes Recht soll nicht die Legitimität in Legalität aufgelöst werden. (vgl. Sartori 1997: 317-325)

Außerdem sind die Rechtssetzungsverfahren der Union dermaßen kompliziert, daß sie für den Einzelnen nicht klar durchschaubar sind. Somit wird die öffentliche Kontrolle minimiert bzw. es fällt äußerst schwer, sich eine Meinung zu bilden. Ein weiteres Problem stellt die Intransparenz des Systems dar. Oft ist unklar, wer am Prozeß beteiligt war, da die informellen Wege nicht sichtbar nachvollzogen werden können.

Es gibt überhaupt keine klare und deutliche Grundordnung der Europäischen Union, die einzelnen Personen oder diversen Interessenvertretern die Möglichkeit bietet, die EU anschaulich zu verstehen. Die Verträge zeichnen sich durch eine hohe Komplexität aus, die nur durch viel Vorwissen verstanden werden können. Durch den Einfluß den die EU mittlerweile auf das alltägliche Leben der Bürger ausübt, wäre eine transparente, leicht verständliche Grundordnung, die jedem zugänglich ist, von besonderer Bedeutung für die europäische Demokratie.

2. Lösungsansätze

Die Europäische Union ist ein überaus komplexes Gebilde, das mitten in seiner Entwicklung steckt. Der Versuch sie eindeutig zu erklären oder zu definieren wird ebenso schei-

tern, wie ein bisheriges demokratisches Modell für sie zu postulieren. Durch ihre Komplexität sind umfassende Erläuterungen und Erklärungen notwendig. Es gibt keinen Ansatz, der für sich alleine richtig ist. Sei es nun der intergovernmentalistsche, der funktionalistsche oder ein anderer. Alle werden, bestimmte Politikbereiche betreffend, ihre Richtigkeit haben, doch ein einziger Theorieansatz wird vermutlich nie ausreichen, um das „sui generis“-Gebilde der Union zu verstehen.

Unser heutiges politisches wie auch demokratisches Verständnis wird sich, mit dem Hintergrund der EU, vom Nationalstaat lösen müssen, um neue Formen von legitimer Demokratie entwickeln zu können. Der Nationalstaat alleine ist nicht mehr fähig, globalen Herausforderungen gerecht zu werden. Vor allem im wirtschaftlichen Bereich ist es gelungen, über die eigenen Grenzen hinweg zu denken und zu handeln, es wird sich zeigen, ob es auch im politischen Bereich gelingen wird. Zumal es hier nicht nur um Profitmaximierung geht, sondern vor allem darum, legitim zu handeln und zu entscheiden, sowie Demokratie und Effektivität miteinander zu vereinen.

Unter dem Dach der Europäischen Union wird versucht, unterschiedliche Interessen auf einen (minimalen) gemeinsamen Nenner zu bringen. Mitgliedstaaten versuchen ebenso wie Großkonzerne, kleinere Wirtschaftsgemeinschaften und andere NGO's ihre Interessen durchzusetzen. Mächtige sind nicht bereit oder nur durch einen Tauschhandel bereit, Macht abzugeben, da sonst ihre Belange Gefahr laufen nicht anerkannt und/oder etabliert zu werden. Politik ist seit jeher ein Spiel, ein sehr ernstes, mit Hilfe von Macht, den eigenen Willen, eigene Interessen, Ziele und Wertvorstellungen durchzusetzen. Es ist ein schwieriges Unterfangen, ein Gleichgewicht zwischen den unterschiedlichen mächtigen Akteuren herzustellen. Die gegenseitige Kontrolle hat sich, vor allem durch das ständige Mißtrauen, als äußerst effektiv erwiesen.

Macht ist aber sehr oft unsichtbar. Sie etabliert sich häufig in Form von Strukturen oder Wertvorstellungen und läßt die Akteure nicht oder nur unzureichend in Erscheinung treten. In der Europäischen Union sind viele Strukturen unsichtbar bzw. für den Nichtforscher undurchsichtig und unbemerkt. Unzählige informelle Verhandlungswege sind noch unzureichend untersucht und das Ausschußwesen der EU gibt noch viele Rätsel auf. Die Tatsache, daß es in Europa besonders wichtig ist, nach Politikbereichen zu unterscheiden, macht es nochmals schwerer, Transparenz in das System zu bringen.

