



Title	Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa
Publication date	1995-07
Publication information	Erne, Roland, Andreas Gross, Bruno Kaufmann, and Heinz Kleger, eds. "Transnationale Demokratie. Impulse Für Ein Demokratisch Verfasstes Europa." Realotopia, July 1995. http://hdl.handle.net/10197/5685 .
Publisher	Realotopia
Item record/more information	http://hdl.handle.net/10197/5685
Publisher's version (DOI)	http://hdl.handle.net/10197/5685

Downloaded 2026-05-01 23:45:12

The UCD community has made this article openly available. Please share how this access benefits you. Your story matters! (@ucd_oa)



© Some rights reserved. For more information

Die Staaten sind zu klein geworden, um globalen Herausforderungen wie die sozialverträgliche Gestaltung des Weltmarktes, Frieden und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen im Alleingang begegnen zu können. Nur eine grenzüberschreitende (transnationale) Politik kann der globalen Ökonomie soziale und ökologische Grenzen setzen. Dies wirft jedoch sofort die Frage nach der demokratischen Legitimation einer solchen Politik auf. Denn auf der transnationalen Ebene gibt es bisher kaum eine demokratische Öffentlichkeit, geschweige denn verfasste demokratische Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger.

Am Beispiel der Europäischen Union klären die 28 Autorinnen und Autoren aus 12 Ländern, ob und unter welchen Umständen sich der demokratische Anspruch auf Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung auf transnationaler Ebene aufrecht erhalten und politisch umsetzen lässt. Die Entwürfe dieses Buches sollen Impulse geben für eine weitergehende Diskussion der Chancen und Probleme der transnationalen Demokratie und jenen eine Handlungsperspektive eröffnen, die manchmal an ihrer Ohnmacht zu verzweifeln drohen.

Transnationale Demokratie ist noch keine Wirklichkeit, aber eine Wirklichkeit im Entstehen, die es kritisch zu begleiten und engagiert zu befördern gilt.

Mit Beiträgen von Elisabeth Bongert (Hamburg), Rolf Büchi (Helsinki), Gianni D'Amato/Siegfried Schieder (Potsdam/Berlin), Roland Erne (Paris/Berlin), Tiiman Evers (Kassel), Andreas Gross (Zürich), Sergej Henke (Potsdam), Stefan Honecker (Ludwigshafen), Kurt Hübner (Berlin), Pascal Jacobs (Enschede), Ireneusz Pawel Karolewki (Warschau/Potsdam), Bruno Kaufmann (Göteborg), Heinz Kleger (Potsdam), Anton Koostra (Enschede), Pekka Kosonen (Helsinki), Alexander Langer †, Erika Lazarova (Sofia), Christian Lequesne (Paris), Boris Mayer (Trier), Joyce McMillan (Edinburgh), Ute Passow (Berlin), Birgit Pickel (Kapstadt), Stefan Pöder (Lana), Heidi Rebsamen (Luzern/Berlin), Christoph Scherrer (Berlin), Theo Schiiler (Marburg), Urs Wälterlin (Sydney).

Realotopia

Erne / Gross / Kaufmann / Kleger (Hg.)

Transnationale Demokratie



*Impulse für ein
demokratisch verfasstes Europa*

HERAUSGEGEBEN VON:
ROLAND ERNE, ANDREAS GROSS,
BRUNO KAUFMANN UND HEINZ KLEGER

Realotopia

Transnationale Demokratie

Impulse für ein demokratisch
verfasstes Europa

Transnationale Demokratie

Impulse für ein demokratisch
verfasstes Europa

Herausgegeben von
Roland Erne, Andreas Gross,
Bruno Kaufmann und Heinz Klegler

Realotopia Verlagsgenossenschaft Zürich

Wir danken der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
für die Förderung dieses Buchs.

Umschlag: Lena Lindqvist, Lidingö/Schweden

© Copyright by Realotopia Verlagsgenossenschaft
Postfach 777, CH-8029 Zürich/Schweiz
Geschäftsadresse:
Gartematt 1, Postfach, CH-8180 Bülach/Schweiz

November 1995

Gesamtherstellung: Clausen & Bosse, Leck
ISBN 3-907586-15-8

Inhaltsverzeichnis

Widmung	9
Einleitung der Herausgeber	11
I Bausteine zur Theorie transnationaler Demokratie	
<i>Bruno Kaufmann (Göteborg)</i> Unterwegs zur transnationalen Demokratie	17
<i>Heinz Kleger (Potsdam)</i> Transnationale Staatsbürgerschaft: Zur Arbeit an einem europäischen Bürgerstatus	34
<i>Elisabeth Bongert (Hamburg)</i> Transnationale Demokratie aus feministischer Sicht . . .	60
<i>Kurt Hübner (Berlin)</i> Spielräume transnationaler Demokratie in einer globalen Ökonomie	93
<i>Rolf Büchi (Helsinki)</i> Sozialer Habitus und Demokratie Einige Überlegungen in historischer Perspektive	109
<i>Tilman Evers (Kassel)</i> Grenzen der Demokratie und Politische Union. Schritte zu einem europäischen Gesellschaftsvertrag . . .	139
<i>Andreas Gross (Zürich)</i> Eine europäische Verfassung als Fundament für eine transnationale – direktere – Demokratie	178

<i>Theo Schiller (Marburg)</i>	
Europäische Verfassungs-Initiative – ein demokratischer Verfassungsprozess für Europa	196

II Ansätze und Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa

<i>Roland Erne (Berlin/Paris)</i>	
Für ein Europa der direkten Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung	215
<i>Alexander Langer †</i>	
Nationalismus und Föderalismus in Europa	234
<i>Pascal Jacobs (Enschede)</i>	
Der Homo oeconomicus und die integrierende Wirkung eines europäischen Referendums	246
<i>Pekka Kosonen (Helsinki)</i>	
Soziale Rechte als Basis für ein demokratisches Europa	261
<i>Heidi Rebsamen (Luzern/Berlin)</i>	
Geschlechterparität reicht nicht aus! Probleme einer europäisch-feministischen Praxis	281

III Einblicke in Europadebatten verschiedener Länder und Regionen

<i>Bruno Kaufmann (Göteborg)</i>	
Auf der Suche nach dem (etwas abhandengekommenen) nordischen Impuls	293
<i>Anton Koonstra (Enschede)</i>	
Die Ablehnung des niederländischen Entwurfs für den Maastrichter Vertrag	299
<i>Gianni D'Amato (Potsdam) und Siegfried Schieder (Berlin/Bozen)</i>	
Die italienische Europadebatte im Vorfeld der Regierungskonferenz 1996	303

<i>Stefan Pöder (Lana)</i>	
Die Europäische Verfassung als Auftrag der italienischen StimmbürgerInnen	310
<i>Joyce McMillan (Edinburgh)</i>	
Zwischen Ignoranz und Umdenken – die britische EU-Debatte	316
<i>Borris Mayer (Trier)</i>	
Information ist Silber – Impulse wären Gold Die FAZ-Debatte um Maastricht (II)	321
<i>Stefan Honecker (Ludwigshafen)</i>	
Die Debatte um das «Kerneuropa»-Papier der CDU/CSU-Fraktion	330
<i>Christian Lequesne (Paris)</i>	
Die europäische Politik von Jacques Chirac: Auf dem Weg zu einer notwendigen Klärung?	342
<i>Ireneusz Pawel Karolewski (Potsdam)</i>	
Die EU-Reform im Spiegel der polnischen Beitrittsdebatte	356
<i>Erika Lazarova (Sofia)</i>	
Die politische Kultur Bulgariens angesichts der Europäischen Union	361
<i>Sergej Henke (Potsdam)</i>	
Russland: Altlasten und Visionen	366
<i>Ute Passow (Berlin)</i>	
Russland – ein europäischer Staat?	370
<i>Birgit Pickel (Kapstadt)</i>	
Schreibt Europa Afrika ab?	376
<i>Christoph Scherrer (Berlin)</i>	
USA: Für ein wirtschaftsliberales Europa	380
<i>Urs Wälterlin (Sydney)</i>	
Das Modell Südostasien	386

IV Dokumentation

Das Europäische Parlament zu Maastricht (II)	393
<i>Bruno Kaufmann (Göteborg) / Andreas Gross (Zürich)</i>	
eurotopia – Eine europäische Demokratiebewegung . . .	416
<i>eurotopia-Thesen vom Herbst 1995</i>	
Keine Demokratie ohne Europa. Kein Europa ohne Demokratie	422
<i>Loccumer Erklärung</i>	
Für ein demokratisches Europa	431
Autoren- und Autorinnenverzeichnis	436
Nützliche Anschriften	440

*Wir widmen dieses Buch unserem Freund
und europäischen Weggefährten*

Alexander Langer (22. Februar 1946 – 3. Juli 1995)

*Radikaldemokrat, Pazifist und Europäer.
Fraktionsvorsitzender der Grünen im Europäischen Parlament.*

*In seinem letzten Artikel schrieb Alexander Langer
zu unserem Thema:*

*«Gewährleistung der Erhaltung der Eigenart einerseits und echte
Gleichberechtigung und Partizipation andererseits gehören
zusammen und ergänzen einander gegenseitig. Dies erfordert
jedoch nicht nur entsprechende öffentliche und verbindliche
Regelungen und Institutionen, sondern vor allem, dass sich die
betroffenen Volksgruppen für den Weg des Zusammenlebens statt
der Konfrontation entscheiden. Je mehr wir miteinander zu tun
haben, desto besser verstehen wir uns.»*

*(Aus der in Frankfurt erscheinenden Zeitschrift «Kommune», August 1995, in der Alexander
Langer dreizehn Jahre lang jeden Monat seinen «Brief aus Italien» veröffentlichte und so einen
kleinen Beitrag zu einer kommenden europäischen Öffentlichkeit geleistet hat.)*

Transnationale Demokratie als Projekt und Ausweg aus der doppelten Krise der Demokratie

Einleitung der Herausgeber

Nach dem Ende der <realsozialistischen> Systeme in Zentral- und Osteuropa sowie verschiedener Diktaturen in Lateinamerika, Afrika und Asien schien es für einen Moment lang so, als ob mit der staatlich verfassten, repräsentativen Demokratie die klassische Frage der politischen Philosophie nach der besten Regierungsform ein für allemal beantwortet wäre. Dennoch spricht vieles dafür, dass heute von einer doppelten Krise der Demokratie gesprochen werden muss. Sie hat vor allem zwei Ursachen:

(1) Da die Staaten zu klein geworden sind, um globalen Herausforderungen wie die sozialverträgliche Gestaltung des Weltmarktes, Frieden und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen im Alleingang begegnen zu können, haben sie in zahlreichen Politikfeldern Souveränitätsrechte an supranationale Organisationen, wie die Europäische Union, abgegeben. Dabei gehen aber die garantierten, direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten der StaatsbürgerInnen verloren. Denn auf der grenzüberschreitenden (transnationalen) Ebene gibt es bisher kaum partizipative Rechte der Bürgerinnen und Bürger, somit nur ganz sporadisch eine transnationale Öffentlichkeit mit einem gesellschaftlichen und politischen Diskurs über wichtige Fragen, geschweige denn verfasste Verfahren der politischen Legitimation. Der demokratische und soziale Staat ist damit in eine gefährliche Krise geraten.

(2) Die andere Quelle der Krise der gegenwärtigen Demokratie liegt innerhalb der jeweiligen Staaten selber. Ihre politische Praxis wird immer stärker von professionellen Experten und Technokraten, Parteispitzen und der Regierung allein geprägt. Dies hat zur Folge, dass sich Bürgerinnen und Bürger immer mehr in die Rolle von machtlosen Zuschauerdemokraten gedrängt fühlen; obwohl sich viele Menschen heute zumindest ebenso informiert und kompetent fühlen wie die meisten ihrer VertreterInnen in den Parlamenten und zumindest ein grösseres Bedürfnis nach politischer Beteiligung und Engagement verspüren als früher.

In dieser doppelten Krise liegen Gefahren, welche die Demokratie ihres zentralen normativen Anspruchs berauben könnten: nämlich «keinen äusseren Gesetzen zu gehorchen, als denen ich meine Beistimmung habe geben können» (Kant). Während in der politikwissenschaftlichen und öffentlichen Debatte Antworten zur Lösung der Krise auf einzelstaatlicher Ebene vorgeschlagen und diskutiert werden, kommt eine Diskussion über die Probleme und Chancen einer transnationalen Demokratie nur langsam in Gang. Dieser Umstand ist vorerst – angesichts des nationalen und staatlichen Bezugs der Demokratie – nicht weiter verwunderlich. Es wird aber dann zu einem ernsthaften Problem, wenn immer mehr politische Entscheidungen auf über- und zwischenstaatliche Ebenen verlagert werden.

Im Zentrum dieses ersten Buchs zur transnationalen Demokratie steht deshalb die Frage, welche Demokratisierungsperspektiven Antworten auf die doppelte Krise der Demokratie geben können. Dabei konzentrieren wir uns vorerst auf das Beispiel der unter dem Dach der Europäischen Union zusammengefassten europäischen Institutionen, da bislang kein anderer Verbund von Nationalstaaten in einem ebensolchen Masse von überstaatlichen Strukturen und Elementen geprägt ist.

Die *theoretischen Beiträge* dieses Bandes versuchen den Weg zu einer transnationalen Demokratie historisch nachzuzeichnen sowie deren Handlungsspielräume auszuloten. Dies geschieht aus unterschiedlichen Perspektiven: aus historischer, politik-

theoretischer, direktdemokratischer, soziologischer, ökonomischer und feministischer Sicht.

Der *zweite Teil* stellt konkrete Ansätze für Demokratisierungsmöglichkeiten vor: die Stärkung der Beteiligungsrechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie der sozialen Demokratie und der Regionen.

Der *dritte Teil* gibt eine Übersicht über den Stand der europapolitischen Diskussionen in verschiedenen europäischen Ländern und aussereuropäischen Weltregionen aus der Sicht von Insidern.

Ein *dokumentarischer Anhang* mit europapolitischen Thesen europäischer Bürgerinitiativen und des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die anstehende EU-Reform vervollständigen diesen Materialenteil.

Die theoretischen Anregungen sowie die vorgestellten Materialien sollen Impulse geben für eine weitergehende Diskussion der Chancen und Probleme transnationaler Demokratie. Transnationale Demokratie ist noch keine Wirklichkeit, aber eine Wirklichkeit im Entstehen, die wir reflexiv begleiten sowie engagiert befördern wollen. Die Entwürfe dieses Buches sollen Mut machen und jenen eine Handlungsperspektive eröffnen, die manchmal an ihrer Ohnmacht zu verzweifeln drohen. In diesem Sinne erscheint uns die transnationale Demokratie ein wichtiges Zukunftsprojekt, dessen Umsetzung die Lebenschancen verbessern könnte.

Berlin/Potsdam/
Göteborg/Zürich
im Herbst 1995

Roland Erne, Andreas Gross,
Bruno Kaufmann und Heinz Klegler

I
**Bausteine zur Theorie
transnationaler Demokratie**

Unterwegs zur transnationalen Demokratie

**– und was wir dazu aus der Geschichte
lernen können**

Von Bruno Kaufmann (Göteborg)

Als wünschbare Staats- und Regierungsform hat die Demokratie nach dem Ende des kalten Krieges weltweit an Geltung gewonnen. In ihrer heute dominierenden liberalen und repräsentativen Form gilt die Demokratie mithin schon als Standard. Vor allem dann, wenn es darum geht, die Entwicklung «im Ausland» zu kommentieren. Einzelne sind zu Beginn dieses Jahrzehntes soweit gegangen und haben im Untergang des Kommunismus den endgültigen Triumph eben dieser Form der Demokratie ausgemacht und das «Ende der Geschichte» heraufbeschworen¹.

Die jüngste Geschichte hat jedoch gezeigt, dass wir statt in einer von demokratischer Vernunft und lebendiger Marktwirtschaft geprägten Weltordnung, in einer von sozialer Unrast und gewalttätigen Krisen durchzogenen Unordnung leben. Am deutlichsten wird dies im Unvermögen der internationalen Gemeinschaft (und deren kleinsten gemeinsamen Nenner – die Vereinten Nationen) Konflikte wie auf dem Balkan, im Kaukasus und in Afrika effektiv zu lindern und zu befrieden. Als Gegenthese

¹ Der Begriff stammt vom Amerikaner Francis Fukuyama, der in der Abhandlung unter diesem Titel, «The End of History» (in *The National Interest* 16) 1989 die liberale Demokratie zusammen mit der kapitalistischen Marktwirtschaft zur ideologischen Siegerin erklärte und damit eine heftige Debatte auslöste. David Held setzt in seiner Kritik (u. a. in einem Aufsatz «From City-States to A Cosmopolitan Order?», in Held, «Prospects for Democracy», Cambridge: Polity Press, 1993) bei den offensichtlichen Widersprüchen zwischen liberalen und demokratischen Konzepten an.

zum «Ende der Geschichte» ist deshalb nun immer lauter vom «Ende der Demokratie» die Rede².

Es stimmt schon: an der Schwelle zu einem neuen Jahrtausend steht die Zukunft der Demokratie zur Disposition³. Dabei beschäftigten sich bereits vor über 2500 Jahren die Athener in ihrem antiken Stadtstaat mit dieser Frage und im 18. und 19. Jahrhundert kämpften Amerikaner und Europäer in ihren neuen Nationalstaaten für eine demokratische Zukunft.

Nun steht aber ein neuer entscheidender Einsatz an: nämlich jener für eine Demokratie auf der grenzüberschreitenden (transnationalen) Ebene. Nur indem wir diese historisch neue Form von Demokratie theoretisch und praktisch anzugehen wagen, können wir, so bin ich überzeugt, der weitverbreiteten Angst vor dem Ende der Demokratie eine konkrete und hoffnungsvolle Perspektive auf eine auch transnationale Demokratie gegenüberstellen.

Tatsächlich ist diese Form von Volksherrschaft in Praxis und Theorie eine (noch) wenig erprobte und erforschte Sache⁴. Erste Ansätze sind jedoch vorhanden: in der politischen Praxis wird dazu eine Diskussion hauptsächlich im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Europäischen Union (EU) geführt; auf

2 Dieser Begriff kommt vom französischen Philosophen Jean-Marie Guéhenno, der in der schwindenden politischen Handlungskraft der Nationalstaaten den Verlust des wichtigsten demokratischen Raumes ausmacht («La Fin de la Démocratie», Paris: Flammarion, 1993; dt.: «Das Ende der Demokratie», München/Zürich: Artemis & Winkler, 1994). Die Debatte dazu ist 1994 unter anderem auf den Kulturseiten des Zürcher «Tages-Anzeigers» geführt worden.

3 Das britische Wochenmagazin «The Economist» (17. Juni 1995) hat diesem Thema eine Titelgeschichte gewidmet. In einem Leitartikel wird dazu eine Vertiefung der Demokratie durch eine verstärkte Mitsprache der Bürger(innen) angemahnt. Der amerikanische Politikwissenschaftler Benjamin Barber spricht in diesem Zusammenhang von «starker Demokratie» und hat dazu bereits 1984 ein Buch herausgegeben: «Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age», Berkeley: California Press.

4 Unter dem Stichwort «transnationale Demokratie» bzw. «grenzüberschreitende Demokratie» fand ich im Sommer 1995 an einer demokratietheoretisch aktiven Universität (University of California in Berkeley) keinen einzigen Beitrag. Unter dem Stichwort «internationale Demokratie» fanden sich gerade zwei Titel.

der theoretischen Ebene sind in jüngster Zeit eine ganze Reihe von Forschungsprojekten an Universitäten und Instituten eingeleitet worden⁵.