Ein weiteres Problem stellt die ständig größer werdende Distanz zwischen Regierten und Regierenden dar. Er ist derjenige, der am meisten durch politische Entscheidungen betroffen ist, sei es nun direkt oder indirekt. Ohne eine ausreichende Einbeziehung des eu-

ropäischen Bürgers bei Entscheidungen, wird das System vermutlich in Zukunft demokratisch nicht tragbar sein.

2.1 Elemente indirekter Demokratie

„Das Europäische Parlament ist und bleibt jene Institution, in der politische Auseinandersetzungen den höchsten Grad an Transparenz erfahren.“ (Neisser 1997: 203)

Das EP besitzt von den Institutionen der Europäischen Union den höchsten Bekanntheitsgrad und es scheint Begrüßenswert die Macht des Europäischen Parlaments im Rahmen der EU auszubauen. (siehe hierzu: Eurobarometer No. 53).

Eine Aufwertung des EP scheint der schlagkräftigste Weg, zur Beseitigung des Demokratiedefizits in der Union, zu sein. Die Sinnhaftigkeit einer Aufwertung des EP zur vollgültigen gesetzgebenden Kammer im europäischen Integrationsprozeß ist jedoch fraglich. *„In den gängigen parlamentarischen Kategorien zu denken, verfehlt indessen schon im Ansatz den nicht-staatlichen, sui-generis-Charakter der Union; zudem ist Demokratie nicht von vornherein und zwingend identisch mit Parlamentarismus.“* (Abromeit 1997: 110).

Die Probleme, die mit einer Aufwertung des Europäischen Parlaments verbunden sind, wurden vor allem schon im Abschnitt „Legitimität durch Inputs“ erläutert. Vom Fehlen der kollektiven europäischen Identität, mangelhafte öffentliche Diskurse, fehlende europäischer Medien und erkennbare Mehr- und Minderheiten sowie deren Interessen und Meinungen. Ein weiteres Problem der Aufwertung des EP stellt die damit verbundene Zentralisierung dar. Dabei besteht die Gefahr, Minderheiten, insbesondere regionale, nicht ausreichend wahrzunehmen und in den Konfliktlösungsprozeß mit einzubeziehen (vgl. Abromeit 1997: 111).

Um die Minderheiten in Europa hinreichend zu beachten, würde eine weitere Kammer eine geeignete Möglichkeit darstellen. Der Ausschuß der Regionen könnte hierfür geeignet sein. Bisher sind seine Kompetenzen jedoch auf das Recht der Anhörung beschränkt und ist am Gesetzgebungsprozeß nicht beteiligt. In gewisser Weise ist er ein Beispiel für „symbolische Politik“ in Europa, außerdem werden nationale Regionen nicht von allen Mitgliedstaaten anerkannt. (vgl. Abromeit 1997: 111/112)

Der Ministerrat könnte die erste Kammer darstellen, entsprechend dem US-amerikanischen Senat, der die Interessen der Mitgliedstaaten vertritt. Hierbei ergeben sich neben dem bereits in der Arbeit immer wieder erwähnten Legitimitätsproblem des Rats weitere. Erstens ist die Wahrscheinlichkeit, daß sich der Ministerrat selbst entmach-

tet äußerst unwahrscheinlich. Die selbständige Herabsetzung zu einer Kammer der Legislative brächte einen Verlust der Exekutivbefugnisse mit sich. Die würden nach dem bundesstaatlichen Modell auf die Kommission übergehen, deren demokratische Legitimierbarkeit wiederum geklärt werden müßte. Zweitens sind die Stimmen im Rat gewichtet, stimmenstärkere Länder werden wohl kaum ihre Stimmenanzahl auf gleiche Stufe mit kleineren Mitgliedern setzen wollen.

Auch die Frage der Effektivität spielt eine große Rolle. Wie effektiv ein System mit drei Kammern sein kann ist ungewiß. Wird die jetzige Dauer von politischen Verhandlungen bis hin zur Implementierung des EU-Rechts betrachtet, so würden sie sich vermutlich nochmals ausdehnen und die Spalte zwischen Demokratie und Effektivität vergrößert sich ein weiteres mal.

2.2 Elemente direkter Demokratie

Im Zuge der dänischen Referenden über Maastricht und über einen Beitritt zur Europäischen Währungsunion wurden die Rufe nach Gesamteuropäischen Referenden immer lauter. Heidrun Abromeit (1997) verweist auf Michael Zürn, der 1996 direktdemokratische Vetorechte vorschlug. Wird beispielsweise eine Richtlinie beschlossen, so sollten vorweg diverse Gruppen die Möglichkeit haben, hiergegen ein Veto einzulegen, sofern eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder erreicht werden kann.

Hierfür müßten erstens respektive Einheiten definiert und abgegrenzt werden. Bei Regionen hängt dies primär vom Nationalstaat ab, besitzen diese bereits einen eigenen Status bedarf es keiner weiteren Definition. Besitzen sie keinen, kann er ihnen vom Staat in diesem Bereich zugesprochen werden. Dies kann auch als Anreiz zur Dezentralisierung von Einheitsstaaten, beispielsweise wie Frankreich, dienen. (vgl. Abromeit 1997: 117). Dies kann in Staaten, die von regionalen Konflikten geprägt sind, für weiteren Zündstoff sorgen. Besonders mit dem Hintergrund der bevorstehenden Erweiterung der Union würde diese Gefahr wachsen. Inwiefern dies politisch realisierbar ist, bedarf weiterer Untersuchungen. Auf jeden Fall scheint es eine Möglichkeit, die Legitimität von Entscheidungen, welche Bürger in einer Region direkt betreffen, besser zu gewährleisten.

Bei der Bestimmung von sektoralen Einheiten wird es nochmals schwieriger. Ähnlich wie Regionen sollten sie sich durch eine kollektive Identität auszeichnen. Sie soll an gemeinsamen Regelungsinteressen festgemacht werden, sind jedoch nicht an objektiven Kriterien bestimmbar, da sie zu den konkret anstehenden Fragen variierbar sind. Ein Vorteil wäre, daß diese Einheiten aus dem Schatten des Nationalstaates treten könnten und auch die Dominanz dessen bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten vermindern. (vgl. Ab-

Abromeit 1997: 117/118). Nur wer bestimmt, was eine kollektive Identität ist und wie kann sie festgestellt werden. Dafür wird die Aufstellung eines gewissen Regelwerks nötig sein, um etwaige Willkür zu verhindern. Dabei muß auch eine zeitliche Begrenzung beachtet werden, um diese Prozesse nicht ins endlose zu gleiten lassen.

Zweitens, welche Art von Entscheidungen sollen solchen Referenden unterliegen? Nach der Vertragstheorie wären es alle Entscheidungen, die Entscheidungsregeln ändern sowie bei Föderationen, Fragen der Kompetenzverteilung, die Einstimmigkeit erfordern. Im europäischen Kontext könnte dies bei einem Eingriff in die Autonomiesphäre der Regionen bedeuten. Praktisch heißt dies, jede legislative Ausweitung der Unionskompetenzen bedarf einer nachhaltigen Prüfung. Insbesondere soll dadurch der bisherige spill over verhindert werden, Referenden über Macht- und Kompetenzverteilung sollten jederzeit möglich sein. Damit wäre der *acquis communautaire* nicht mehr unangreifbar. Weitere Veto-recht sollten sektoralen und regionalen Einheiten bei politischen Entscheidungen zukommen, welche die (sozio-)kulturelle Identität und Integrität, sektorale Organisationsrechte und generell Menschenrechte tangieren. Außerdem, wenn sich Rat und EP nicht einig werden können. (vgl. Abromeit 1997: 118/119)