In diesem Kapitel soll die Idee einer «transnationalen Demokratie» in den Rahmen von 2500 Jahren Demokratieggeschichte gestellt werden: neben (1) den Kernelementen antiker Stadtstaatsdemokratie und moderner Nationalstaatsdemokratie soll (2) das Bedürfnis einer transnationalen Demokratie geklärt werden und (3) anhand von vier Modellen – von welchen drei in der Tradition nationalstaatlicher Staatsbildung stehen, das vierte jedoch einen echten transnationalen Entwurf darstellt. Dazu werden (4) abschliessend vier zentrale Demokratie-Ideen (Bürger/in, Öffentlichkeit, Identität und Volkssouveränität) kurz vorgestellt und diese in den Rahmen einer grenzüberschreitenden Volksherrschaft gestellt.

Vom einem Stadtstaat ...

1993 feierte die Welt das 2500jährige Bestehen der Demokratie. Im Jahre 508 v. Chr. waren im antiken Athen Entwicklungen zu beobachten, die nicht zu Unrecht als Geburtsstunde der Volksherrschaft (Demokratie) beschrieben werden. Einem für damalige Verhältnisse typischen Machtkampf adliger Familien folgte eine untypische Regierungsform: Kleisthenes bootete die Tyrannenfamilie der Pirastriden aus, indem er den Bürgern politi-

5 In den weiteren Kapiteln dieses Buches wird sowohl auf die praktischen als auch die theoretischen Ansätze eingegangen. Auf Initiative von David Held (Cambridge) ist 1995 ein europaweites Netzwerk von Forscher(inne)n rund um die «transnationale Demokratie» entstanden; in Zürich befasst sich das Wissenschaftliche Institut für Direkte Demokratie seit 1990 mit Aspekten grenzüberschreitender Volksherrschaft; am Institut für Friedens- und Entwicklungsforschung der schwedischen Universität Göteborg existiert seit 1992 eine entsprechende Arbeitsgruppe; Heinz Kleger führt seit 1993 an den Universitäten Konstanz und Potsdam Kurse zu diesem Thema durch. Siehe auch Adressenverzeichnis im Anhang dieses Bandes.

sche Mitsprache in den gemeinsamen Angelegenheiten versprach. Damit konnte er eine Mehrheit der Athener hinter sich scharen und legte den Grundstein für eine völlig neue Staatsform – die Demokratie.

Radikal neu war der Gedanke, dass Entscheide durch und nach einer Debatte gefällt wurden und das «Volk» daran beteiligt war.

Perikles bezeichnete die Demokratie später als die Staatsform, in «welcher die Diskussion nicht als Bremsklotz politischen Handelns, sondern als unentbehrliche Voraussetzung jeder weisen Entscheidung betrachtet wird»⁶.

Athens demokratischer Innovation zum Trotz, fällt es heute schwer, von einer 2500-jährigen Demokratietradition zu sprechen: zu unterschiedlich ist das Menschen- und Weltbild der alten Griechen und jenes der Neuzeit, aber auch die Form jener ersten Volksherrschaft und der modernen, nationalstaatlichen Demokratie. In Athen beschränkte sich der Staat auf die Stadt (Polis) mit höchstens 50000 Einwohner(inne)n und das Volk auf einen beschränkten Teil der männlichen Bevölkerung – rund 6000 Bürger. Sklaven, Frauen und Zugewanderte gehörten nicht dazu.

Während in Athen der Einbezug der Bürger in die Angelegenheiten der Polis sehr umfassend war und das aktive Mitmachen der Bürger vorausgesetzt wurde, gab es weder Menschen- und Freiheitsrechte noch eine geschriebene Verfassung.

Das Konzept des aktiven Bürgers, der in die staatlichen Entscheidungsprozesse einbezogen wird, fand auch im politischen System des römischen Stadtstaats Eingang und wurde hier zur *virtus*, zur Tugend erklärt.

Die humanistischen Ideen der alten Griechen kamen nach dem Untergang Roms erst zu Beginn dieses Jahrtausends zu neuer Bedeutung: in italienischen Städten wie Pisa, Mailand, Genua

6 Dieses Zitat ist einer englischen Übersetzung (Crawley) von Thukydides, «The Peloponnesian War», London: Penguin Classics (1910) entnommen. Auf zentrale Elemente, Ideen und Institutionen der antiken Demokratie wird auch bei der von John Dunn herausgegebenen Anthologie «Democracy – The Unfinished Journey, 508 BC to AD 1993», New York: Oxford Press (1992) eingegangen.

und Siena begannen sich die Bürger gegen Könige und Päpste zu wehren. Erstmals wurden nun Verfassungen geschrieben, die die Machtverteilung zwischen Adel, Klerus und Volk regelten. Eigentliche demokratische Neuentwürfe sind jedoch erst aus dem 16. und 17. Jahrhundert zu vermelden: im Zuge der langsamen Herausbildung von Nationalstaaten.

... zu den vielen Nationalstaaten

So umstritten die eigentliche Geburtsstunde der Demokratie sein mag, so gross ist die Einigkeit darüber, dass jene der modernen Staaten vor bald 350 Jahren, 1648 im westfälischen Münster schlug. Als Antwort auf den Zerfall der auf religiösen Bindungen und Institutionen beruhenden feudalen Ordnung wurde im «Westfälischen Frieden» der Grundstein für den Territorialstaat gelegt und gleichzeitig erstmals dem neuen Begriff eines zwischen souveränen Staaten geltenden Völkerrechtes Rechnung getragen⁷.

Als politischer Herrschaftsverband mit einer dauerhaft auf einem bestimmten Gebiet siedelnden Bevölkerung bot der Flächenstaat ein Entwicklungsmodell für sowohl Wirtschaft als auch Demokratie. Die neue Staatsform erleichterte den Übergang von der mittelalterlichen Agrar- zur Industriegesellschaft und vom «Ancien Régime» zur modernen Demokratie. Die Ideen der Aufklärung erhielten durch John Locke, Thomas Paine und Jean-Jacques Rousseau im 17. und 18. Jahrhundert politische Relevanz und fanden etwa in der französischen Erklärung der Menschenrechte und den «Federalist Papers» der Amerikanischen Revolution kraftvollen Ausdruck.

Während die klassischen Ideen der Demokratie von Gleich-

7 In «De iure belli ac pacis libri tres» hatte Hugo Grotius bereits 1625 eine solche Rechtsordnung zwischen Staaten erstmals definiert. Siehe dazu auch John Bowe, «Geschichte Europas», München: Piper (1989).

heit und Mitsprache so den Weg auf die bedeutend umfassendere Ebene der immer zahlreicheren Staaten fand, konnten die antiken Methoden der ungeteilten und bedingungslos direkten Demokratie jedoch nicht tel quel in die neue politische Form übernommen werden⁸. Neben der Einführung repräsentativer Entscheidungsformen kann die nationalstaatliche Demokratie durch eine verfassungsrechtliche Teilung der Macht (in gesetzgebende, ausführende und richtende Körperschaften), die Aufteilung in öffentliche und private Sphären sowie die Festlegung von individuellen Grundrechten charakterisiert werden⁹.

Im Unterschied zum Stadt-Staats-Modell entwickelten sich und entwickeln sich die Methoden der Demokratie in den vielen Nationalstaaten jedoch sehr unterschiedlich: dabei spielt die jeweilige Geschichte, die Kultur, Tradition und Erfahrungen eine gewichtige Rolle. Neben den sogenannten legalen Rechten – wie Menschen- und Sozialrechte –, verfügen beispielsweise Bürger(innen) in der Schweiz, Italien Dänemark sowie einer Reihe von Teilstaaten der USA (und teilweise auch der Bundesrepublik) über stärkere Möglichkeiten der politischen Partizipation als Bürger(innen) in Frankreich, Schweden und Grossbritannien: durch das Initiativ- und Referendumsrecht, sowie (in einzelnen US-Bundesstaaten) auch durch das Rückberufungsrecht («Recall») verfügt das Volk – die Gesamtheit der Bürger(innen) – über das letzte Wort¹⁰.

8 Dazu haben, so zeigt Ernst-Wolfgang Böckenförde in «Staat, Verfassung, Demokratie», Frankfurt/Main: Suhrkamp (1991) auf, vor allem faktisch-technische Gründe beigetragen. Er schreibt: «Die Grossräumigkeit moderner politischer Gemeinwesen machen sie {die Elemente repräsentativer Demokratie} unvermeidlich». (S. 381)

9 James David Barber nennt in seinem «The Book of Democracy», New Jersey: Prentice Hall (1995) drei Hauptelemente der Demokratie: (1) Eine durch das Volk gewählte Regierung, (2) eine Verfassung und (3) die Menschenrechte. In «Demokratie – Eine Einführung», München: Serie Piper, (1993) hat Wolfgang Fikentscher die wichtigsten Grundelemente und Hauptstreitpunkte der Demokratie beschrieben.

10 Zur Geschichte, der Bedeutung und dem Effekt moderner direkter Demokratie vgl. Thomas E. Cronin, «Direct Democracy – The Politics of Initiative,

Gemeinschaften mit immer weniger Handlungskraft

Die Entwicklung der Staaten nach 1648 war eine zeitgemässe Antwort auf die wirtschaftliche, technische, aber auch ideengeschichtliche und philosophische Entwicklung und ermöglichte der Demokratie durch Innovation den Sprung aus der Antike in die Moderne. Der Staat als Rahmen relevanter Schicksalsgemeinschaften für die wirtschaftliche Entwicklung, die militärische Sicherheit und die soziale Wohlfahrt galt – und gilt einigen immer noch¹¹ – als die grösstmögliche Einheit, die auch demokratisch ausgestaltet werden kann.

Einmal abgesehen von der Frage, ob eine grenzüberschreitende Demokratie überhaupt möglich ist und auf welche in diesem Kapitel und Band wiederholt eingegangen wird, ist klar, dass das «Westfälische Modell» einer Weltordnung seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges an Bedeutung eingebüsst hat: Zwischen 1648 und 1945 entstand ein Weltsystem, in welchem souveräne Staaten ihre Konflikte untereinander oft mit Gewalt zu lösen versuchten; die – der Öffentlichkeit meist entzogene – Diplomatie minimale Zusammenarbeitsmodelle schuf und das eigene nationale Interesse aussenpolitisch absoluten Vorrang genoss. Als Kontrast zur Demokratisierung innerhalb der Staaten entwickelten sich die Beziehung zwischen den Staaten somit fernab jeglicher demokratischer Legitimität.

Wie schon bei der Herausbildung von Nationalstaaten hat je-

Referendum and Recall», Cambridge: Harvard University Press (1989); David Butler and Austin Ranney, «Referendums around the World – the growing use of Direct Democracy», Houndsmills: MacMillan (1994) sowie Andreas Gross, «Die Direkte Demokratie als Chance und Prozess – die verkannten Seiten einer radikalen Errungenschaft», Zürich: Realotopia (1995), i. E.

11 Besonders deutlich wird dies in den europaweit geführten Debatten über die Anknüpfung einzelner Staaten an die Europäische Union. Die Schriften des in Dänemark nach den Maastricht-Volksabstimmungen von 1992 und 1993 gebildeten Rates für Europäische Politik ergeben einen guten Einblick. «Danmark og 1996 – synspunkter på regeringskonferencen», Kopenhagen (1995).

doch die Dynamik der technologischen und philosophischen Entwicklung die Grundvoraussetzungen für die Handlungskraft und somit die Effektivität des staatlichen Handelns verändert. In immer mehr Bereichen – wie z. B. bei dem Erhalt natürlicher Ressourcen, die Bekämpfung einer Krankheit wie AIDS, der Schaffung von Arbeitsplätzen und Wahrung menschlicher Sicherheit – sind die einzelnen Staaten auf grenzüberschreitende Kooperation – bilateral, regional und global – angewiesen. Gleichzeitig ist die Zahl nichtstaatlicher Organisationen, die grenzüberschreitend tätig sind, seit 1945 überproportional angewachsen¹².

Die Zukunft der Demokratie ist (auch) grenzüberschreitend

Für die Demokratie, als die zweifellos zukunftsreichste politische Idee unserer Zeit, ist diese Entwicklung von grosser Bedeutung: denn durch die zunehmende faktische Schwächung der Staaten als Entscheidungseinheiten, droht auch die Demokratie an Kraft zu verlieren. Viele Menschen stehen gerade aus diesem Grund der Weiterentwicklung der EU als politische Gemeinschaft skeptisch gegenüber. Diese Angst vor dem Verlust demokratischer und anderer staatlicher Errungenschaften ist jedoch das grösste Hindernis unterwegs zu einer grenzüberschreitenden Demokratie, verleitet sie doch zu einer Renationalisierung des Denkens und politischen Handelns.

12 Diese Entwicklungen können wir unter dem Begriff «Globalisierung» zusammenfassen, was jedoch nicht bedeutet, dass sämtliche grenzüberschreitende Phänomene von weltumspannendem Charakter sind. Vgl. dazu David Held, «Democracy and the Global Order – From the Modern State to Cosmopolitan Governance», Cambridge: Polity Press (1995) in welchem u. a. empirisch auf die schwindende Handlungskraft der Nationalstaaten eingegangen wird und Geoffrey Ponton, «Global Politics», Oxford: Blackwell Publishers (1996) i. E.

Ziemlich genau 200 Jahre sind es her, dass Immanuel Kant in seinem «Ewigen Frieden» das Entstehen einer Union demokratischer Staaten skizzierte. Damit wurde ein Gegenmodell zur sogenannten «realistischen» Annahme formuliert: dass nämlich Staaten immer in einem relativ ungeordneten (anarchischen) Verhältnis zueinander stehen (werden) und somit die Demokratisierung grenzüberschreitender Politiken grundsätzlich ausgeschlossen werden kann. In der Tat werden Kriege heute nicht mehr (wie bis 1945) hauptsächlich zwischen Staaten ausgetragen, sondern vor allem innerhalb existierender Staaten¹³.

Während Kant die Bedeutung einer grenzüberschreitenden Demokratie für den Frieden betonte, stellte Hannah Arendt zu Beginn der Fünfziger Jahre fest, dass unabhängig davon, «ob wir dies mögen oder nicht, wir nun wirklich in einer gemeinsamen Welt» leben. Heute wird diese «eine Welt» von einer UNO-Reformkommission als «unsere globale Nachbarschaft» bezeichnet, in welcher demokratisch legitimierte Mechanismen für sämtliche politischen Entscheidungsebenen – von der Kommune über die Provinz, den Staat zur kontinentalen Zusammenarbeit und globalen Ebene – gefunden werden müssen¹⁴.

Die Zukunft der Demokratie liegt heute (auch) auf der grenzüberschreitenden Ebene. Das bedeutet: eine transnationale Demokratie kann die bereits existierenden Methoden und Formen

13 Wissenschaftler haben in den vergangenen Jahren nachgewiesen, dass demokratische Staaten weniger oft als nicht-demokratische Kriege führen und Kriege zwischen Demokratien praktisch nicht stattfinden. Vgl. dazu Bruce Russett's «Grasping the Democratic Peace – Principles for a Post-Cold War World», Princeton: University Press (1993), aber auch die Kritik an dieser These von Edward Mansfield und Jack Snyder, «Democratization and War» in *Foreign Affairs* 6/95.

14 Im Zusammenhang mit dem 50-jährigen Bestehen der Vereinten Nationen hat eine Kommission unter dem Vorsitz des im Frühjahr 1996 zurücktretenden schwedischen Ministerpräsidenten Ingvar Carlsson einen entsprechenden Bericht vorgelegt: «Our Global Neighbourhood», Oxford: University Press (1995). Weitere Beiträge zu diesem Thema sind in Eric Fawcett (ed.), «United Nations Reform – Looking Ahead after Fifty Years», Toronto: Science for Peace (1995) enthalten.

von Demokratie, die ihrerseits ständigen Veränderungs- und Reformprozessen unterworfen sind, nicht ersetzen, sondern muss diese ergänzen. Angesichts der, demokratischen Prozesse, wesenseigenen Langsamkeit kann und darf eine solche Weiterentwicklung der Demokratie nicht über Nacht geschehen.

Aus dem Übergang vom Stadtstaat zu den Nationalstaaten lassen sich allerdings nur begrenzt Schlüsse ziehen, wie der Übergang zur transnationalen Demokratie ausgestaltet werden könnte¹⁵. Die Geschichte der modernen Demokratie lehrt uns jedoch, dass das «Regieren durch und für das Volk» (1) ein Prozess ist und (2) immer wieder Innovationen erfordert. Gleichzeitig bilden die zurückliegenden zweieinhalb Jahrtausende einen Erfahrungsschatz, auf welchen wir unterwegs zu grenzüberschreitenden Demokratien natürlich nicht verzichten können.

Zurück in die Zukunft

Zentral für jede Form von Demokratie (auf welcher Ebene auch immer) sind somit die Errungenschaften der Antike¹⁶ – das Konzept des aktiven Bürgers/der aktiven Bürgerin – und der Moderne – Grundrechte, Verfassungen und erweiterte Partizipationsformen. Das heisst: die Demokratie braucht auf der grenzüberschreitenden Ebene «nur» teilweise neu erfunden zu werden.

Der von vielen EU-Kritiker(inne)n vorgebrachte Einwand,

15 Robert A. Dahl stellt sich diese Frage in «Democracy and its Critics», New Haven: Yale University Press (1989) und kommt zum Schluss, dass die teilweiser Übernahme staatlicher Demokratieformen- und Methoden den (noch wenig bekannten) Eigenheiten transnationaler politischer Einheiten nicht genügen.

16 Der amerikanische Vizepräsident Al Gore sagte 1994 in einer Rede in Buenos Aires, dass nun auf ein «neues athenisches Zeitalter der Demokratie» hingearbeitet werden müsse und betonte, dass auch auf der grenzüberschreitenden Ebene eine zukunftssträchtige Demokratie nicht ohne aktive Bürger(innen) möglich ist.

dass die Gemeinschaft der derzeit fünfzehn Mitgliedsstaaten unter einem demokratischen Defizit leidet, ist stichhaltig: vor allem dann, wenn die Entscheidungsstrukturen, das Kontrollsystem und das Rechtswesen der EU an jenen der Mitgliedsstaaten gemessen wird. Im Vorfeld der norwegischen Volksabstimmung vom November 1994 hinderte dies die Ministerpräsidentin des Landes, Gro Harlem Brundtland, jedoch nicht daran, die Kritik mit den Worten zurückzuweisen, dass die «EU ja deshalb schon eine Demokratie sein muss, weil ihr lauter demokratische Staaten angehören». Frau Brundtland legt das Mass, was eine grenzüberschreitende Demokratie sein kann, zweifellos bescheiden an – sie ist eine Anhängerin eines (1) Modelles der «Internationalen Demokratie». Dieses (erste) Modell transnationaler Demokratie knüpft an die Ideen Immanuel Kants an und geht davon aus, dass die Regierungen von Staaten auch auf der grenzüberschreitenden Ebene die wichtigsten Handelnden sind. Im Gegensatz zum herkömmlichen Anarchiemodell der Nationalstaatsrealisten werden die Beziehungen auf dieser internationalen Ebene durch inter-nationales Recht geregelt, auf das sich die einzelnen Staaten verpflichtet haben. De facto existieren heute eine ganze Reihe von Zusammenarbeitsorganen, die diesem ersten Modell entsprechen¹⁷. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit, die über eine reine zwischenstaatliche Kooperation hinausgeht bestehen auch Möglichkeiten für Nicht-Staatliche-Organisationen (NGO) aktiv zu werden, wie mehrere Weltgipfel der Vereinten Nationen deutlich gezeigt haben.

Als eine Weiterentwicklung des ersten Modelles gilt (2) die

17 Der Europarat – ein Zusammenschluss von 37 Staaten (Stand: Oktober 1995) – kennt als Aufnahmekriterien demokratische Grundsätze, die EU ebenso. Aus der OSZE können Mitglieder suspendiert werden. Im Rahmen der UNO werden Demokratie-kriterien diskutiert. Die Nürnberger Prozesse im Anschluss an den zweiten Weltkrieg markieren ein historisches Beispiel, wo eine internationale Rechtsauffassung statt nationale Gesetzgebung angewandt worden ist. Norberto Bobbio hat sich u. a. in «Il problema della pace e le vie della pace», Bologna: Il Mulino (1984) mit dem Modell «Internationaler Demokratie» befasst.

«Konföderale Demokratie». Auch hier bilden die einzelnen Staaten noch immer die wichtigste Einheit. Wichtige Kompetenzen sind jedoch an eine gemeinsame Behörde delegiert, zudem sieht das zweite Modell die Direktwahl einer gemeinsamen «konföderalen» Volksvertretung vor. Die Mitgliedsstaaten können aber weiterhin ihr Veto gegen Gemeinschaftsentscheide einlegen und haben die Möglichkeit, die Zusammenarbeit aufzukündigen. Kleine und grosse Staaten verfügen gemäss diesem Modell über gleich viel formellen Einfluss («Ein Staat – eine Stimme»). Zudem verfügen die Gerichte in diesem zweiten Modell über weitergehende Kompetenzen, als sie etwa der Internationale Gerichtshof in Den Haag heute hat. In seiner Logik bleibt jedoch auch dieses Modell nationalstaatlicher Tradition verpflichtet.

Noch deutlicher in diese Richtung zielt ein drittes Modell transnationaler Demokratie: die «Unionsdemokratie» (3). Diese sieht einen Überstaat vor, in welchen eine Reihe bereits existierender Nationalstaaten eingehen. Die Entscheidungsfreiheit (Souveränität) liegt nicht mehr, wie in Modell 1 und 2 bei den Teilen, sondern ist in zentralisierten und hierarchischen Machtstrukturen zusammengefasst. Eine regionale oder gar globale «Unionsdemokratie» würde also die direkte Uebertragung des nationalstaatlichen Modells auf die grenzüberschreitende Ebene bedeuten und muss davon ausgehen, dass eine klare Mehrheit der Menschen ihre Interessen in diesem neuen, gemeinsamen Staat vertreten sehen.

Aus demokratischer Sicht sind diese drei ersten Modelle grenzüberschreitender Demokratie problematisch: sie markieren nicht ein Vorwärts, sondern ein Zurück in die Zukunft, indem sie auf der Dynamik des bestehenden Weltsystemes souveräner Staaten aufbauen. Dieses System verfügt jedoch über einen nur sehr beschränkten Einfluss auf die äusserst ungleich verteilten Macht- und Ressourcenstrukturen der Weltwirtschaft. Zudem fehlt den drei Modellen im Festhalten an der nationalstaatlichen Logik die für die demokratische Weiterentwicklung notwendige Innovationskraft.

Ein föderativer, kosmopolitischer Entwurf

Ein Problem, mit dem sich angesichts der Herausforderung einer grenzüberschreitenden Demokratie, nicht nur Politiktheoretiker herumzuschlagen haben, ist die enge Verknüpfung von Volksherrschaft und Staat. Mehr noch als grundlegende Ideen und Werte werden heute oft bestimmte staatliche Verfahren und Institutionen mit der Demokratie in Verbindung gebracht. Gerade deshalb fällt die Vorstellung einer Demokratie jenseits der nationalstaatlichen Logik vielen Menschen so schwer.

Ein viertes Modell (4) die «kosmopolitische Demokratie» wagt jedoch den Versuch, die Mitsprache der Bürger(innen), eine Reihe von Grundrechten und die Schaffung handlungskräftiger Organe auch auf grenzüberschreitender Ebene zu verankern¹⁸. In diesem Modell wird weder vom langsamen und kontinuierlichen Verschwinden der Nationalstaaten ausgegangen – wie im dritten Modell –, noch bleibt hier das grenzüberschreitende politische Handeln den Regierungsvertretern vorbehalten. Wichtig ist weiter die Einsicht, dass die laufenden Prozesse der Globalisierung nicht automatisch zu einer globalen Integration und schon gar nicht zu einer globalen Demokratie führen müssen.

Im Modell der «kosmopolitischen Demokratie» wird die Ungleichzeitigkeit politischer Prozesse sowie kultureller und historischer Vielfalt als Chance für eine grenzüberschreitende Demokratie jenseits des Staates erachtet. Vorgesehen ist die Schaffung transnationaler Regionalparlamente (bsp. in Lateinamerika und Südostasien) und die Stärkung der Rolle bereits existierender Versammlungen – wie etwa das Europäische Parlament in Stras-

18 Der Cambrider Politologe David Held hat in den vergangenen Jahren das Modell einer «kosmopolitischen Demokratie» entwickelt und stellt es in seinem jüngsten Werk, «Democracy and the Global Order», Cambridge: Polity Press (1995) ausführlich vor. In «Cosmopolitan Democracy – An Agenda for a New World Order», Cambridge: Polity Press (1995) kommentieren Held und andere Autoren aktuelle Fragen der grenzüberschreitenden Politik aus dieser Perspektive.

bourg. Weiter wird an die Schaffung direktdemokratischer transnationaler Formen gedacht, wie Volksabstimmung in Fragen, die nicht an Staatsgrenzen haltmachen. Als ein die demokratische Entscheidungskraft begrenzendes Element wird an die Etablierung transnationaler Grundrechte gedacht, die zivilen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Charakter haben. Schliesslich beschreibt das Modell die Möglichkeit einer direkt gewählten Weltversammlung¹⁹.

Das vierte Modell geht somit von einer föderalen, d. h. nicht-zentralistischen Struktur einer grenzüberschreitenden Demokratie aus. Zudem hat dieses Modell einen dynamischen Charakter, was laufende Anpassungen an veränderte Bedingungen ermöglicht. Schliesslich geht es von einer Komplementarität (ergänzenden Funktion) neuer transnationaler Verfahren und Institutionen aus; eine Homogenität (Stichwort: Staatsvolk) der sich daran beteiligenden Menschen, Völker und Länder wird nicht vorausgesetzt.

Ist transnationale Demokratie möglich?

Natürlich markiert das Modell einer «kosmopolitischen Demokratie» eine langfristige Perspektive. Jedem Demokratiesanspruch ist immer auch eine utopische Seite eigen, d. h. er lässt sich nie vollständig einlösen, sondern kann immer nur als anzustrebendes Ziel dienen. Das gleiche gilt für die transnationale Demokratie, die es nie in einer Art Endversion geben wird, sondern zu welcher wir uns immer nur auf den Weg machen können.

19 Konkret denkt Held an eine Reform bzw. eine Ergänzung der UNO-Generalversammlung in Richtung Weltparlament, das jedoch nicht Detaillösungen, sondern Minimalstandards bestimmen sollte. Das Wahlverfahren zu dieser neuen Versammlung sowie deren Funktionieren könnte im Rahmen eines verfassungsgebenden internationalen Konventes bestimmt werden.

Probleme kann es bei grenzüberschreitenden Entscheiden vor allem bei der Umsetzung geben. Das lässt sich beispielsweise an den Problemen der UNO aufzeigen, kriegerische Konflikte in der Welt zu befrieden; der internationalen Gemeinschaft fehlen die Mittel zur Durchsetzung von Entscheiden. Vor allem auch deshalb, weil diese meist fernab demokratischer Legitimität und Rechenschaftspflicht getroffen werden. Dies ist die praktische Seite des Problems.

In der Theorie werden Perspektiven transnationaler Demokratie oft mit dem Hinweis kritisiert, dass es jenseits des Staates weder einen konkreten Bürger/in-Begriff, eine politische Öffentlichkeit, eine gemeinsame Identität noch das Prinzip der Volkssouveränität gibt.

Vom Konzept dieser für jede Demokratie zentralen Begriffe her gibt es jedoch nichts, was gegen eine Ausweitung auf die transnationale Ebene spricht: (1) Bereits im Übergang vom Stadt- zum Nationalstaat erhielt die Idee des Bürgers/der Bürgerin neue Inhalte. Die direkten politischen Möglichkeiten zur Mitentscheidung in Athen wurden durch Grundrechte als Marktbürger (Arbeiter, Konsumenten, Aufenthalter) ergänzt bzw. ersetzt. Hier ist es wichtig, die politische Dimension des Bürgerbegriffes vor jener des Markt-Bürgers zu stärken²⁰. Eine Loslösung vom nationalen Prinzip könnte zudem die integrative Wirkung einer transnationalen Demokratie verstärken, wenn diese vom Betroffenheits- und Wohnsitzprinzip ausgeht.

(2) Als Erbe des Athener Marktplatzes, wo über bevorstehende Entscheide gestritten wurde, bildet die Öffentlichkeit einen wichtigen Grundstein jeder Demokratie: sie ist mithin für die Demokratie gleichbedeutend, wie es die Luft für die Menschen ist. Zwei Ansprüche leiten sich daraus ab: der Ein-

20 Elizabeth Meehan kommt in «Citizenship and the European Community», London: SAGE (1993) zum Schluss, dass der politisch aktive Bürger in seinem Handeln nicht auf die staatliche Ebene alleine begrenzt sein muss. Paul Close prüft in «Citizenship, Europe and Change», Houndsmills: Macmillan (1995) die Möglichkeit eines europäischen Supra-Bürgerrechtes. Vgl. auch den Beitrag von Heinz Kleger in diesem Band.

zelle besitzt einen Anteil an der öffentlichen Macht, die öffentliche Macht – dazu gehört auch die Verwaltung – ist ihrerseits für den Einzelnen durchschaubar und zugänglich. Es ist jedoch nicht so, wie Kritiker transnationaler Demokratieperspektiven oft anführen, dass erst Öffentlichkeit Demokratie schafft; vielmehr sind demokratische Mitbestimmungsrechte die Voraussetzung für die Schaffung von Öffentlichkeit, indem diese nämlich über diese Rechte eingefordert und geschaffen werden kann²¹.

(3) Wie die Öffentlichkeit, so hat auch das demokratische Konzept der «Identität» eine individuelle und eine kollektive Seite. Individuelle Identität ist im Prinzip unabhängig von einer bestimmten Staatsangehörigkeit; im staatlichen Rahmen haben sich jedoch vielerorts eigentliche «Staatsvölker» herausgebildet, die mithin als Voraussetzung für die Demokratie bezeichnet werden. In diesem Sinne existiert natürlich auf der grenzüberschreitenden Ebene kein solches Staatsvolk. Jedoch bilden auch hier die politischen Rechte der Einzelnen die Voraussetzung für die Schaffung kollektiver Identitäten. Demokratische Identitäten entstehen in erster Linie durch gemeinsames Handeln, was, wie oben gezeigt, nicht unbedingt auf den staatlichen Rahmen beschränkt sein muss.

(4) Ein vierte zentrale Idee nationalstaatlicher Demokratietheorie betrifft den während der Französischen Revolution geprägten Begriff der «Volkssouveränität». Oft wird dieser Begriff mit jenem der «nationaler Souveränität» gleichgesetzt. Letzterer hat jedoch einen z. T. (aus der christlichen Tradition heraus entstanden) sakralen Anspruch der Unfehlbarkeit und des Sich-selbst-verantwortlich-seins. Dem souveränen Volk wird jedoch das Recht auf Fehler und die Fähigkeit zum Lernen zuge-

21 Die Aktionen von Greenpeace gegen die Versenkung einer Ölplattform in der Nordsee kann so gesehen werden. Sie schufen erst die Öffentlichkeit rund um dieses Problem und damit auch ein entsprechendes Problembewusstsein transnational. Die britische Tageszeitung «The Guardian» bezeichnete im Juli 1995 den Verzicht auf die Versenkung der «Brent Spar» als Beweis dafür, dass eine grenzüberschreitende Demokratie möglich ist.

standen²². Die «Volkssouveränität» – obwohl eine Innovation der modernen Demokratie – steht somit der Perspektive einer transnationalen Demokratie nicht grundsätzlich im Wege.

Die Demokratie gleicht einem Fahrrad: ist sie nicht unterwegs, fällt sie um. Deshalb erscheint die Transnationalisierung der Demokratie als ein Gebot der Stunde. Nur: noch ist sie in der Praxis weitgehend unerprobt und theoretisch praktisch unerforscht. Es gilt, sich erste kleine Schritte zu überlegen, Möglichkeiten zu prüfen und – einmal mehr – aus der Geschichte zu lernen, was jedoch nicht bedeutet, dass unbedingt in der Vergangenheit die Rezepte der Zukunft zu suchen sind.

Mein besonderer Dank gilt Svante Karlson, Mercelinda Robles, Dieter Kinkelber, Rolf Büchi, Tilman Evers und Ernst Kaufmann für Hinweise und Kritik.

22 Vgl. dazu Hauke Brunkhorst, «Demokratie und Differenz – Vom klassischen zum modernen Begriff des Politischen», Frankfurt/Main: Fischer (1994).

Transnationale Staatsbürgerschaft: Zur Arbeit an einem europäischen Bürgerstatus

Von Heinz Kleger (Potsdam)

Europa ist ein schwieriges, selten krisenfreies, aber notwendiges Projekt. Die Herausforderungen, die Europa im 21. Jahrhundert erwarten – der Aufschwung Asiens, die dadurch bedingten weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte, die Absetzbewegung der USA, Russland als Unsicherheitsfaktor, die Aufweichung der sozialen Demokratie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts usw. – lassen den europäischen Ländern keine wirkliche Alternative zur politischen Union. Europa bleibt nur die Wahl zwischen Verfall in Zwist und einer enger werdenden Union, welche über die im Maastrichter Vertrag formulierte Kohäsion hinausgeht. Es ist kein Zufall, dass nach 35 Jahren und zu einem Zeitpunkt, wo die EU sich darauf vorbereitet, neue Mitglieder aufzunehmen, sich das Problem ihrer *eigentümlichen* Institutionen wieder mit aller Schärfe stellt. Wir sollten dem mit ebensolcher begrifflichen Schärfe zu begegnen suchen. Bei der Kompetenzverteilung sowie bei Fragen der demokratischen Kontrolle über die Europäische Gemeinschaft zeigen sich ernsthafte Mängel, die mit den bekannten einfachen Modellen nicht zu lösen sind. Diese Mängel sind indessen überwindbar, wenn zur klugen Architektur der Institutionenbildung ein gemeinsamer politischer Wille und werbende Gedanken für Europa als Zukunftsprojekt hinzutreten. In einem solchen Zusammenhang kann sich eine europäische demokratische Identität bilden. Diese Identität ist nicht statisch oder simplistisch zu begreifen. Ihr Bezugsrahmen ist vielmehr ein weltoffener und ziviler Verfassungspatrio-

tismus. Die Herausbildung einer solchen Identität im Prozess der Politik, der nicht frei von Rückschlägen und Widersprüchen sein wird, bezieht sich in der globalen umwelt- und entwicklungspolitischen Krise auf die Lebensnerven einer Zivilisation, die von Europa ihren Ausgangspunkt genommen hat. Gerade im Blick von ausserhalb scheint deshalb ein neuerlicher Integrations-schritt geboten. Für dieses Projekt gibt es freilich ein Demos, ein politisches Volk, noch nicht oder erst in Ansätzen.

1. Europa ohne Demos

Der Zusammenhang von Bürgergesellschaft, Nation und Transnation ist wieder in Bewegung gekommen.¹ Anhand einer Analyse verschiedener Konzepte für die Zukunft der europäischen Union lässt sich genauer prüfen, ob und *wie neue Zusammenhänge von Bürgergesellschaft, Nation und Transnation* entstehen. Drei idealtypische Legitimationsbasen für eine europäische Union lassen sich herausstellen: *Ein Europa der Vaterländer, ein Europa der Nationen und Bürger* sowie *ein Europa der Bürger*. Daneben ist eine Staffelung politischer Identität erkennbar: Neben der politischen Identifizierung der Unionsbürger mit der Union, einer Identifizierung eher programmatischer als faktischer Natur, stehen die nationalen Identitäten der einzelnen Mitgliederstaaten sowie die sich im Aufschwung befindlichen regionalen politischen Identitäten. Gegenwärtig ist eher ein Konkurrenzverhältnis zwischen diesen Identifizierungsmöglichkeiten gegeben, da jede Ebene für sich einen möglichst grossen Spielraum von Kompetenzen zu erringen sucht.

Sieht man im Nationalstaat die einzige Ausdrucksform der demokratischen Willensbildung einer Bevölkerung, so ergeben

1 H. Kleger, Transnationale Staatsbürgerschaft – oder: Lässt sich Staatsbürgerschaft entnationalisieren? in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft 62, 1995.

sich, bezogen auf die europäische Union, zwei Folgerungen: «Die westeuropäische Einigung kann sich nicht auf eine «Nation Europa» stützen, sie auch nicht herstellen, ohne die Zerstörung der westeuropäischen Nationen vorzunehmen, das heisst, die Legitimationsbasis der westeuropäischen Nationalstaaten, ihr jeweiliges «Demos» aufzulösen».² Lepsius wendet hier Francis' analytische Unterscheidungen zwischen Ethnos und Demos auf die europäische Problematik an.³

Darüber versucht ein Konzept von Europa als Europa der Nationen und als Europa der Bürger hinauszugehen. Auf dem Hintergrund spezifisch staatstheoretischer Überlegungen benötigt die EU eine *neue föderale Balance* zwischen den beiden Legitimationsprinzipien, EU-Mitgliedsland und EU-Bürger, um folgende zwei Gefahren abwenden zu können: Zunächst einen Rückfall in die europapolitische Stagnation der 70er und 80er Jahre durch das Auseinanderbrechen der bisherigen Allianzpolitik im europäischen Rat und ebenso eine drohende Überzentralisierung und Unitarisierung der EU. Föderalistischer Staatsaufbau sowie das Subsidiaritätsprinzip sind aber noch keine hinreichenden Garanten für eine ausgewogene Balance. Für Scharpf ergibt sich daraus als Konsequenz ein *zweigleisiger* Föderalismus, der die bestehende Politikverflechtung wieder zu entflechten versucht. Er nimmt dabei auf den *Dual Federalism der alten USA* Bezug, der bis 1937 galt: «Im Kern beruhte der Dual Federalism auf der gleichzeitigen Anerkennung von enumerierten Bundeskompetenzen und einer inhaltlich spezifizierten «Police Power» der Einzelstaaten. Wo die eine Kompetenz galt, hatte die andere zurückzutreten, und umgekehrt».⁴ Es geht hier mithin weder um einen Bundesstaat noch um einen Staatenbund, in dem jeweils *eine* Ebene das letzte Wort hat. Die Prämisse dieses

2 M. R. Lepsius, Ethnos und Demos, in: ders., Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen 1990, S. 254.

3 E. M. Francis, Ethnos und Demos. Soziologische Beiträge zur Volkstheorie, Berlin 1965.

4 F. W. Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/Main 1994, S. 125.

Denkansatzes, der am Modell eines europäischen Bundesstaates weiterarbeitet, bildet vielmehr eine neue föderale Balance zwischen den beiden Legitimationsprinzipien.