Bei diesen Vorschlägen gibt es ebenfalls wieder Definitionsprobleme. Was bedeutet ein Eingriff in die Autonomie? In einigen Mitgliedstaaten besitzen Minderheiten keinen oder nur unzureichenden Autonomiestatus und er ist von Staat zu Staat anders bestimmt. Eine europaweit einheitliche Definition von Regionen und deren Autonomie wäre wohl unumgänglich, dies würde jedoch wieder massiv die Souveränität von den Mitgliedstaaten beschneiden. Nichtsdestotrotz scheint es ein geeigneter Weg, Bürgern die Möglichkeit zu geben, ihr Einverständnis oder ihrer Ablehnung Ausdruck zu verleihen.

Wer diese Referenden initiieren soll und welche Mehrheiten auf welchen Ebenen darüber entscheiden dürfen, ist die dritte Frage, die es zu klären gilt. Jeder, der ein noch zu definierendes Quorum mobilisieren kann, sollte das Recht besitzen, ein Referendum zu initiieren. Die Initiationsgruppen sollen sich selbst definieren können, dies natürlich auch grenzüberschreitend. (vgl. Abromeit 1997: 119).

Referenden scheinen ein geeignetes Mittel, um das Demokratiedefizit der Union zu vermindern. Allerdings gilt es immer das Problem von Effektivität und Demokratie zu beachten. Würde es nicht einerseits zu einer Lähmung der europäischen Politik kommen, wenn diverse Gruppen ständig Referenden beantragen. Die Zeit, bis etwaige Regulierungen und Veränderungen greifen könnten, würde sich vermutlich um einiges verlängern. Mit dem Hintergrund der rasanten wirtschaftlichen Veränderungen könnte hier die Politik einmal mehr den Kürzeren ziehen, selbst, wenn die Entscheidungen dann demokratisch legitim

wären. Andererseits stellt sich die Frage, ob nicht eine gewisse „Referendenmüdigkeit“ bei den Bürgern einsetzen würde. Das wird sich jedoch wohl erst in der Praxis zeigen und insbesondere von der Häufigkeit der Referenden abhängen.

2.3 *Deliberative Elemente*

„Deliberation is based on arguing which rests on reason giving and is considered superior to bargaining and voting. Among other things, deliberation improves decision-making while it pays attention to side effects, reveals private information, legitimizes the ultimate choice, contributes to Pareto-superior decisions, makes for a larger agreement, fosters mutual respect and is seen as good unto itself.“ (Eriksen & Fossum 2000: 18).

Entscheidungen sollen möglichst den Willen aller ausdrücken, dies scheint höchstens in kleinen politischen Einheiten gegeben. In internationalen oder supranationalen Organisationen wird dies immer schwerer und es muß eine Möglichkeit gefunden werden, diverse Interessen in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Deliberative Elemente könnten helfen, das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit ein wenig auszugleichen.

In der Europäischen Union gibt es bereits unzählige Ausschüsse, in denen Experten, nationale Beamte, EU-Beamte, diverse Interessenvertreter von Konzernen bis hin zu INGO's und IGO's sitzen, um gemeinsam Probleme zu lösen bzw. mögliche Lösungen dafür zu finden. Diese Ausschüsse sind maßgeblich am europäischen Gesetzgebungsprozeß beteiligt. Dies geschieht jedoch zumeist unter Ausschluß der Öffentlichkeit, die vermutlich nicht einmal über diese Ausschüsse Bescheid weiß.

Sie müßten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, in dem Sinne, daß Verhandlungspartner sowie Verhandlungsergebnisse für jeden klar ersichtlich sind. Es ist notwendig, daß *„actors have to establish bodies in which affected parties can come together to find out how much co-operation is tenable. As such they can establish bodies, which can ensure some form of deliberation, however constrained that may be.“* (Eriksen & Fossum 2000b: 260). Ist die Öffentlichkeit auch eingeschaltet, so müssen sich diverse Akteure auch für ihr Handeln rechtfertigen. Weiters würde Licht in die bisher informellen Wege der Union gebracht werden, wodurch Kritikfähigkeit nun gewährleistet wäre.