Über diese Argumentationen, bei denen Lepsius begrifflich auf Francis und Scharpf auf Lepsius aufbaut, versucht ein Europa der Bürger noch hinauszugehen. Es geht dabei um einen Bundesstaat, der an ein *transnationales Konzept der Staatsbürgerschaft* anschliesst: «Die demokratische Staatsbürgerschaft braucht nicht in der nationalen Identität eines Volkes verwurzelt zu sein; ungeachtet der Vielfalt verschiedener kultureller Lebensformen, verlangt sie aber die Sozialisation aller Staatsbürger in einer gemeinsamen politischen Kultur».⁵ Die gemeinsame politische Kultur soll auf die europäische Ebene ausgedehnt werden. Die Betonung liegt dabei auf *politischer* Kultur. Das Konzept der Staatsbürgerschaft im Sinne aktiver demokratischer Teilhabe war ursprünglich als Bürgergleichheit (trotz gesellschaftlicher Ungleichheit) auf das *Format von Stadtstaaten*, mithin auf überschaubare Regionen hin entworfen worden. Es war nicht auf das Gebiet eines Nationalstaates zugeschnitten und musste darauf erst übertragen werden. Die nationalspezifische Entwicklung staatsbürgerlicher Rechte von bürgerlichen Rechten über politische Rechte bis hin zu sozialen Rechten auf der nationalstaatlichen Ebene wurde zu einem Resultat politischer Kämpfe. Dies geschah während der letzten zwei Jahrhunderte und ist noch nicht abgeschlossen. Ähnliches lässt sich nun für die europäische Ebene erwarten: Es wird Kämpfe um ein europäisches Staatsbürgertum in allen drei Dimensionen von Rechten geben.

5 J. Habermas, Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in: N. Dewandre/J. Lenoble (Hrsg.), Projekt Europa, Berlin 1994, S. 17.

2. Die Bürgertrias

An dieser Stelle ist auf die *Bürgertrias* hinzuweisen. Sie meint zum einen den Staatsbürger als Mitglied eines politisch organisierten Gemeinwesen mit einzelnen Rechtsbefugnissen sowie zum anderen den Wirtschaftsbürger, der Bürger als Wirtschafts- und Dienstleistungssubjekt ist. Schliesslich – und nicht zuletzt für eine funktionierende Demokratie – umfasst die Bürgertrias auch den Sozialbürger, den Bürger als Mitglied einer sozialen Marktwirtschaft. Auf europäischer Ebene ist am ehesten ein Europa der Wirtschaftsbürger verwirklicht. Im Bereich der vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten kann bereits von einer Verpflichtungsrelation zwischen Bürger und Union gesprochen werden: Die eindeutige und konsequente Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes gibt den wirtschaftlichen Grundfreiheiten den Charakter von Grundrechten. In diesem Zusammenhang ist auf den Unterschied zwischen dem staatsbürgerlichen und dem wirtschaftsbürgerlichen Status⁶ näher einzugehen. Während beiden gleichermassen das Merkmal der Unmittelbarkeit und Gleichheit zuzuschreiben ist, liegt der wesentliche Unterschied beim Merkmal der Gleichheit. Der staatsbürgerliche Status als allgemeiner Status knüpft lediglich an die Zugehörigkeit zu einem Staat als politischem Gemeinwesen an, wobei die Zugehörigkeit zu einem Staatsvolk in erster Linie an nationalen anstelle von territorialen Gesichtspunkten gemessen wird. Der marktbürgerliche Status ist im Gegensatz dazu ein besonderer Status, da er nur eine bestimmte Komponente, nämlich die wirtschaftliche Funktion der im Unionsgebiet sich befindenden Person erfasst.

An dieser Stelle ist den Ausführungen von Grabitz, der die Allgemeinheit des staatsbürgerlichen Status mit der systematischen Anknüpfung an die «Existenz einer Gesamtheit, der in einem Territorium lebenden Menschen» begründet, zu wider-

sprechen. In den meisten europäischen Staaten mit Ausnahme der Niederlande und einigen skandinavischen Staaten wird der staatsbürgerliche Status noch nicht durch die dauerhafte Wohnsitznahme innerhalb eines bestimmten Territoriums begründet, sondern erst durch besondere Zugehörigkeitsmerkmale streng nationaler Art. Die Identifikation der Nation mit dem Nationalstaat seit Ende des 18. Jahrhunderts verursachte letztlich die Reduzierung der Staatsbürgerschaft (*citoyenneté*) auf die Nationalität (*nationalité*). Die längst vollzogene Inländergleichbehandlung der Marktbürger mit den Staatsbürgern im EU-Ausland, mithin der Übergang vom Marktbürger zum Unionsbürger, ist dagegen Indiz für eine teilweise Aufhebung dieser Identifikation der Nationen mit den Nationalstaaten.

Auf die Diskussion «Nationalvolk versus Territorialvolk» will ich im nächsten Kapitel noch eingehen. Derweil kann davon gesprochen werden, dass sich der marktbürgerliche Status immer mehr dem allgemeinen staatsbürgerlichen Status annähert. Der Wunsch auf der einen oder die Schreckensvision einer *Entnationalisierung der Staatsbürgerschaft* auf der anderen Seite ist insofern zumindest im europäischen Kontext auf dem Weg, eine Realität zu werden. Am wenigsten verwirklicht ist freilich ein Europa der Sozialbürger. Das birgt Sprengstoff im fehlenden Sozialraum Europa. Das Sozialcharta-Protokoll zum Maastrichter Vertrag ist zwar für alle EG-Länder ausser Grossbritannien rechtlich bindend. Auf dieser Basis wurde vor kurzem zum Beispiel die Richtlinie über die sogenannten Euro-Betriebsräte in Kraft gesetzt. Doch dies ändert nichts an der Tatsache, dass soziale Fragen zum Beispiel bei den Konvergenzkriterien zur WWU keine Rolle spielen.

⁶ Grabitz spricht vom marktbürgerlichen Status, vgl. E. Grabitz, Europäisches Bürgerrecht, Köln 1970.

3. Europäisierung des Staatsvolkbegriffs: Nationalvolk versus Territorialvolk

Weltweit zunehmende Migrationsbewegungen sowie die gezielte Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer, den sogenannten Gastarbeitern seit Mitte der 50er Jahre, und die grossen Flüchtlingsbewegungen aufgrund von Kriegen und Krisen haben die durch die Betonung des Abstammungsprinzips nicht nur im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht (vom 22. Juli 1913) beabsichtigte Homogenität des Staatsvolkes beeinträchtigt. Wer zum Staatsvolk gehören soll, bestimmt sich überall nach der Staatsangehörigkeit. Wer deutscher Staatsangehöriger ist, kann als Mitglied des Staatsvolkes durch Wahlen an der Willensbildung des Staates teilnehmen und das entscheidende demokratische Ordnungsprinzip der Volkssouveränität nach Art. 20 Absatz 2 GG verwirklichen. In den 80er Jahren wurden Versuche unternommen, schon lange in Deutschland lebenden Ausländern politische Mitwirkungsrechte zumindest auf kommunaler Ebene zu gewähren.⁷ Schleswig-Holstein und Hamburg hatten sich zu entsprechenden landesinternen Regelungen durchgerungen, die jedoch am 31. Oktober 1990 durch das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig verworfen wurden.⁸ In dieser Ausländerwahlrechtsdiskussion war der *Begriff des Demos* ein entscheidender Bezugspunkt. Während die Befürworter des kommunalen Ausländerwahlrechts den Wesensgehalt des Verfassungsgrundsatzes der Demokratie, verdeutlicht in Art. 20 Absatz 2 GG, als wichtigstes Kriterium ansahen und argumentierten, dass sich jeder an der Wahl und somit an der Hoheitsgewalt beteiligen könne, der nachhaltig von den zu fällenden Entscheidungen be-

7 Gegenwärtig leben ca. 6,5 Millionen Nichtdeutsche, immerhin 8% der Gesamtbevölkerung im Bundesgebiet; davon haben über 52% seit mindestens zehn Jahren ihren dauernden Aufenthalt im Inland; Statistisches Bundesamt, Jahrbuch 1994, S. 72.

8 Vgl. BVerfG 83, 37, Schleswig-Holstein; BVerfG 83, 60 Hamburg.

troffen sei⁹, beherrschte die nationalistische Auslegung des Grundsatzes der Volkssouveränität, wonach ausschliesslich das deutsche Volk zur Ausübung des Wahlrechts berechtigt sei, die Gegenmeinung.¹⁰ Die Zuordnungs- und vor allem die Abgrenzungsfunktion der Staatsangehörigkeit wurde hier entsprechend hervorgehoben und gipfelte in Argumentationsketten, welche die Staatsangehörigkeit charakterisierten «sowohl in ihrer positiven Funktion, rechtliche Gemeinsamkeit zwischen den Bürgern herzustellen, wie in ihrer negativen Funktion, den Unterschied zum Fremden zu markieren. Der Ausländer kann Nachbar und Vorgesetzter, Mitarbeiter, Glaubensbruder, Ehegatte sein, alles, nur eines nicht: *Mitbürger*.»¹¹ Entsprechend wurde hier vom «Abschied der Demokratie vom Demos» und von einer «Veränderung des Wahlkörpers»¹² gesprochen. Oder steckt in diesen Aussagen die Furcht vor umgekehrten Mehrheitsverhältnissen in der Volksvertretung? In der Begründung der Verfassungswidrigkeit des kommunalen Ausländerwahlrechts durch das BVerfG wurde zwar ausgeführt, dass es sich auf kommunaler Ebene um die Ausübung deutscher Staatsgewalt handle, die nur deutschen Staatsangehörigen vorbehalten sei, doch wurde dieses Argument am Ende des Urteils (BVerfG 83, 37, 59) durch ein obiter dictum folgenden Inhalts relativiert: «Daraus folgt nicht, dass die derzeit im Bereich der EG erörterte Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Art. 79 Absatz 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann.»

9 Vgl. M. Zuleeg, Juristische Streitpunkte zum Kommunalwahlrecht für Ausländer, in: K. Sieveking, K. Barwig, K. Lörcher, Ch. Schumacher (Hrsg.), Das Kommunalwahlrecht für Ausländer, Baden-Baden 1989, S. 113 (116).

10 Vgl. vor allem J. Isensee/E. Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht: Dokumentation der Verfahren, Heidelberg, 1993.

11 Vgl. J. Isensee, Abschied der Demokratie vom Demos. Ausländerwahlrecht als Identitätsfrage für Volk, Demokratie und Verbesserung, in: D. Schwab, D. Giesen, J. Listl, H.-W. Strätz (Hrsg.): Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft, Festschrift für Paul Mikat, Berlin 1989, S. 705–740, Hervorhebung H. K.

12 Vgl. J. Isensee, a. a. O., S. 727.

Der Verfassungsgesetzgeber setzte am 21. Dezember 1992 das mit dem Vertrag von Maastricht eingeführte kommunale Wahlrecht für Unionsbürger sogleich um und änderte entsprechend Art. 28 Absatz 1 GG. Somit hat de facto der Begriff des Staatsvolkes im Grundgesetz eine Änderung erfahren.¹³ Diese wurde aber im Hinblick auf die Sperrwirkung und dem Erfordernis der $\frac{2}{3}$ -Mehrheit des Art. 79 Absatz 3 GG [Änderungen des Grundgesetzes] gerade nicht in Art. 20 Absatz 2 GG [Grundlagen staatlicher Ordnung] vorgenommen, sondern gewissermassen «durch die Hintertür»¹⁴ im Art. 28 Absatz 1 GG [Bundesgarantie für die Landesverfassungen; Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung], welcher durch Art. 79 Absatz 3 GG nicht in seinem Wesensgehalt geschützt ist. Damit wurde eine eventuelle Neubestimmung des Staatsvolkbegriffes zwar umgangen, im Prinzip aber lediglich *zeitlich aufgeschoben*, da nunmehr ein offenes Konkurrenzverhältnis zwischen Art. 20 Absatz 2 GG und Art. 28 Absatz 1 GG besteht. Die in Art. 20 Absatz 2 GG auf deutsche Staatsangehörige beschränkte Ausübung der Volkssouveränität ist durch die Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger daher im Sinne einer Entnationalisierung des Staatsvolkbegriffes relativiert worden.

Auch die übrigen EU-Mitgliedsstaaten haben ihre Verfassungen soweit nötig in diese Richtung geändert, so dass durchaus von einer *Europäisierung des Staatsvolkbegriffes* gesprochen werden kann. Die europäische Entwicklung in Richtung einer *Union der Bürger* lässt vermuten, dass das Institut der Staatsangehörigkeit als Abgrenzungskriterium im streng nationalen Sinne zumindest innerhalb der EU immer mehr an Bedeutung verliert.

Gleichzeitig ist die Tendenz einer *Mediatisierung der Staatsangehörigkeit* im Sinne einer Vermittlungs- und Zugangsfunktion zu gewissen unionsweiten Rechten und Pflichten erkennbar. Zu nennen sind hierbei neben den vier klassischen Grundfreiheiten

der Union, denen inzwischen Grundrechtscharakter zugeschrieben werden kann, die allgemeine Freizügigkeit und die allgemeine Niederlassungsfreiheit, die durch die Inanspruchnahme sozialer Rechte, man denke nur an den Zugang zu BaföG-Mitteln für ausländische Studierende, beinhaltet. Die Unionsbürgerschaft kann somit als Garant für subjektive Rechte bezeichnet werden, wenngleich gegenwärtig die Entwicklung noch in den Anfängen steckt.

In diesem Zusammenhang ist das Verständnis von Staatsvolk in der Abgrenzung «Nationalvolk versus Territorialvolk» von entscheidender Bedeutung. Zur Begründung des Nationalvolkbegriffes werden Ausdrücke wie gemeinsame nationale Werte, nationale Identität, ein Nationalbewusstsein bis hin zum Nationalstolz, eine gemeinsame Wurzel, «Blutsverwandschaft», «Schicksalsgemeinschaft» etc. herangezogen. Diese Bezüge werden meistens nicht weiter definiert. Ausgangspunkt ist jedoch stets die nationale Staatsangehörigkeit mit ihrer Zuordnungs- und Abgrenzungsfunktion. Das Territorialvolk umfasst hingegen alle in einem abgegrenzten Territorium rechtmässig ansässigen Personen. In seiner Entscheidung zum Ausländerwahlrecht führte das BVerfG (E 83, 37, 52) aus, dass es durchaus der «demokratischen Idee» entspreche, «eine Konkurrenz zwischen den Inhabern demokratisch politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen.» Hiermit wurde die weitgehende Deckungsgleichheit von Wohnbevölkerung und Staatsvolk im Sinne von deutschen Staatsangehörigen zum verfassungspolitischen Ziel bestimmt, mit der Aufforderung, entsprechende staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen zu treffen, um den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu erleichtern.¹⁵ Dies ist ein weiteres Indiz für die oben angesprochene Abkopplung der Staatsangehörigkeit vom klassischen Nationenverständnis.

13 Vgl. St. Hobe, Das Staatsvolk nach dem Grundgesetz, in: JZ 1994, S. 191, 193.

14 Vgl. St. Hobe, a. a. O.

15 Vgl. auch R. Meireis, Aspekte einer Neuregelung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, in: StAZ 1994, S. 241, 245.

4. Mögliche Erscheinungsformen eines europäischen Volkes: Unionsvolk als Gesamtheit aller Unionsbürger?

Die Präambel des EU-Vertrags spricht von der Verwirklichung einer immer enger werdenden Union der Völker Europas. Es ist nicht die Rede von einem europäischen Volk. Dies legt den Schluss nahe, dass die Konstituierung eines einheitlichen Volkes, eines Unionsvolkes als Gesamtheit aller Unionsbürger, nicht oder zumindest noch nicht vorgesehen ist. Gleichzeitig werden Versuche unternommen, das Problem des *Demokratie-defizits* der Union und die unzureichende *Legitimation und Transparenz* durch Einführung repräsentativ-demokratischer Elemente wie Direktwahlrecht zum Europäischen Parlament, Kompetenzerweiterung desselben, Inanspruchnahme europäischer Rechtsbehelfsmöglichkeiten sowie direkte Berufung auf europäisches Recht abzubauen und gesamteuropäische Entscheidungen möglichst bürgernah zu treffen. Dadurch gewinnt die Frage, ob sich faktisch ein europäisches Volk bzw. ein volksähnliches Gebilde schon etabliert hat oder im Begriffe ist, sich zu bilden, bedeutend an Interesse.

Unbestritten sollte sein, dass ein europäisches Volk bei der oben getroffenen Unterscheidung am ehesten einem Territorialvolk als Gesamtheit aller rechtmässig in einem Gebiet ansässigen Personen nahekommt.

Merkmale für die Bildung eines Volkes unabhängig von der Staatsform und dem Regierungssystem sind ein zeitlich und ideologisch unabhängiger Zusammenhalt des Staatsvolkes, verbunden mit einem entsprechenden Selbstbewusstsein im Sinne eines sich selbst als Volk begreifen: als Wir-Gefühl. Nüchtern betrachtet kann von einem gesamteuropäischen Wir-Gefühl nicht gesprochen werden; zu gross sind die regionalen Unterschiede etwa zwischen Basken und Wallonen, Nordiren und Sizilianern. *Doch hierin liegt gerade nicht das Problem eines europäischen Staatsvolkes, sondern vielmehr die Chance für ein*

europäisches Staatsvolk. Das Problem liegt gegenwärtig darin, dass immer noch die Erzeugung, Verankerung und Pflege eines politischen Bewusstseins bei den Adressaten des europäischen Integrationsprozesses in erster Linie in den ökonomischen und streng zweckgebundenen Bereichen betrieben wird. Mit *Einführung der Unionsbürgerschaft und demokratischer Mitwirkungselemente* werden aber erste Versuche unternommen, dieses Verfassungsproblem zu entschärfen.¹⁶

Nicht zu leugnen ist bei der Suche nach Merkmalen für ein bereits vorhandenes europäisches Staatsvolk die Tatsache, dass das Minimalerfordernis für eine politische Organisation staatlichen oder quasi-staatlichen Charakters, nämlich ein «gewisses Minimum an unbezweifelnder Grundstimmung»¹⁷ existieren sollte. Es sind dies vor allem die in jedem Mitgliedstaat der Union verfassten elementaren Grund- und Menschenrechte, das Bekenntnis zu einer demokratisch verfassten Staatsordnung sowie, last but not least, die vier Grundfreiheiten des EU-Vertrages. Die Bejahung dieser Minimalerfordernisse schafft jedoch noch kein europäisches Staatsvolk. Wie aber könnte ein solches Gebilde aussehen? Den Lösungsansatz sehe ich in dem eingangs erwähnten Multiregionalismus, den es als Chance für ein europäisches Staatsvolk wahrzunehmen gilt. Auf diesem Hintergrund zeichnet sich ein *geteilter Volksbegriff* ab. Die Union als politische Einheit sucht sich ein entsprechendes Volk, um demokratische Legitimation zu erhalten. Sie schafft damit eine die Union zusammenhaltende und rechtfertigende äussere Klammer. Das europäische Staatsvolk im Sinne eines Unionsvolkes als Summe aller Unionsbürger ist in dieser *ersten* Bedeutung blosses Legitimationsmittel. Die *zweite* Komponente dieses geteilten Staatsvolkbegriffes ist die, das eigentliche Selbstbewusstsein vermittelnde, Zugehörigkeit zu einer *bestimmten*, lokalen bzw. regionalen Einheit. Man kann bei dieser Unterscheidung

16 Vgl. W. von Simson, Was heisst in einer europäischen Verfassung «Das Volk»? in: EuR 1991, S. 1, 4.

17 Vgl. W. von Simson, a. a. O., S. 6.

der beiden Teile eines europäischen Staatsvolkbegriffs auch von einem *direkten und indirekten* oder von einem *formellen und materiellen* Staatsvolkbegriff reden. Während also die Gesamtheit der Unionsbürger das technische *Gerüst* für eine demokratisch legitimierte und funktionierende Grossorganisation wie die EU darstellt, füllen die mosaikähnlichen regionalen Einheiten diese Hülle mit *Leben*. Meine Zweigliedrigkeit ist kein blosses Spiel mit Begriffen, sondern ist bei der geographischen Ausgedehntheit eine *mögliche Konzeption*, um überhaupt von einem europäischen Volk reden zu können. Ebenso wenig ist diese Konzeption weder der Kritik der drohenden Zentralisierung mit einer Zentralgewalt in Brüssel, Strassburg oder Luxemburg und einer machtlosen und einseitig abhängigen Peripherie ausgesetzt, noch lässt sich ihr vorwerfen, sie entwerfe einen realitätsfernen Europa-Mythos. Sie ist also mittel- und längerfristig praktikierbar und keine technisch-herrschaftliche Verfügung, welche politische Praxis mit Poiesis verwechselt. Das einzige, was tatsächlich kaum erreichbar und auch nicht erstrebenswert ist, bleibt die Destillierung eines gesamteuropäischen Volkes quasi auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner: nämlich eine *Verschmelzung* der verschiedenen Einheiten. Dieses unterschiedslose Gleichmachen unter Vernichtung der kulturellen Vielfalt käme geradezu der Ausschaltung des Begriffs eines Staatsvolkes gleich. Eine dermassen kristallisierte Einheit wäre für den Beitritt weiterer Völker, vor allem aus dem mitteleuropäischen Raum kaum elastisch genug, da es immer wieder zu einer Neudefinierung dieses kleinsten gemeinsamen Nenners kommen müsste, der somit notgedrungen noch kleiner werden würde. Diese zu meiner Konzeption gegnerische Konzeption könnte auch bei effektiver Handhabung die unvermeidliche Distanz des einzelnen Bürgers zum politischen Geschehen kaum überwinden. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip, das der jeweils kleineren Einheit im europäischen Bundesstaat die Entscheidungskompetenz zuspricht, kann bei meiner Konzeption aber effektive und demokratisch sinnvolle, d. h. bürgernahe Politik betrieben werden. Das Verbleiben von wichtigen Entscheidungen und Aufgaben

bei den kleineren Einheiten verbunden mit der Bildung einer entsprechenden europäischen Öffentlichkeit ist eine Grundvoraussetzung für eine bürgernahe Europapolitik. Die Grundlinien der Europapolitik, gewissermassen die *formellen* Voraussetzungen, werden zwar in Brüssel gebildet. Die eigentliche Hauptaufgabe, die Umsetzung der Richtlinien in innerstaatliches Recht, der *materielle* Gehalt, liegt jedoch bei den Einzelstaaten bzw., je nach Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, auch bei den Bundesländern oder Kantonen. «Je näher» also bei der Umsetzung «die tätig werdende Stelle dem Bürger ist, desto eher kann das, was geschieht, von ihm ausgehen.»¹⁸ Die Meinungsvielfalt und die vielschichtigen Unterschiede innerhalb der Union sind somit keine Hindernisse auf dem Weg in ein Europa der Vereinheitlichungen und Einebnungen, sondern führen zu einem Mehr an Akzeptanz, Freiheit und Bürgernahe.

5. Ist eine politische Mehrfach-Identität möglich?

Wenn von einer zukünftigen europäischen Identität gesprochen wird, bzw. wenn diese als erstrebenswert angesehen wird, dann hängt dies mit den schon erwähnten Demokratiedefiziten einerseits und mit der Zielgerichtetheit der Union andererseits zusammen – einer Zielgerichtetheit, die über Entwicklungstendenzen noch nicht hinausgeht angesichts der verschiedenen Vorstellungen über die Konzeption der zukünftigen Union in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Nach Vollendung der Wirtschaftsunion, einem Projekt, das von der Lancierung der Anfangsidee bis zu seiner Etablierung immerhin etwa ein halbes Jahrhundert gedauert hat, steht nun der wohl schwierigste Schritt bevor, nämlich der vom Zweckverband mit einer lediglich funktional organisierten Supranationalität hin zu einem politischen Gemeinwesen. Ein solches Ge-

¹⁸ Vgl. W. von Simson, a. a. O., S. 16.

meinwesen ist ontologisch etwas anderes als eine komplexe Gesellschaft oder eine einfache Gemeinschaft. Ein politisches Gemeinwesen in welcher Form auch immer setzt eine politische Identität voraus, die über Interessen- und Nutzenkalküle hinausgeht. Die politische Identität der Europäischen Union als europäische Identität kann aber weder aus den klassischen Identitätstheorien noch durch eine Übertragung bzw. Potenzierung der nationalen Identitäten auf die europäische Ebene hergeleitet werden. Sie wird eine Sache *sui generis* sein.

Ist jedoch eine Europäisierung nationaler Identitäten angesichts der zu beobachtenden Renaissance des Nationalismus überhaupt möglich, und wenn ja, ist sie überhaupt erstrebenswert?

Letzteres dürfte unstrittig sein. Eine europäische politische Identität ist nicht nur erstrebenswert, sondern vielmehr dringend erforderlich, um die angesprochenen Legitimations- und Transparenzprobleme zu entschärfen. Dabei kommt der Konsolidierung einer europäischen Öffentlichkeit als Forum des politischen Diskurses besondere Bedeutung zu. Zwei wichtige Funktionen sind hier zu nennen. *Erstens* die Vermittlung von Interessen: Bürger, Interessengruppen und politische Entscheidungsträger beobachten sich wechselseitig und richten ihre Handlungen entsprechend dieser Beobachtungen aus. Diese intermediäre Funktion¹⁹ dient der Transformierung öffentlich artikulierter Interessen in Politiken. *Zweitens* und mit der Interessenvermittlung eng verbunden, kommt Öffentlichkeit die Funktion der Identitätsbildung von Gesellschaft zu, «indem Bürger über Öffentlichkeit vermittelt dauerhaft die Gesellschaft beobachten, an ihr teilhaben und sie als die ihre begreifen».²⁰ Eine funktionierende Interessenvermittlung hängt somit unmittelbar von öffentlicher Meinungsbildung ab. Diese aber ist wiederum in erster Linie nationalstaatlich geprägt. Weiter zu verfol-

gen ist daher, inwiefern sich Strukturen nationalstaatlicher Meinungsbildung auf die europäische Ebene transformieren lassen. Die technische Seite dieses Prozesses, die Etablierung eines europäischen Mediensystems, soll hier nicht weiter erörtert werden. Nur folgende Bemerkung sei erwähnt: der von den Massenmedien getragene öffentliche Diskurs stösst naturgemäss an sprachliche Grenzen. Diese Grenzen von Wahrnehmungs- und Verständigungsstrukturen lassen sich weder technisch noch institutionell einfach überwinden. Es geht jedoch nicht um die Verwirklichung einer Kommunikationsgemeinschaft im Sinne eines Esperanto-Europa, sondern um funktionierende wechselseitige Vermittlung europäischer und einzelstaatlicher Interessen in Form eines *politischen* Diskurses. In erster Linie soll deshalb auf eine mögliche Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten eingegangen werden. Öffentlichkeit hängt direkt mit Interessen, Betroffensein, Kontrolle und Sanktionen zusammen.

Entscheidungsträger richten ihre Politik nach der jeweiligen öffentlichen Interessenlage, in der Hoffnung, bei den nächsten Wahlen dafür durch Wiederwahl belohnt zu werden. Das Interesse für die über die Öffentlichkeit vermittelte Politik nimmt mit den Mitwirkungs- und Kontroll- bzw. Sanktionsrechten zu. Gleichzeitig ist aber auch das subjektive Betroffensein von grosser Bedeutung. Von den in Brüssel getroffenen Entscheidungen sind europäische Bürger zwar faktisch betroffen, subjektiv ist dieses Betroffensein jedoch vor allem über nationale Politiken und nationales Recht vermittelt. Die Etablierung subjektiver Rechte, d. h. die direkte Berufungsmöglichkeit des einzelnen auf Europarecht hat die direkte Verbindung zwischen Bürger und Europa zwar hergestellt, es fehlt jedoch noch an der persönlichen *Signifikanz*, das heisst am Bewusstsein neuer Zugehörigkeiten, der *Zu-* und nicht *Unterordnung* zu einer überstaatlichen Einheit. Dieses Bewusstsein wird sich nur durch stärkere Einbindung des einzelnen in das europäische Institutionengefüge entwickeln können. Eine direkte Einflussnahme des einzelnen auf die europäische Politik in Form von Wahlen sowie die Bildung einer parlamentarischen und ausserparlamentarischen Opposi-

19 Vgl. J. Gerhards, Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, ZfS 1993, S. 96, 98.

20 J. Gerhards, a. a. O., S. 98.

tion würde subjektives Betroffensein und damit eine europäische Öffentlichkeit gleichsam von selbst schaffen. Fraglich ist in diesem Zusammenhang allerdings, ob die für den einzelnen unüberschaubare geographische Grösse der Europäischen Union ein Hindernis für die Etablierung einer europäischen Identität sein könnte, bzw. wie lange dieser Prozess dauern wird. Die europäische Identität wird die nationale Identität nicht ersetzen, sie wird auch nicht die Summe der nationalen Identitäten sein. Sie wird eine relativ grobmaschige, wenig kapillare Identität eher *formeller* Art sein, die sich durch Mitwirkungs- und Kontrollrechte, mithin durch Legitimationsprinzipien bestimmt. Die *materielle* Identität freilich wird weiterhin bei den Einzelstaaten, wenn nicht sogar bei den Regionen bleiben. Nationale bzw. regionale Identitäten bilden indes keine ausreichende europäische Legitimationsgrundlage. Auch hier könnte man entsprechend dem oben entworfenen *dualen Staatsvolkbegriff* von einem *dualen Identitätsbegriff* sprechen: Die *formelle europäische Identität* bildet die äussere Klammer, die Legitimationsgrundlage für das Funktionieren des pluralistischen Gemeinwesens EU mit ihren quasistaatlichen Institutionen, die ideelle Verbundenheit der Unionsbürger. Die (*materielle*) *nationale bzw. regionale Identität* bildet dagegen gewissermassen den Körper, die Vielfalt der EU, auf die ein pluralistisches Gemeinwesen angewiesen bleibt: nämlich die emotionale Verbundenheit der jeweiligen Bürger, die Überschaubarkeit des Einzelnen als Teil eines Ganzen. Diese Dualisierung entspricht wiederum dem Subsidiaritätsprinzip. Es ist allerdings eine Frage der Zeit, wie sich die europäische Identität entwickeln wird. Ich wage die Vermutung, dass sich nationale Identitäten einerseits und eine europäische Identität andererseits mit der Zeit verteilen und zu einer politischen Mehrfachidentität führen werden. Dies wird jedoch nicht im Laufe der nächsten Jahre zu erwarten sein, denn schliesslich hat auch die Gründung und Festigung des wirtschaftlichen Zweckverbandes fast ein halbes Jahrhundert in Anspruch genommen. Der Schritt zu einem politischen Gemeinwesen ist im Vergleich dazu noch ein ungleich schwierigerer Schritt.

6. Zur Notwendigkeit einer europäischen Verfassung

Verfassung im modernen Sinne wird als Grundkonsens im politischen Gemeinwesen verstanden und somit auch als konstituierendes Element aller staatlichen Herrschaftsgewalt. Die Verfassung als Ausdruck eines gewissen Grundkonsenses, der stets prekär bleibt, setzt den allgemeinen Rahmen fest. Dies setzt wiederum einen gewissen Gemeinsinn der in einem Gemeinwesen Lebenden als Legitimationsgrundlage voraus. Die Herausbildung einer Art von kollektiver Identität ist Bedingung für eine (nationale) Verfassung. Die Herausbildung einer kollektiven Identität bei Nationalstaaten ist zudem Ausdruck von Gemeinsamkeiten, die oft mit Schlagwörtern wie Abstammungs- oder Volksgemeinschaft, Erinnerungs- oder Schicksalsgemeinschaft beschrieben worden sind – Schlagwörter, die missbräuchliche Interpretationen bzw. die Abgrenzung zum Fremden und Nicht-Zugehörigen als unzureichende Negativ-Definition zulassen. Kollektive Identität im politischen Sinne geht indessen tiefer: sie ist Ausdruck einer gemeinsamen politischen Kultur, die eher einer pragmatischen Vernunft folgt als Prinzipien ethnischer Homogenität. Die Verfassung als Ordnungsidee bestimmt das politische System und versucht im Idealfall, eine Deckungsgleichheit zwischen der politischen Kultur der Staatsbürger und dem politischen System zu gewährleisten. Dabei spielt die Festschreibung von *Bürgerrechten* eine wichtige Rolle. *Bürger als Staatsbürger* sind hier als Gesamtheit der rechtmässig in einem Staatsgebiet ansässigen Personen zu verstehen. Wenn also Volk als Abstammungsgemeinschaft und Geschichte als Erinnerungs- und Schicksalsgemeinschaft unzureichende und vage Bezugspunkte für eine Identifikation mit dem Gemeinwesen sind, so bleiben schliesslich der Staat als räumlich überschaubare Form und die Verfassung als Ordnungsprinzip. «Angesichts der in der deutschen Geschichte häufig auftretenden unrealistischen nationalen Erwartungen und Vorstellungen sind dies Zeichen für eine erhebliche Präzisierung der Nation auf den Typ der <Staatsbürger-

nation», der nationalen Identitätsbildung über die Bürgerrechte und Verfassungsordnung der Bundesrepublik».²¹

Sternbergers Verfassungspatriotismus bildete das erste politiktheoretische Konzept, das nach der Katastrophe des deutschen Nationalstaates politische Einheit zu stiften versprach: «Abschied vom Vaterland und Hingabe zur universalen Idee der freiheitlichen Verfassung».²² Bezogen auf nationale Identitäten, insbesondere in bezug auf die Bundesrepublik als räumlich überschaubare Form, hat das Konzept des Verfassungspatriotismus als identitätsstiftendes Konstrukt ein humanistisch geprägtes, gewissermaßen ein *ennationalisiertes Staatsbewusstsein* hervorgebracht. Fraglich ist nun, ob dieses Konzept, das nicht zuletzt auf dem Hintergrund eines politischen Identitätsvakuums im Nachkriegsdeutschland entstanden ist, zunächst auf ein europäisches Deutschland und dann auf Europa insgesamt übertragbar sein wird.

Historisch steht fest, dass in Deutschland lange bevor sich der Verfassungskonsens als identitätsstiftendes Konstrukt etablieren konnte, sich ein Wirtschaftspatriotismus verankerte: Wirtschaftswunder, Wiederaufbau, beispielloser Aufschwung in den 50er Jahren. Dieses Überlagerungsphänomen lässt sich innerhalb der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ebenso feststellen, denn die Verwirklichung der wirtschaftlichen Integration in Europa stand nie zur Disposition, noch stand sie jemals unter erheblichem Legitimations- und Rechtfertigungsdruck. Der geplante Übergang vom rein wirtschaftlichen Zweckverband zum politischen Gemeinwesen steht nun aber plötzlich ganz im Gegensatz dazu unter einem gesteigerten Rechtfertigungs- und Legitimationsdruck. Und die Tendenz in Richtung Homogenisierung und Zentralisierung wird darüberhinaus schmerzhaft als Verlust nationalstaatlicher Autonomie spürbar. Offensichtlich

21 Vgl. R. M. Lepsius, *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen 1990, S. 245.

22 Vgl. O. Depenheuer, *Integration durch Verfassung?*, in: *Die politische Meinung*, 306/1995, S. 47, 48.

kann aus verschiedenen nationalen Identitäten nicht übergangslos eine europäische kollektive Identität einfach administrativ verordnet werden. Zwar scheint einerseits das Konzept der nationalen Identität, der Nationalstaat an sich, ein zumindest in Westeuropa anachronistisches Phänomen geworden zu sein. Dagegen ist der politische Reformprozess im Osten Europas von einem mehr oder weniger akuten nationalstaatlichen Nachholbedarf gekennzeichnet. Selbst der flüchtige Vergleich entsprechender Entwicklungsphasen der west- und osteuropäischen Geschichte macht die umgekehrte Reihenfolge bei der Herausbildung von «Staat» und «Nation» deutlich: entstand die «Nation» in Westeuropa in der Regel auf dem Boden und in den Grenzen eines bereits feststehenden territorialen Herrschaftsverbandes, vollzog sich die erst später im 19. Jahrhundert einsetzende Nationenbildung im Osten unter Bedingungen, da der «eigene» Staat nicht existierte. «Staatsnationen» im Westen korrespondierten bis in die jüngste Zeit «Kulturnationen» im Osten, die nun mit aller Macht danach streben, nach westeuropäischem Muster Nation und Staat zur Deckung zu bringen. Diese Spezifik erklärt die gegenwärtige Vehemenz des osteuropäischen Emanzipationsnationalismus und macht die Einbeziehung Osteuropas in die hier angestellten Überlegungen schwierig.

Der Übergang von der wirtschaftlichen zur gesellschaftlichen Integration kann jedoch nur auf der Basis einer kollektiven europäischen Identität gelingen. Eine demokratische EU setzt ein Mindestmass an Homogenität als Wertebasis, das heisst einen gemeinsamen kleinsten Nenner voraus. Von entscheidender Bedeutung sind dabei nicht so sehr kulturelle, historische oder andere eher künstlich hergestellte Gemeinsamkeiten, sondern *in erster Linie* der Ausbau bereits bestehender und die Schaffung neuer Partizipationsmöglichkeiten, die in besonderem Masse *identitätsstiftend im Sinne einer Teilhabe und Zugehörigkeit wirken*.

Zu prüfen ist deshalb, ob und bis zu welchem Grad ein Gebilde wie die Europäische Union *demokratiefähig* ist. Jeder

demokratischen Verfassung liegt das Prinzip der Volkssouveränität zugrunde. Dies beinhaltet schon begrifflich die Bedingung, dass für die Organisation von Staatsgewalt ein Volk, von dem alle Gewalt ausgeht, bestimmt ist. Verfassung setzt somit ein Selbstverständnis einer Gesamtheit von Bürgern, klassisch verstanden als politisches Volk, voraus. Es ist nicht Aufgabe der demokratischen Verfassung, seine Adressaten *nachträglich* zu definieren. Die Schwierigkeiten der Definition eines europäischen Staatsvolkes wurden oben schon dargelegt, ebenso wie mögliche Definitionsansätze unter Berücksichtigung des Merkmals der Identität. Ausgehend vom *dualen Staatsvolkbegriff* kann nun für die Verfassungsdiskussion folgendes festgestellt werden: Das formelle Staatsvolk, die Gesamtheit aller Unionsbürger, ist *Staatsvolk genug*, um Grundlage für eine europäische Verfassung im Sinne eines *echten europäischen Grundlagenvertrages* und nicht nur der *verfassungsähnlichen* Auslegung des Vertrages über die Europäische Union zu sein. Die EU wäre deshalb demokratiefähig, wenn sie über eine gemeinsame, übergreifende Identität aller Entscheidungsbetroffenen, d.h. aller Unionsbürger, verfügen würde. Eine europäische kollektive Identität hängt, wie dargestellt, von der Signifikanz und Effizienz europäischer Institutionen ab. Wir befinden uns somit in einem Dilemma: Einerseits ist eine europäische kollektive Identität als *Voraussetzung* für eine europäische demokratische Verfassung denkbar, jedoch noch nicht im Bewusstsein der Bürger verhaftet; andererseits würde eine europäische Verfassung mit institutionellen und partizipatorischen Schwerpunkten die *Herausbildung* einer europäischen kollektiven Identität fördern. In Frage kommt somit eine Schritt-für-Schritt-Lösung, die diese *Wechselwirkung von Verfassung und Identität* zu ihren Gunsten ausnutzt.