Außerdem besteht die Notwendigkeit, gewisse Grundregeln für solche Ausschüsse zu beschließen. Denn wer hat das Recht, gewisse Interessen zu vertreten? Kann jede beliebige Organisation, die sich international einen Namen gemacht hat, einfach ihre Interessen im Namen anderer vertreten. Welche Voraussetzungen müssen sie erfüllen, um am Prozeß teilzunehmen?

Ebenso muß gewährleistet sein, daß Minderheiten vertreten sind, damit sie auch Gehör finden. Die Gefahr besteht, daß willkürlich bestimmte Organisationen zu Verhandlungen zugelassen werden, während andere, die möglicherweise gewissen Wertvorstellungen nicht entsprechen oder nicht über genügend Einfluß verfügen, ausgeschlossen werden.

„Democratic legitimacy result from an open, public deliberative process, but the reasons that convince many need not convince at all: the minority understands and respects the reasons provided by the majority and accepts the result because of a fair process.“ (Eriksen 2000: 59).

2.4 Transparente Grundordnung

Schon mehrmals wurde angedeutet, daß es eine transparente, für die Allgemeinheit verständliche, politische Grundordnung der Europäischen Union von äußerster Notwendigkeit ist. Es kann nicht von den Bürgern erwartet werden, die gegenwärtig Komplexität des Europäischen Institutionengefüges zu verstehen. Möglicherweise besteht auch Interesse daran, die europäischen Bürger darüber im Ungewissen zu lassen, damit keine demokratische Verantwortlichkeit hergestellt werden muß. Immerhin ist es leichter und effektiver, unpopuläre Entscheidungen ohne die Gefahr einer politischen Abwahl zu treffen.

Nichtsdestotrotz wird die Union nicht umhinkönnen, die jetzigen Verträge zu entwirren, konstitutionelle Bestimmungen von nicht-konstitutionellen zu trennen und klar zu formulieren. Eine Einigung auf gewisse Grundregeln erscheint, vor allem mit dem Hintergrund der bevorstehenden EU-Erweiterung, mindestens genauso nötig.

Eine klare Grundordnung könnte das europäische Bewußtsein fördern. Eine ebensolche Bedeutung würde ich dem Euro und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union beimessen. Ein politisches Gemeinwesen kann unter anderem nur demokratisch legitimiert werden, wenn es auch von den Regierten verstanden wird und dazu werden zumindest klar verständlich formulierte Grundregeln nötig sein.

V. AUSBLICK

Genauso komplex wie die Europäische Union selbst, schauen auch die theoretischen Ansätze für ihre Demokratisierung bzw. Legitimierung aus. Es gibt auch nicht DIE Lösung, sondern es gibt viele Lösungen, die es abzuwägen und durchzudenken gilt. Selbst dann, wenn angemessene Mittel und Wege zur Legitimitätsherstellung gefunden sind, müssen sie noch politisch durchgesetzt werden. Dies kann unter Umständen ein schwierigeres Unterfangen sein, als sie in Think-Tanks zu entwickeln.

Diese Arbeit hat nur ansatzweise die Probleme der demokratischen Legitimation sowie deren Lösungen angeschnitten. Es sind wohl im Laufe der Diskussion mehr Fragen als Antworten aufgeworfen worden, deren Beantwortung vermutlich noch mehr Fragen produzieren werden.

Fest steht jedoch, daß zugunsten der Demokratie die Effektivität leiden wird und, daß zugunsten der Effektivität die Demokratie leiden wird. Entscheidend ist, ein ausgewogenes Gleichgewicht zu finden, damit beides, Demokratie und Effektivität, gewährleistet werden kann. Ebenso wichtig ist es, politische Mächte auszubalancieren. Der einen muß eine andere Macht gegenübergestellt werden, damit Willkür nicht Einzug halten kann. Sei es nun, daß Mehrheiten Minderheiten gegenübergestellt werden, den Regierenden eine unabhängige Justiz, ein starkes Parlament und/oder ein starker öffentlicher Diskurs. Ebenso muß den Bürgern eine Möglichkeit geboten werden, ihrer Ablehnung oder Zustimmung über europäische Entscheidungen Ausdruck zu verleihen, in welcher Form auch immer.