Von der Demokratiefähigkeit der EU kann mithin ausgegangen werden.

Eine europäische Verfassung müsste als wesentlicher Eckpfeiler eine umfassende und genaue Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Einzelstaat beinhalten, womit der Renaissance

alter Nationalismen und der Angst vor Zentralisierung und Homogenisierung entgegengewirkt werden könnte. Institutionen und politische Partizipation müssten sodann in einer Verfassung so eingebettet sein, dass Verständnis für die Nützlichkeit bestimmter rechtsstaatlicher und demokratischer Verfahrensweisen erzeugt und dem Rückgang des Institutionenvertrauens Einhalt geboten wird. Dem einzelnen erscheint die europäische Bürokratie heute als unüberschaubares Bollwerk, das Entscheidungen über die Köpfe der Bürger hinweg trifft.

Eine demokratische europäische Verfassung, die subjektive, d.h. einklagbare Rechte (Menschen- und Bürgerrechte) gewährt, institutionelle Herrschaft begründet und begrenzt sowie allgemeine Verfahrensregeln des politischen Prozesses fest schreibt, muss effektiven Rechtsschutz durch eine sanktionsfähige überstaatliche Instanz garantieren. Der EuGH ist zwar überstaatliche Rechtsschutzinstanz, jedoch mit einem unzureichenden Sanktionsmechanismus ausgestattet, der ihm lediglich die Feststellung erlaubt, dass Gemeinschaftsrecht verletzt wurde. Dennoch ist allein die direkte Anrufungsmöglichkeit des EuGH Zeichen für die Tendenz in Richtung eines umfassenden europäischen Rechtsschutzes.

Institutionelle Garantie und Strukturen doppelter Repräsentation föderativen Charakters sind in der gegenwärtigen «europäischen Verfassung» in Form des Vertragswerks von Maastricht zwar verankert. Die demokratischen Defizite sind aber ebenso klar erkennbar. Die Struktur doppelter Repräsentation deutet auf eine föderative Verfassung hin, ohne dass diese ausdrücklich festgeschrieben ist. Von einer Gleichberechtigung des gesetzgebenden Ministerrates mit dem Europäischen Parlament (EP), in dem die Unionsbürger direkt repräsentiert sind, kann keine Rede sein, da die Mitwirkungsrechte des EP am europäischen Gesetzgebungsprozess zu schwach sind. Die im Ministerrat agierenden Minister der Mitgliedsstaaten können sich zwar auf demokratische Legitimation in den Einzelstaaten berufen, doch können nationale Parlamentswahlen nicht mit europäischen Wahlen gleichgesetzt werden, in denen konkurrierende Pro-

gramme europäischer Politik zur Disposition gestellt werden. Dies ist ja auch bei den Wahlen zum europäischen Parlament nur am Rande gegeben, wo in erster Linie mit nationalstaatlichen Themen und Programmen um die Gunst der Wählerschaft geworben wird. Symptomatisch für die Diskrepanz zwischen Wunsch nach wirklicher europäischer Politik und der Wirklichkeit einer Nichtexistenz überstaatlicher politischer Programme ist die Tatsache, dass sich noch keine wirklich transnationalen Parteien gebildet haben. Ihnen käme die Aufgabe der Bildung einer europäischen Öffentlichkeit zu.

7. Europäischer Verfassungspatriotismus

Faktisch muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch konstatiert werden: die demokratische Grundregel, dass die ausführenden Organe ihre Politik in regelmässigen Wahlen vor der Bürgerschaft zu verantworten haben, ist im politischen System der Europäischen Union nicht gegeben. Die im Ministerrat tätigen Akteure gehen aus Wahlen hervor, in denen europäische Politik im günstigsten Fall am Rande eine Rolle spielt. Des weiteren entspricht der im Ministerrat geltende Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der Verhandlungen *nicht* den Anforderungen an ein demokratisches Gesetzgebungsverfahren. Das Europäische Parlament ist zwar direkt legitimiert, jedoch nur sehr begrenzt an der eigentlich europäischen Politik beteiligt. Die Kommission schliesslich ist in ihrer Zusammensetzung durch kein Wählervotum irgendwie beeinflussbar.

Die Zielgerichtetheit der Europäischen Union scheint mir klar erkennbar: der Übergang vom reinen Zweckverband zum politischen Gemeinwesen kann nur durch die Festsetzung demokratischer föderativer Elemente gelingen. Doch muss bei der Verwirklichung dieses Ziels der langsame Bewusstseinswandel von seiten der Bürger respektiert werden. Inwiefern dieser Wandel forciert werden kann, ist auch eine Frage der Transformierbar-

keit von nationalen Bewusstseins- und Identitätsfaktoren. Zu untersuchen ist deshalb, ob und inwieweit das (nationalstaatliche) Konzept des Verfassungspatriotismus auf die europäische Ebene übertragbar ist. Nachdem die Demokratiefähigkeit der EU ebenso wie die Notwendigkeit einer europäischen Verfassung im Sinne eines Grundlagenvertrages statuiert werden konnte und weiterhin konstatiert werden musste, dass es ein europäisches Bewusstsein der Europäer als europäische Bürger noch nicht gibt, bleibt die Frage, ob ein europäischer Verfassungspatriotismus als Basis einer europäischen demokratischen Identität realisierbar ist.²³

Wie ausgeführt, diene der deutsche Verfassungspatriotismus als «Identifikation mit der Essenz einer konkreten Verfassung» zur Herausbildung der «Idee einer verfassungszentrierten demokratischen politischen Kultur, die es erlaubte, der Frage nach Vaterland, Volk und Nation ausweichen zu können».²⁴ Sternbergers Verfassungspatriotismus war und ist nicht als Substitut für ein fehlendes, genuines Nationalbewusstsein zu verstehen, sondern konkretisierte dieses zu einer *neuen* entnationalisierten und deshalb auch abstrakteren Identität über die Bürgerrechte und die Verfassungsordnung der Bundesrepublik. Erst Habermas' Umdeutung des Verfassungspatriotismus in Richtung einer «universalistisch konzipierten subjektlosen Kommunikationsgemeinschaft von Verfassungsinterpreten»²⁵ rief zahlreiche Kritiker, ja an fatale deutsche Kontinuitäten glaubende Verächter des Verfassungspatriotismus als Identitätskonzept einer Nation auf den Plan. Nach deren Ansicht ist der Verfassungspatriotismus mit der deutschen Einigung hinfällig geworden. Die innere Logik des Verfassungspatriotismus liegt aber in seinem abstrakten Gehalt: Nicht die Loyalität zu einer konkreten Verfassung ist

23 Vgl. H. Kleger, *Europäischer Verfassungspatriotismus und demokratische Identität*, in: *Widerspruch* H. 29, Zürich 1995.

24 Vgl. O. Depenheuer, *Integration durch Verfassung?*, in: *Die politische Meinung*, 306/1995, S. 47,48.

25 Vgl. J. Gerhardt, *Verfassungspatriotismus als Identitätskonzept der Nation*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14/93, S. 29, 36.

ausschlaggebend, sondern zu einem abstrakten Verfassungsbegriff, gleichsam die Reduktion der konkreten Verfassung auf ihre eigentlich demokratischen Bestandteile.²⁶ Auf diesem Hintergrund ist eine Übertragung des nationalen Verfassungspatriotismus auf die transnationale Ebene durchaus denkbar und möglich. Die Herausbildung einer kollektiven europäischen Identität basiert zwar weiterhin auf der politischen Existenz des einzelnen, doch ist auf europäischer Ebene eine kollektive Identität losgelöst von nationaler Homogenität im Sinne von Volks- und Staatsangehörigkeit denkbar: sie wird in transnationalen Rationalitätskriterien *gedacht* und durch politische Mitwirkung gelebt. Politische Einheit wird durch die Zustimmung freier Bürger zu demokratischen Verfassungsprinzipien und ihre Mitwirkung im Gemeinwesen erzielt. Auf diesem Wege werden die oben angesprochenen institutionellen Garantien und die politische Partizipation zu Eckpfeilern einer europäischen kollektiven Identität. Begrifflich unterscheidet sich die europäische kollektive Identität durch das Erfordernis der Mehrfachidentität von der nationalen kollektiven Identität. Das Nebeneinander von partikularen Identitäten ist jedoch nur in einem *nicht-konkurrierenden kumulativen* statt alternativen Verhältnis denkbar. Auch hier ist die Unterscheidung einer *formellen* von einer *materiellen* Ebene angebracht: Es handelt sich bei dieser Mehrfachidentität um die Koexistenz eines übergeordneten Verfassungskonsenses im Sinne einer allgemeinen Zustimmung zu den europäischen demokratischen Grundprinzipien mit einzelnen nationalen bzw. regionalen Identitäten.

Schluss

Was die Entstehung eines europäischen Staatsbürgerstatus angeht, so sind die Impulse, die vom Maastrichter Vertrag ausgehen, bescheiden. Die Unionsbürgerschaft ist noch keine Staatsbürgerschaft *sui generis*. Ein Konzept der transnationalen Staatsbürgerschaft mit *kommunitären* Grundprinzipien würde zwei elementare Grundprobleme der EU entschärfen: Erstens die Konkurrenz der EU zum nationalstaatlichen Entwicklungsniveau bezüglich *Legitimation* und *Transparenz* und zum anderen die Schere zwischen der Forderung nach einer *demokratischeren* EU und den Umsetzungsmöglichkeiten. An der transnationalen Staatsbürgerschaft eines europäischen Bürgerstatus in seinen zugleich bürgerlichen, politischen und sozialen Dimensionen ist weiterzuarbeiten. Dies stärkt Solidaritäten, um den neuen gesellschaftlichen Problemlagen gerecht werden zu können.

26 Vgl. H. Kleger, Verfassungspatriotismus und Demokratie, in: Universalismus, Nationalismus und die neue Einheit der Deutschen (hrsg. P. Braitling/W. Reese-Schäfer), Frankfurt/a.M. 1991, S. 108–126.

Transnationale Demokratie aus feministischer Sicht

Von Elisabeth Bongert (Hamburg)¹

Drei Entwicklungsstränge: die zunehmende Globalisierung von Ökonomie und Politik, die zunehmenden globalen Umweltgefährdungen und die wachsenden Disparitäten zwischen Nord und Süd sowie zwischen Arm und Reich innerhalb der industrialisierten und nicht-industrialisierten Länder bilden den Hintergrund, vor dem ich meine Überlegungen zur transnationalen Demokratie entwickeln möchte. Aus jeder dieser Entwicklungen sind Diskussionen hervorgegangen, die wichtige Impulse und Anregungen für eine Konzeptionierung transnationaler Demokratie enthalten. Ich halte es für einen Schwachpunkt, dass diese Debatten bisher innerhalb der Politik und der Mainstream-Wissenschaft weitgehend getrennt geführt wurden und möchte für eine stärkere wissenschaftlich-theoretische wie auch politisch-praktische Verknüpfung plädieren. In den Aktivitäten, Konferenzen und Resolutionen von Frauengruppen und Non-Governmental-Organisations (NGO's) ist deutlich geworden, dass nur die Verknüpfung von ökonomischen, Umwelt- und Verteilungsfragen die Entwicklung langfristiger, globaler Perspektiven bzw. Lösungen ermöglicht. Insbesondere Frauenorganisationen aus nicht-industrialisierten Ländern haben dazu beigetragen, dass Probleme von Armut, Kriegen und Umweltzerstörung sowohl in ihren globalen Dimensionen als auch in ihrer gegenseitigen Ver-

netzung gesehen werden.² Obwohl ein grosser Teil der Demokratisierungsbewegungen sowohl in den nicht-industrialisierten Ländern als auch in den Ländern des ehemaligen Ostblocks von Frauen vorangetrieben wurde und wird,³ hat die feministische Diskussion und Forschung Fragen von internationaler Ökonomie und Globalisierung sowie deren Implikationen für Demokratie und Demokratietheorie bisher weitgehend vernachlässigt. So verweist auch Birgit Meyer⁴ zu Recht auf das Fehlen einer feministischen Demokratietheorie. Ich halte es für eine wichtige und spannende Aufgabe der Frauenforschung, den Globalisierungsprozess in seinen verschiedenen Dimensionen und seinen demokratietheoretischen Implikationen zu analysieren und Ansätze für ein globales, feministisches Demokratiemodell zu entwickeln. Es versteht sich von selbst, dass ich in diesem Aufsatz nur eine erste, vorsichtige Annäherung versuchen kann. Ebenso selbstverständlich erhebe ich nicht den Anspruch, die feministische Sicht zu repräsentieren.

Ich werde im folgenden zunächst drei aktuelle Modelle transnationaler Demokratie skizzieren, die die o.g. Problemkonstellationen aufgreifen und mir, zumindest teilweise, als Bausteine für ein feministisches Konzept sinnvoll erscheinen. Arbeiten, die hauptsächlich auf die empirisch-analytische *Beschreibung* der

- 2 Vgl. z.B. die Women's-Action-Agenda 21, in: Wichterich, Christa (1992): Die Erde bemuttern. Frauen und Ökologie nach dem Erdgipfel in Rio. hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. Köln, S. 130–143; Women's Feature Service (1994) (Hg.): The Power To Change. Frauen, Umwelt und Entwicklung. Zürich/Dortmund; Shiva, Vandana (1995) (Hg): ... schliesslich ist es unser Leben. Ökofeministische Beiträge von Frauen aus aller Welt. Darmstadt; Scheu, Hildegard (1995): Entwicklungsziel: Frauenmacht. Frauenarbeit und Frauenorganisationen in Indien. Frankfurt/M.
- 3 Vgl. Massarat, Mohssen u. a. (Hg) (1993): Die Dritte Welt und Wir. Bilanz und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis, Freiburg; Nelson, Barbara J./ Chowdhury, Najma (Eds.) (1994): Women and Politics Worldwide, New Haven & London.
- 4 Meyer, Birgit (1992): Über das schwierige, aber notwendige Verhältnis von Feminismus und Demokratie, in: Biester, Elke u. a. (Hg.): Staat aus feministischer Sicht, Berlin.

1 Bis Dez. 1994: Elisabeth Gerhards, ich habe 1995 meinen Geburtsnamen wiederangenommen.

Erosion nationalstaatlicher Politik und Demokratie abheben⁵, sowie solche, die nur *Forderungen* nach weltweiter transnationaler Demokratisierung stellen⁶ werden zugunsten von zumindest ansatzweise ausgearbeiteten Modellen transnationaler Demokratie vernachlässigt. Im zweiten Teil werde ich mich mit dem Verhältnis von Feminismus und Demokratie beschäftigen, die feministische Kritik am EU-Demokratiedefizit zusammenfassen und versuchen, erste konzeptionelle Ideen für eine feministische transnationale Demokratie zusammenzutragen. Unter Rückbezug auf die eingangs vorgestellten Modelle und unter Verwendung von Bausteinen aus einschlägigen demokratietheoretischen Arbeiten werde ich abschliessend mögliche Denk-, Handlungs- und Forschungswege benennen.

I. Transnationale Demokratiekonzepte

Die liberale Demokratie kapitalistischer Marktgesellschaften hat sich einerseits nach dem Ende des Ost-West-Konflikts als scheinbar beste aller Gesellschaftsformen erwiesen und wird erfolgreich als Exportartikel der westlichen Industrieländer gehandelt. Andererseits ist sie (nicht zum ersten Mal) einer anhaltend heftigen Kritik ausgesetzt, die das politische System und seine Repräsentativorgane miteinschliesst. Macpherson schrieb bereits 1977 seinen «Nachruf auf die liberale Demokratie», den er allerdings noch mit der Hoffnung verband, eine partizipative Demokratie zum Leben zu erwecken, die nicht das freie Spiel der Marktkräfte, sondern das gleiche Recht jedes Mannes und

5 Z. B. Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander (1994): Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt/M.; Camilleri, Joseph A./Falk Jim (1992): The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World, Aldershot.

6 Z. B. Hoffmann, Dieter/Jäger Thomas (1995): Demokratisierung – Krise eines Prozesses, in: dies. (Hg.): Demokratie in der Krise? Zukunft der Demokratie, Opladen S. 15–38.

jeder Frau auf den Gebrauch seiner/ihrer Fähigkeiten und auf volle Entfaltung in den Mittelpunkt stellt.⁷ Die Entwicklungen der letzten 15 Jahre lassen allerdings ernsthafte Zweifel an einer solchen Möglichkeit aufkommen. Mittlerweile wird in fast allen industrialisierten Ländern wirtschaftspolitisch unüberhörbar das neoliberale Credo gesungen, verbunden mit tiefen Einschnitten in der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik, sowie weltweiter Deregulierung und (Re-) Privatisierung. Wohlstand und Fortschritt werden als abhängige Variablen von Wirtschaftswachstum definiert, so dass alle anderen (Politik-) Ziele dem Erhalt der jeweiligen Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet werden. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten von partizipativer BürgerInnenbeteiligung so weitgehend eingeschränkt, dass wachsende Zweifel darüber angebracht sind, inwieweit diese Gesellschaftsform eigentlich noch als Demokratie zu bezeichnen ist.

Die hier vorgestellten Konzepte haben zwei gemeinsame Ausgangspunkte, die sich auf die drei anfangs genannten Problemdimensionen beziehen lassen:

- (1) Die globale Situation der Menschheit wird als zunehmend besorgniserregend empfunden. Die mit der wissenschaftlich-technologischen Entwicklung verbundenen Grossgefahren, insbesondere die ökologischen Katastrophenpotentiale, die krasse Ungleichheit der Verteilung zwischen Nord und Süd, die dominante Rolle der Weltwirtschaft bzw. der transnationalen Unternehmen stehen im Mittelpunkt der Überlegungen.
- (2) Die Erkenntnis, dass Theorie und Praxis der liberalen, nationalstaatlichen Demokratie den heutigen globalen Herausforderungen nicht mehr angemessen sind und nach neuen Formen und Wegen demokratisch-verantwortbarer (Welt-)Politik gesucht werden muss.

7 Macpherson, Crawford B. (1977): The Life and Times of Liberal Democracy. dt. 1983: Nachruf auf die liberale Demokratie, Frankfurt/M.

1. Cosmopolitan Democracy

David Held hat in seinem 1991 erschienenen Aufsatz *«Democracy, the Nation State and the Global System»*⁸ die weitreichenden Implikationen des Globalisierungsprozesses für die Demokratietheorie thematisiert und damit ein wichtiges Forschungsfeld für die Politikwissenschaft eröffnet. Held geht von der zunehmenden internationalen Vernetzung aus, die nicht nur die Basis des souveränen Nationalstaates erodiert,⁹ sondern auch die Grundannahmen der bisherigen Demokratietheorie obsolet werden lässt. Dabei berücksichtigt er neben der Weltwirtschaft noch drei weitere Globalisierungsdimensionen: internationale Organisationen, internationales Recht sowie hegemoniale Mächte und Machtblöcke. Nach Held impliziert der Globalisierungsprozess drei zentrale Herausforderungen an den modernen Staat, die eine neue Demokratietheorie verlangen: 1. Autonomie und Souveränität des Nationalstaats werden durch ökonomische, rechtliche, politische und militärische Vernetzungen (*«disjunctures»*) erheblich eingeschränkt.¹⁰ Als zweites nennt Held den lokalen und regionalen Nationalismus, der den Staat von innen her bedroht und drittens den Prozess globaler Vernetzung, in dem transnationale Entscheidungsstrukturen von einzelnen Staaten und erst recht von deren BürgerInnen nicht mehr

8 In: Held, David (Ed.) (1991): *Political Theory Today*. Cambridge UK, S. 197–235.

9 Zur empirischen Begründung dieses Prozesses vgl. u. a. United Nation Center on Transnational Corporations (UNCTC) (1988): *Transnational Corporations in World Development*, New York; UNCTC (1992): *World Investment Report 1992: Transnational Corporations as Engines of Growth*, New York; Ohmae, Kenichi (1991): *The Borderless World. Power and Strategy in the Interlinked Economy*, New York, dt. (1994): *Die Logik der Weltwirtschaft*, Frankfurt/M; Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (Ed.) (1992): *Technology and Economy*, Paris; Reich, Robert B. (1993): *Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie*, Frankfurt/M.

10 Diese Einschätzung findet sich auch bei Picciotto, Sol (1991): *The Internationalisation of the State*, in: *Capital & Class*, Nr. 43; Willke, Helmut (1992): *Ironie des Staates*, Frankfurt/M; Camilleri/Falk (1992): a. a. O (Anm. 5).

kontrolliert werden können. Ein neues Demokratiemodell muss den sich verändernden demokratischen Staat innerhalb der internationalen Weltordnung in ihrer gegenseitigen Verflechtung analysieren. Held nennt sein Konzept zunächst *«the federal model of democratic autonomy»*¹¹ und entwickelt es dann weiter zum *«cosmopolitan model of democracy»*¹². Es beinhaltet einen föderalistischen Zusammenschluss demokratischer Staaten in Form einer *«international civil society»* vertreten beispielsweise in einer zweiten Kammer der UNO und basiert auf einem neuen Konzept von Souveränität und Bürgerschaft, in dem die Souveränität einzelner Staaten durch demokratisch legitimierte transnationale Organisationen beschränkt wird (nicht durch andere Staaten). Gleichzeitig muss das innerstaatliche Verhältnis von Staats- und Volkssouveränität neu ausbalanciert werden, so dass öffentliches und privates Recht gleichermaßen geschützt wird. Dieser an sich nicht neue, jedoch nie eingelöste Anspruch soll auf der Basis von zwei wesentlichen Voraussetzungen verwirklicht werden: erstens die Entfaltung und Entwicklung derjenigen Bedingungen und Voraussetzungen, die für die Teilnahme an und Partizipation in der politischen Gemeinschaft notwendig sind. Zweitens müssen fünf zentrale Rechtskategorien: *«civil, political, economic, social and reproductive rights»*, die den Menschen freie und gleiche Teilhabe an der Regulierung ihrer eigenen gesellschaftlichen Beziehungen ermöglichen, in den Verfassungen der Parlamente und internationalen Versammlungen (*«networks of power»*) verankert werden. Held's *«interdependente Transformation von Staat und Zivilgesellschaft»* umfasst darüberhinaus die Gründung von Regionalparlamenten

11 Held (1991): a. a. O. (Anm. 8).

12 Held, David (1993): *Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order?* in: Ders. (Ed.): *Prospects for Democracy*. North, South, East, West. Cambridge, UK S. 13–52; und Ders. (1995): *Democracy and the New International Order* in: Archibugi, Daniele/Held, David (Eds.): *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge UK S. 96–120; vgl. ergänzend auch Archibugi, Daniele (1995): *From the United Nations to Cosmopolitan Democracy*, in: Archibugi/Held (1995): a. a. O. S. 121–162.

z. B. in Lateinamerika oder Afrika, (vergleichbar mit dem Europäischen Parlament allerdings mit mehr Kompetenzen ausgestattet), Stärkung der regionalen und internationalen Gerichtshöfe, Demokratisierung der internationalen Regierungsorganisationen (GO's) und öffentliche Überprüfung durch gewählte Kontrollgremien. Wichtige oder strittige Fragen, insbesondere die Art der Produktion, die Verteilung von Einkommen und die Nutzung von Ressourcen müssen von der Weltbürgerversammlung («international civil society») legitimiert werden.

Leider bleibt eine Konkretisierung des Begriffs «Zivilgesellschaft» auch in den späteren Publikationen aus, so dass unklar bleibt, wer die zentralen Akteure in Held's Zivilgesellschaft sein könnten. NGO's oder soziale Bewegungen spielen keine relevante Rolle in seinem Modell. Held bleibt trotz seiner Kritik an der nationalstaatlichen Demokratie dem Repräsentationssystem verhaftet und versucht dieses, ohne im einzelnen Ansätze für Demokratisierungsstrategien zu benennen, auf die transnationale bzw. internationale Ebene zu übertragen.

2. Dialogic Democracy

Auch Anthony Giddens¹³ sieht angesichts der die Moderne kennzeichnenden Problemlagen die Notwendigkeit einer «Demokratisierung von Demokratie» in Verbindung mit einer neuen globalen Politik. In der *globalisierten, detraditionalisierten, reflexiven* Gesellschaft, in der aufgrund der vom Menschen erzeugten Ungewissheit («manufactured uncertainty») nahezu sämtliche Lebensbereiche entscheidungsbedürftig werden, muss eine neue Politik Möglichkeiten und Räume eröffnen für eine demokratische, auf Verantwortung und Vertrauen gegründete Auseinandersetzung über zentrale gesellschaftliche Fragen.

13 Giddens, Anthony (1994): *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Cambridge UK.

Die Basis dieser neuen, globalen Politik umreisst Giddens in einem 6-Punkte-Rahmenprogramm, indem er einen philosophischen Wertekonservatismus mit zentralen Werten sozialistischen Denkens zu verbinden sucht:

(1) In Abgrenzung von der Debatte um neoliberalen Individualismus versus Kollektivismus möchte Giddens individuelle Autonomie verknüpfen mit der Anerkennung wechselseitiger Abhängigkeit in allen Sphären des sozialen Lebens inklusive des ökonomischen Bereichs. Diese *soziale Solidarität* entsteht auf der Grundlage *persönlicher und sozialer Verantwortung für andere*.

(2) *In Ergänzung zu einer emanzipatorischen Politik von Lebenschancen* brauchen wir heute eine Politik von *Lebensstilen* (Life-politics), die Entscheidungen darüber ermöglicht, wie wir in einer *global cosmopolitan order* leben wollen. Life-politics ist eine Politik der Identität *und* Entscheidung, z. B. in bezug auf die veränderten Familienstrukturen, aber auch in bezug auf Erwerbstätigkeit und Ökonomie. Hier spielen Feminismus und Ökologiebewegung eine grosse Rolle.

(3) Eine generative Politik soll Aktivitäten von Individuen und Gruppen (z. B. soziale Bewegungen und Selbsthilfegruppen) fördern, indem materielle Voraussetzungen und institutionelle Rahmenbedingungen für Partizipation und Mitgestaltung der sozialen Ordnung (insbesondere auf lokaler Ebene) geschaffen werden. Ein Bestandteil generativer Politik ist die ökonomische und soziale Verbesserung der Situation von Frauen und eine Änderung der geschlechtsspezifischen Verhaltensmuster.

(4) Demokratisierung der Demokratie durch die Schaffung eines öffentlichen Raums, in dem Kontroversen dialogisch verhandelt und ev. gelöst werden können. *Dialogic democracy* beginnt im persönlichen Leben durch Integration von Autonomie und Solidarität und befähigt die Individuen zur dialogischen Demokratie im öffentlichen Raum. Über die Aktivitäten von Selbsthilfegruppen und sozialen Bewegungen kann *dialogic democracy* auch in globale Verhandlungsebenen hineingetragen werden.

Giddens sieht in vier verschiedenen Bereichen des sozialen Lebens bereits Anfänge einer dialogischen Demokratie aufkeimen: 1. im persönlichen Leben, in Ehe und Familie, Sexualität, Freundschaft, Eltern-Kind-Beziehungen; 2. in der globalen Zunahme von sozialen Bewegungen und Selbsthilfegruppen, die bereits bei vielen Gelegenheiten Räume für den Dialog mit Staaten und Industrieverbänden eröffnet haben; 3. im organisatorischen und strukturellen Umbau der grossen transnationalen Unternehmen, in dem Giddens eine Tendenz zur «responsibility-based-organisation» entdeckt; und 4. im Bereich der internationalen, globalen Ordnung. Held's cosmopolitan democracy, so Giddens, wäre ohne die Implementation der dialogischen Demokratie in den verschiedenen Organisationen und Netzwerken Opfer genau derselben Beschränkungen und Grenzen, wie die nationalstaatliche, liberale Demokratie.

(5) Ein Modell der «positiven Wohlfahrt» soll die Probleme des Wohlfahrtstaates lösen. Hauptbestandteile sind eine redistributive Politik zugunsten der Armen (sowohl innerstaatlich als auch weltweit) verbunden mit ökologischen Wirtschaftskonzepten zum Schutz der Lebensgrundlagen. Und eine gerechte Verteilung der Arbeit durch flexible Arbeitsmarktpolitik verbunden mit veränderten sozialen Verhältnissen (insbesondere zwischen den Geschlechtern).

(6) Dem Problem der Gewalt in sozialen Beziehungen – zwischen Angehörigen verschiedener Kulturen, Männern und Frauen, als auch zwischen Staaten – kann nur durch eine radikale Politik des Dialogs und der Kommunikation begegnet werden, da die Möglichkeiten von geographischer Trennung bzw. Auswanderung in einer globalisierten Gesellschaft drastisch eingeschränkt sind.¹⁴

Dialogische Demokratie ist Bestandteil einer Politik, die versucht, den Herausforderungen der Moderne («globalisation,

post-traditional social order, manufactured uncertainty») mit einem neuen, global gedachten Gesellschaftsprojekt zu begegnen. Die Einbettung von Giddens' Demokratiemodell in einen neuen, teilweise visionären Gesellschaftsentwurf finde ich überzeugend und notwendig. Allerdings erscheint mir der Focus auf den Privatbereich und die Überbewertung der Handlungsmöglichkeiten individueller Akteure äusserst problematisch, vor allem in bezug auf Strukturveränderungen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. So halte ich beispielsweise seine überwiegend positive Wahrnehmung der Umstrukturierungsprozesse der transnationalen Unternehmen für ausgesprochen unrealistisch. Strukturveränderungen von Hierarchie gehen nicht unbedingt mit weniger Herrschaft oder mit mehr selbstbestimmter Arbeit einher. Und die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen wie die rapide Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen, Dequalifizierung von Arbeit und anhaltender Massenerwerbslosigkeit führen wohl eher zur Verschärfung sozialer Ungleichheit und Entsolidarisierung und damit in die entgegengesetzte Richtung.

Während Held versucht, globale Probleme durch ein demokratischeres Repräsentationssystem und vor allem die gleichberechtigte Einbeziehung von benachteiligten «Regionen» wie Lateinamerika und Afrika einer verantwortbaren Bearbeitung zugänglich zu machen, setzt Giddens auf die Demokratisierung «von unten», wobei unklar bleibt, wie solche wesentlichen Kompetenzen wie Solidarität, Autonomie und gegenseitige Verantwortung (wieder) erlernt werden sollen. Meiner Ansicht nach liesse sich das nur durch Demokratisierung von Entscheidungsstrukturen erreichen, indem Menschen über diejenigen Belange, die sie persönlich betreffen, auch weitestgehend selbst (mit-)entscheiden können: z. B. durch Dezentralisierung politischer Autorität, wie Hirst vorschlägt.

¹⁴ Zum Verhältnis von Globalisierung und (neuem) Nationalismus vgl. Smith, Anthony D. (1995): Nations and Nationalism in a Global Era. Cambridge UK.

3. Associative Democracy

Auch Hirst¹⁵ benennt als Ausgangspunkt seiner Überlegungen die Unfähigkeit liberaldemokratischer Institutionen, mit den grundlegenden Veränderungen der Moderne angemessen umzugehen. *Associative democracy* ist ein politisches Konzept, das – vom Anspruch her – die Verantwortlichkeit der Regierung wiederherstellt, mit der neuen Komplexität der politischen Autorität umgehen sowie plurale Werte von unterschiedlichen Gemeinschaften vereinbaren kann, die Bedürfnisse sowohl der Erfolgreichen als auch der Armen berücksichtigt und neue Formen von *economic governance* zur Verfügung stellt. Hauptaufgabe einer neuen Demokratietheorie (nach Hirst) wird es sein, eine Möglichkeit zu finden, die transnationalen Unternehmen einer Form von öffentlicher demokratischer Kontrolle zu unterwerfen.

Associative democracy beruht auf drei Grundvoraussetzungen:

(1) Die Organisation sozialer Angelegenheiten sollte so weit wie möglich weg vom Staat auf freiwillige, demokratische, selbst-regierte Versammlungen (*associations*) übertragen werden. Das ermöglicht eine Verringerung der direkten Staatsaktivitäten. Die *«civil society»*¹⁶ übernimmt Aufgaben der öffentlichen Sphäre (z. B. Gesundheit, Erziehung und Wohlfahrt). Der demokratische Repräsentativstaat wird wieder mehr zu einer *minimal public power*; er finanziert die freiwilligen Assoziationen und führt die Aufsicht, übernimmt aber keine direkte Verantwortung.

(2) Politische Autorität sollte dezentralisiert werden, um die Kompetenzen der lokalen Ebenen zu stärken. Die Einführung einer föderalen Struktur von Autorität, die auf Kooperation

15 Hirst, Paul (1994): *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge UK; ders. (1995): *Associative Democracy*. Berlin, unveröff. Manuskript.

16 Mit *civil society* bezeichnet Hirst die Gesamtheit von nicht-staatlichen, freiwilligen Zusammenschlüssen wie NGO's, soziale Bewegungen und Selbsthilfegruppen.

statt auf Hierarchie basiert ist die einzig angemessene Antwort auf den Souveränitätsverlust des Staates und stellt ein Modell zur Verfügung für eine neue Form von *governance ohne ein einzelnes autoritatives Zentrum*.

(3) So weit wie möglich soll die Wirtschaft auf Gegenseitigkeit zwischen Investoren und Beschäftigten organisiert werden, durch *nonprofit financial institutions* und kooperative Firmen, in denen Investoren und ArbeiterInnen gemeinsam das Unternehmen regieren. Das ist nicht etwa naiv angesichts der ökonomischen Globalisierung, sondern im Gegenteil notwendig, da einzelne Staaten immer weniger regulative Kontrolle über die Wirtschaft (nicht nur international, sondern auch regional) ausüben können. Voraussetzung ist der Aufbau von lokalen und gegenseitigen Finanzinstitutionen, die nicht profit-orientiert sind, aber den Investoren einen *guaranteed return* anbieten. Sie müssen durch öffentliche Mittel unterstützt und rechtlich abgesichert werden.

Auf diese Weise könnten Regionen mit selbständig aufgebrachtem Kapital Firmen gründen bzw. übernehmen und damit Arbeit und Wohlstand in ihrer Region schaffen. Die öffentliche Hand müsste kleine und mittlere Unternehmen unterstützen und Kooperationen (*mutualists firms*) fördern.

Associationalism ist weder kapitalistisch noch kollektivistisch, es beinhaltet Kooperation und Markt. Ziel ist eine regulierte Austausch-Ökonomie, als Ausweg vor einer unregierbaren ökonomischen Internationalisierung, die nur einigen wenigen, darunter den grossen transnationalen Unternehmen, Wohlstand bringt und eine effektive politische Kontrolle nicht mehr zulässt.

Associative Democracy ist keine Utopie, die erst aufgebaut werden kann, wenn alle anderen Institutionen, seien sie liberaldemokratisch oder sozialistisch, zerstört sind. Vielmehr sollte das Konzept angesehen werden als notwendige *radikale, aber praktikable Reform* der bestehenden politischen und ökonomischen Institutionen. Freiwillige Assoziationen, Dezentralisierung und Pluralisierung politischer Autorität würden dazu bei-

tragen, die Legitimität der liberalen Demokratie wiederherzustellen.

Hirst's Vorstellungen von einer Dezentralisierung politischer Autorität beinhalten – nimmt man den Anspruch ernst – die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf lokale und regionale Ebenen. Das wäre m. E. eine notwendige und sinnvolle Ergänzung des von Held vorgeschlagenen Repräsentationssystems und gleichzeitig ein wichtiger Schritt in Richtung mehr individueller Autonomie und Verantwortung im Sinne von Giddens. Fraglich erscheint mir allerdings, ob die von Hirst formulierten Überlegungen eines gemischten Wirtschaftssystems, das im Unterschied zum bestehenden, zumindest teilweise demokratisch kontrollierbar wäre, ohne einen radikalen Umbau der kapitalistischen Marktwirtschaft überhaupt denkbar wäre. Insofern nimmt Hirst letztendlich ein gut Teil seiner Argumentation wieder zurück, wenn er die Kompatibilität seines Konzepts mit den liberaldemokratischen Institutionen betont. Sein Vorschlag von *mutualist firms* mit staatlich garantierten Rückflüssen für die Investoren würde wohl mit einer Reihe von aktien- und wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen (z. B. auf EU-Ebene) in Konflikt geraten.

Die skizzierten Demokratisierungsüberlegungen thematisieren ganz überwiegend institutionelle, erdpolitische und global-ökonomische Dimensionen eines geforderten Wandels. Die primäre soziale und strukturelle Ungleichheit zwischen den Geschlechtern wird nicht konzeptionalisiert als wesentliches Element einer gesellschaftlichen Demokratie. Nun gibt es keine ausgearbeiteten feministischen Modelle transnationaler Demokratie. Ich werde mich also im folgenden auf Spurensuche begeben und Ideen und Bausteine zusammensuchen, die zur Konzeptionierung eines strategischen Modells beitragen können.

II. Feminismus und Demokratie

1. Feministische Kritik an liberaler Demokratie

Ausgangspunkt der feministischen Kritik ist die Dichotomie zwischen öffentlich und privat, die jahrhundertlang dazu beigetragen hat, Frauen die alleinige Verantwortung für den Privatbereich zuzuweisen und sie implizit oder explizit vom öffentlichen Leben auszuschließen. Carol Pateman¹⁷ hat gezeigt, dass der Gesellschaftsvertrag seinem Wesen nach mit einem bis heute ignorierten Geschlechtervertrag verknüpft ist, der dem Mann auch im Privatbereich die Herrschaft über die Frau sichert. Das patriarchale Recht <herr>scht also im öffentlichen wie auch im privaten Bereich.

Das Versagen der liberalen Demokratie, ihr Versprechen von politischer Gleichheit einzulösen, veranlasst Anne Phillips¹⁸ zu fragen, ob die ungleiche Behandlung von Frauen und Männern nur eine bedauernswerte Begleiterscheinung von liberaler Demokratie oder essentiell in ihren Grundlagen verankert ist. Politische Gleichheit in Form von gleichem Wahlrecht vernachlässigt die Tatsache, dass ungleicher Zugang zu ökonomischen Ressourcen verbunden ist mit ungleichem Zugang zu Wissen, Information und politischen Fähigkeiten. Demensprechend bezieht sich die feministische Analyse des Geschlechterverhältnisses nicht nur auf materielle Ungleichheit, sondern zentral auf Marginalität und Exklusion von Frauen aus Macht- und Entscheidungszusammenhängen. Phillips zeigt auf, dass die Ungleichheit der Geschlechter durch die Definition von Bürgerschaft («citizenship») intrinsisch im Politischen angelegt ist: Männer werden über Arbeit und Vaterlandsverteidigung zu

17 Pateman Carol (1989): *The Disorder of Women. Democracy, Feminism and Political Theory*, Stanford, California.

18 Phillips, Anne (1993): *Must Feminists Give up on Liberal Democracy?* In: dies.: *Democracy and Difference*, Cambridge UK S. 103–122; vgl. auch dies. (1991): *Engendering Democracy*. Pennsylvania/Cambridge.