VI. LITERATUR

Abromeit, Heidrun (1997): Überlegungen zur Demokratisierung der Europäischen Union. In: Wolf, Klaus Dieter (Hg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos, Seite 109-123.

Abromeit, Heidrun (1998): Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity, New York/Oxford: Berghahn Books.

BverfGE 89, 155 (1993): Maastricht-Urteil des Deutschen Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe, verfügbar im Internet: www.uni-wuerzburg.de/dfr/bv089155.html [Stand: 02.06.01].

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

Dahl, Robert A. (1999): The Shifting Boundaries of Democratic Governments, In: Social Research, Vol. 66 No. 3. Verfügbar im Internet: www.findarticles.com/cf_0/m2267/3_66/58118484/print.jhtml [Stand: 24.05.01].

Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (1999): Introduction: network governance in the European Union, In: Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (Hg.): The Transformation of Governance in the European Union, London and New York: Routledge, Seite 3-14.

Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (2000): Post-national integration, In: Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (Hg.): Democracy in the European Union. Integration through deliberation? London and New York: Routledge, Seite 1-28.

Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (2000b): Conclusion, In: Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (Hg.): Democracy in the European Union. Integration through deliberation? London and New York: Routledge, Seite 256-269.

Eriksen, Oddvar Erik (2000): Deliberative supranationalism in the EU, In: Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (Hg.): Democracy in the European Union. Integration through deliberation? London and New York: Routledge, Seite 42-64.

Europäische Kommission (Hg. Oktober 2000): Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Bericht Nr. 53. Verfügbar im Internet:

http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb53/eb53_de.pdf [Stand: 07.02.2001].

Filzmaier, Peter/Plasser, Fritz (1997): Die Amerikanische Demokratie, Wien: Manz

Fossum, John Erik (2000): Constitution-making in the European Union, In: Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (Hg.): Democracy in the European Union. Integration through deliberation? London and New York: Routledge, Seite 111-140.

Held, David (1995): Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Stanford: Stanford University Press.

Held, David (1998): Rethinking Democracy: Globalization and Democratic Theory, In: Streeck, Wolfgang (Hg.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt/New York: Campus, Seite 59-78.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (1996): Regieren im dynamischen Mehrebenen-System, In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration, Opladen, Seite 15-44.

Kohler-Koch, Beate (1999): The Evolution and Transformation of European Governance, In: Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (Hg.): The Transformation of Governance in the European Union, London and New York: Routledge, Seite 14-35.

Majone, Giandomenico (1997): The European Union: Positive State or Regulatory State? In: Antalovsky, Eugen/Melchior, Josef (Hg.): Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union, Marburg: Metropolis, Seite 149-166.

Majone, Giandomenico (1998): The Regulatory State and its Legitimacy Problems, Reihe Politikwissenschaft No. 56, Wien: Institut für Höhere Studien.

Neisser, Heinrich (1997): Optionen der Parlamentarisierung der Europäischen Union, In: Antalovsky, Eugen/Melchior, Josef (Hg.): Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union, Marburg: Metropolis, Seite 193-204.

Sartori, Giovanni (1997): Demokratietheorie, Darmstadt: Primus.

Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/New York: Campus.

World Trade Organization (2000): International trade statistics 2000. Verfügbar im Internet: http://www.wto.org/wto/english/res_e/statis_e/stats2000_e.pdf [Stand: 26.05.01].

Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt am Main: Shurkamp.

VII. INTERNET

Amnesty International: www.amnesty.org

Europarat: www.coe.fr

Europäische Union: www.europa.eu.int

Findarticles: www.findarticles.com

Greenpeace: www.greenpeace.org

International Monetary Fund: www.imf.org

North Atlantic Treaty Organization: www.nato.int

Organization for Economic Co-operation and Development: www.oecd.org

United Nation Organization: www.un.org

World Trade Organization: www.wto.org