Bürgern, Frauen nur indirekt und teilweise über Mutterschaft. Die geschlechtsspezifische Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit ist verknüpft mit geschlechtsspezifischer Verteilung von Macht und politischem Status.¹⁹ Obwohl also Theorie und Praxis der liberalen Demokratie kaum zu mehr Geschlechtergleichheit beigetragen haben, kommt Phillips zu dem Schluss, dass mehr Gleichberechtigung und soziale Gerechtigkeit (auch für andere benachteiligte Gruppen) innerhalb des Gebäudes der liberalen Demokratie erreicht werden kann und es keine brauchbare Alternative dazu gibt. Zumal es äusserst schwierig ist, herauszufinden, was nun historischen Ursprungs ist und was die zugrundeliegende essentielle Substanz.

Zu einem anderen Ergebnis kommt Iris M. Young²⁰, die mit ihrer Kritik am Ideal des universalen Staatsbürgerstatus den formalen Gleichheitsbegriff liberaler Demokratien in Frage stellt. Auf die Frage, warum der formal für alle gleiche Staatsbürgerstatus die Unterdrückung von Menschen nicht beseitigt hat, gibt Young eine zweiteilige Antwort: a) die sozialen und ökonomischen Prozesse, die den Status von Menschen am meisten determinieren, sind oligarchisch und entziehen sich jeder demokratischen Kontrolle. b) Der universale Staatsbürgerstatus setzt einen Allgemeinwillen voraus, der immer schon diejenigen Gruppen ausgeschlossen hat, die als unfähig beurteilt wurden, jenen allgemeinen Standpunkt einzunehmen.²¹ Das galt und gilt insbesondere für Frauen, da die nüchterne, leidenschaftslose und unabhängige Vernunft der staatsbürgerlichen Öffentlichkeit auf dem Ausschluss der Frauen beruht. Die den Frauen zugeschriebenen Eigenschaften und Fähigkeiten wie Leidenschaft, Emotion, körperliche Bedürfnisbefriedigung wiesen ihnen die Verantwortung für den im Gegensatz zur Öffentlichkeit konstru-

19 Phillips, Anne (1993): a. a. O. S. 106 ff.

20 Young, Iris Marion (1993): Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz. Eine Kritik am Ideal des universalen Staatsbürgerstatus, in: Nagl-Docekal, Herta/Pauer-Studer, Herlinde (Hg.): Jenseits der Geschlechtermoral. Beiträge zur feministischen Ethik, Frankfurt/M.

21 Ebenda S. 271 ff.

ierten Privatraum zu. Gefühl, Begehren und Körperlichkeit mussten auf die Privatsphäre beschränkt bleiben, um die Einheit der Öffentlichkeit (und die Machtposition der Männer) nicht zu gefährden. Von diesem Ausschlussmechanismus waren ebenso Arme, Lohnarbeiter, Schwarze und andere Minderheiten betroffen.

Unter Verweis auf Studien von Jane Mansbridge²² und Amy Gutman²³ zeigt Young auf, dass die Ausschlussmechanismen des universalistischen Öffentlichkeitsideals auf subtile Weise heute noch vorhanden sind, da das Prinzip der Gleichbehandlung auf einem formalen Gleichheitsverständnis beruht und deswegen zu Verstärkung von Unterdrückung oder Benachteiligung führt, wo unterschiedliche Fähigkeiten, Werte und Verhalten vorhanden sind. Anders gesagt, die gleiche Behandlung von Ungleichen führt zur Verschärfung der Ungleichheit. Die Partizipation und Inklusion aller BürgerInnen verlangt deshalb die Formulierung spezieller Rechte, um Unterdrückung und Benachteiligung auszugleichen. Young entwickelt deshalb ein Konzept differenzierter Staatsbürgerschaft und fordert «institutionalisierte Wege zur ausdrücklichen Anerkennung und Repräsentation unterdrückter Gruppen»²⁴. Jede partizipative Demokratietheorie muss von der Voraussetzung ausgehen, dass Gruppendifferenzen vorhanden sind und einige Gruppen potentiell oder tatsächlich unterdrückt und benachteiligt sind. Diese müssten durch institutionelle Mechanismen und öffentliche Ressourcen darin unterstützt werden, a) sich selbst zu organisieren, und b) gesellschaftspolitische Massnahmen, von denen sie selbst betroffen sind, zu analysieren und politische Vorschläge zu entwickeln, die von den jeweiligen Entscheidungsträgern nachweislich in die Entscheidungen einbezogen werden müssen. Bei politischen Massnahmen, die eine Gruppe direkt betreffen (z. B. reprodu-

22 Mansbridge, Jane (1980): *Beyond Adversary Democracy*, New York: Basic Books.

23 Gutman, Amy (1980): *Liberal Equality*, Cambridge, Mass.

24 Young, Iris Marion (1993): a. a. O. S. 279 (Anm. 20).

tive Rechte für Frauen), hat die Gruppe ein Vetorecht. Hierbei ist wichtig, dass spezielle Rechte nicht dazu dienen, «Mängel» oder Unterlegenheiten zu kompensieren, sondern das Spezifische in den verschiedenen Formen des Lebens positiv geltend zu machen.

Der häufig von Feministinnen geäußerten Befürchtung, dass spezielle Rechte für bestimmte Gruppen wiederum Ausschluss und Stigmatisierung dieser Gruppen legitimieren könnten, begegnet Young mit dem Hinweis, dass diese Befürchtung nur dann begründet ist, wenn Gruppendifferenz gleichgesetzt wird mit Devianz, Stigma und Ungleichheit. Young setzt dem eine positive Bedeutung von Gruppendifferenz entgegen.

Problematisch wird es m. E. bei Young's Konzept der sozialen Gruppe. Schwule, Lesben und Schwarze als Gruppe zu bezeichnen, deren soziale Lage es begünstigt, «charakteristische Auffassungen von allen Aspekten der Gesellschaft und unverwechselbare Perspektiven auf soziale Fragen (zu) haben»²⁵, berücksichtigt nicht die Tatsache, dass Schwule, Lesben und Schwarze in allen sozialen Schichten der Gesellschaft zu finden sind. Darüberhinaus spielt wohl auch der vielfach belegte zunehmende Individualisierungsprozess eine Rolle, der gerade solche identitätsstiftende Gruppenbildungen mehr und mehr unterläuft und verunmöglicht.

Das Konzept der Gruppenvertretung ist trotzdem ein wichtiges und sinnvolles Instrument, um strukturelle Benachteiligungen gesellschaftlicher Gruppen auszugleichen. Wichtig wäre es aber auch, den ersten Teil der Antwort auf ihre Überlegungen rückzubeziehen und zu fragen, inwieweit institutionelle Veränderungen der politischen Öffentlichkeit auch zu Strukturveränderungen im ökonomischen Bereich führen bzw. beitragen können.

25 Ebenda S. 291.

2. Feministische Kritik am EU-Demokratie-Defizit

Die öffentlichkeitswirksam inszenierte «Vollendung des europäischen Binnenmarktes» zum 31. 12. 1992 hat – auch in den Sozialwissenschaften – eine breite Debatte über wirtschaftliche, politische und soziale Dimensionen des europäischen Integrationsprozesses ausgelöst.²⁶ Innerhalb der Frauenforschung war und ist Europa jedoch eher ein Randthema. Zwar gibt es mittlerweile eine Reihe von Veröffentlichungen; diese konzentrieren sich jedoch im wesentlichen auf die sogenannte soziale Dimension des Binnenmarktes. Lohnpolitik, Beschäftigungspolitik, Gleichstellungspolitik, Sozialpolitik sind die zentralen Themen.²⁷ Diejenigen Bereiche, die den europäischen Einigungsprozess wesentlich bestimmt haben, wie Wirtschafts- und Energiepolitik, Forschungs- und Technologiepolitik sind kaum Gegenstand der Auseinandersetzung.²⁸ Die Debatte um die soziale Dimension hat jedoch zunehmend das Demokratiedefizit der

26 Kreile, Michael (Hg.) (1992): Die Integration Europas. PVS Sonderheft 23/1992; Schäfers, Bernhard (Hg.) (1993): Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa. Verhandlungen des 26. Deutschen Soziologentages in Düsseldorf 1992; Frankfurt/New York; Meulemann, Heiner/Elting-Camus, Agnes (Hg.) (1993): Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa. Tagungsband II, Frankfurt/New York.

27 Hörburger, Hortense (1991): Europas Frauen fordern mehr. Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes am Beispiel der spezifischen Auswirkungen für Frauen, Marburg; Schüren; Biester, Elke/Holland-Cunz, Barbara u. a. (Hg.) (1994): Das unsichtbare Geschlecht der Europa. Der europäische Einigungsprozess aus feministischer Sicht, Frankfurt/New York; Herve, Florence (Hg.) (1991): FrauenZimmer im Haus Europa. Köln; Schunter-Kleemann, Susanne (Hg.) (1990): EG-Binnenmarkt – EuroPatriarchat oder Aufbruch der Frauen? Bremen; dies. (Hg.) (1992): Herrenhaus Europa – Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat, Berlin; Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis (1993): Europa – einig Vaterland? Nr. 32/1993.

28 Vgl. Gerhards, Elisabeth (1994a): Die Biotechnologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft. in: Biester u. a., a. a. O. S. 85–111; Zum Verhältnis von Demokratie und Technologie, speziell Biotechnologie vgl. Gerhards, Elisabeth (1994b): Europa und die neue Biotechnologie, in: Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis: Schöpfungsgeschichte Zweiter Teil. Neue Technologien, Nr. 38/1994 S. 23–38.

Europäischen Union in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt. Hauptgegenstand der Kritik sind die mangelhaften Entscheidungskompetenzen des Europäischen Parlaments und das Unterlaufen der Gewaltenteilung durch die Übertragung legislativer Kompetenzen an die Minister der Mitgliedstaaten.²⁹ Auch die Änderungen im Maastricht-Vertrag beinhalten keine wirklichen Gestaltungskompetenzen des Europäischen Parlaments, sondern lediglich ein erweitertes Verhinderungsrecht von Kommissionsvorschlägen. Schunter-Kleemann³⁰ verbindet die Kritik am Demokratiedefizit mit der Frage nach der Effektivität der EU-Gleichstellungspolitik. Basierend auf Art. 119 des EWG-Vertrages «gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit»³¹ wurde bereits 1975 die erste Gleichstellungsrichtlinie zur Lohngleichheit verabschiedet, die innerhalb eines Jahres von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden sollte. Zwischen 1976 und 1986 wurden vier weitere Richtlinien (Zugang zum Beruf 1976, Soziale Sicherung 1979, Betriebsrenten 1986, selbständige Erwerbsarbeit 1986) verabschiedet. Obwohl diese Antidiskriminierungsrichtlinien – ergänzt durch eine «frauenfreundliche» Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) – durchaus Chancen für mehr Geschlechtergleichheit im Berufsleben eröffnen,³² liegt der europäischen Gleichstellungspolitik ein «ausschliesslich auf die Erwerbssphäre bezogener Benachteiligungsbegriff»³³ zugrunde, der die Trennung zwischen Erwerbs- und Familiensphäre reproduziert, und damit die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung zu Lasten der

29 Schunter-Kleemann, Susanne (1993): Der Maastrichter Vertrag, das Demokratiedefizit der EG und europäische Frauenbewegungen. in: beiträge zur feministischen theorie und praxis a. a. O., S. 33–50.

30 Dies. (1994): Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die Frauenpolitik. in: Biester u. a. (Hg.), a. a. O. S. 20–38.

31 Dies ist jedoch keineswegs dem feministischen Bewusstsein der europäischen Vertragsväter geschuldet, sondern der Befürchtung von Wettbewerbsnachteilen für diejenigen Länder, die Frauen höhere Löhne zahlten als andere Mitgliedsstaaten.

32 Hörburger (1991) a. a. O. (Anm. 27).

33 Schunter-Kleemann (1992) a. a. O., S. 33 (Anm. 27).

Frauen unberührt lässt. Nicht nur der Zugang zur Erwerbsarbeit, sondern auch die Teilnahme am öffentlichen Leben und Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen wird Frauen dadurch erschwert. Ein einleuchtendes Beispiel für Young's Argumentation, dass die Gleichbehandlung von Ungleichen zur Verfestigung von Ungleichheit führen kann. Chancen für eine «feministische Utopie Europa», für eine Demokratisierung der europäischen Gesellschaften sieht Schunter-Kleemann³⁴ nur, wenn sich Bürgerrechtsbewegungen, Umwelt-, Frauen-, Friedens- und Gewerkschaftsbewegungen auf nationaler und europäischer Ebene «einmischen», was eine Öffnung und Demokratisierung repräsentativer Strukturen auf regionaler, Landes-, Bundes- und europäischer Ebene voraussetzen würde, da die Krise der repräsentativen Demokratie auch innerhalb der Nationalstaaten eine Reform dringend erforderlich macht.

3. Transnationale Demokratie aus feministischer Sicht

Ich werde mich im folgenden zunächst mit Möglichkeiten feministischer Demokratie auf nationaler Ebene beschäftigen, da transnationale Demokratie nicht auf undemokratischen, patriarchalen Strukturen des Nationalstaates aufbauen kann.

Meine Ausführungen zur innerstaatlichen Demokratisierung beziehen sich zunächst auf die westlichen Industrieländer, die anschliessenden Überlegungen zur transnationalen Ebene beziehen Forderungen, Bedürfnisse und Anstösse aus nicht-industrialisierten Ländern mit ein.

Dreh- und Angelpunkt einer feministischen partizipativen Demokratie ist die Überwindung der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung. Auch wenn Frauen heute mehr Möglichkeiten haben, einen Beruf zu lernen und erwerbstätig zu sein, hat sich

34 Schunter-Kleemann (1993) a. a. O., S. 44f (Anm. 29).

an der grundlegenden Arbeitsteilung in der Familie nichts oder nur unwesentliches geändert. Frauen sind nach wie vor ganz überwiegend allein verantwortlich für Kindererziehung, Pflege von Kranken und Alten, Beziehungsarbeit und Haushalt. D. h. selbst bei grösseren Partizipationsmöglichkeiten wären Frauen aufgrund ihrer systematischen Überlastung durch Kinder, Beruf und Haushalt und dem daraus resultierenden zeitlichen und psychischen Druck, erneut von aktiver Bürgerschaft ausgeschlossen. Mehr Partizipation und Demokratie nützt Frauen solange nichts, wie die familiäre Arbeit und Verantwortung «Frauensache» ist. Auffällig ist, dass die prominenten Vertreter moderner Demokratietheorie die Frage nach geschlechtsspezifischen Zugangs- und Partizipationschancen ebenso ignorieren wie die Tatsache grundlegender struktureller Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern.³⁵ Obwohl es Ende der 80er Jahre kaum noch ein Land gibt, in dem Frauen nicht das aktive und passive Wahlrecht haben, sitzen in 124 im Rahmen einer UN-Studie³⁶ untersuchten Ländern durchschnittlich nur 9,7% Frauen in den Parlamenten. In den skandinavischen Ländern liegt der Anteil zwar wesentlich höher (ca. 35%), in den westlichen Industrieländern (einschliesslich USA) insgesamt jedoch nur bei 13% mit neuerlich wieder abnehmender Tendenz. In 14 der untersuchten Länder gibt es überhaupt keine Frauen in den Parlamenten. Diese Untersuchungsergebnisse sind ein erneuter Beleg für Young's Argument, dass formale Gleichheit, hier: das Wahlrecht, nicht zu mehr Gleichberechtigung oder gar Gerechtigkeit führt. Ein feministisches Demokratiemodell müsste also Institutionen und Mechanismen zur Verfügung stellen, die Frauen eine gleiche

35 Erfreuliche Ausnahme ist Giddens, der die Überwindung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern und Veränderungen der geschlechtsspezifischen Verhaltensmuster als Bestandteil seiner radikalen Politik thematisiert, leider fast ausschliesslich auf der individuellen Ebene. Vgl. Giddens (1994): a. a. O. S. 159ff.

36 United Nations Office at Vienna, Centre for Social Development and Humanitarian Affairs (Ed.) (1992): Women in Politics and Decision-Making in the Late Twentieth Century. Dordrecht/Boston/London.

Teilnahme am politischen und ökonomischen Leben ermöglichen. Wesentliche Voraussetzung hierfür wäre eine verbesserte staatliche (oder auch privat organisierte, aber öffentlich finanzierte) Versorgung in bezug auf Erziehung, Bildung und Pflege kombiniert mit faktisch gleichberechtigter Elternschaft von Männern und Frauen. Bildung und Erziehung müsste nicht nur Themen wie Umwelt und Frieden zu einem festen Bestandteil des Lehrens und Lernens machen. Notwendig wäre auch die Verankerung von Fragen des Geschlechterverhältnisses und zukünftiger Elternschaft. Ausserdem müssten, nach Young's Konzept der Gruppenvertretung, öffentliche Ressourcen zur Verfügung stehen, damit mehr Frauen- und Selbsthilfegruppen sich organisieren und im öffentlichen Raum artikulieren können.

Ein feministisches Demokratiemodell zielt auf Veränderung der patriarchalen Strukturen auf allen gesellschaftlichen Ebenen, im politischen und ökonomischen System ebenso wie bei der Verteilung von Arbeit und Einkommen, aber auch im «Privatbereich» von Ehe und Familie. Um hier ein weiteres Beispiel zu nennen: Giddens spricht das Problem von Gewalt in sozialen Beziehungen an, und bezieht sich u. a. auf männliche Gewalt gegen Frauen. Viele Studien³⁷ haben gezeigt, dass zwischen 70% und 80% der sexuellen Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Ehe und Familie stattfindet. Zwei Drittel der Frauen sind neben sexueller auch anderer körperlicher Gewalt ausgesetzt. Trotzdem gibt es nur wenige Staaten, in denen Vergewaltigung in der Ehe ein Straftatbestand ist, das Strafmass für sexuellen Missbrauch von Kindern (sofern es überhaupt zur Anzeige kommt) ist skandalös niedrig.

Hier müsste als erstes ein Raum geschaffen werden, wo Betroffene sich mit öffentlicher (auch finanzieller) Unterstützung organisieren und artikulieren könnten. (93% erstatten keine

37 Neuerdings auch die von der deutschen Familienministerin Nolte in Auftrag gegebene Studie, die bestätigt, was Studien der Frauenforschung schon seit Jahren (häufig ungehört) belegen. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 15. 7. 1995, S. 6.

Anzeige bzw. sprechen nicht darüber.) Anschliessend müssten die Gruppen selbst an Lösungsmöglichkeiten und ev. Gesetzesänderungen beteiligt werden.

Es mangelt an elementaren Voraussetzungen für gleichberechtigte politische Beteiligung von Frauen. Der Abbau von patriarchalen Strukturen ist wesentliche Bedingung für wirklich freie und gleiche Teilnahme von Männern und Frauen am politischen und ökonomischen Leben. Obwohl *gender* nur eine von mehreren sozialen Kategorien in einem komplexen Netzwerk von Hierarchie und politischer Macht ist, können Männer verschiedener sozialer Gruppen in der Regel freier an politischen und ökonomischen Aktivitäten teilnehmen als Frauen der jeweiligen Gruppe. Das bestätigt eine breit angelegte Studie über Frauen und Politik in 43 Ländern,³⁸ die aus einer Frauen-NGO der Weltfrauenkonferenz 1985 in Nairobi entstanden ist. Diese Studie bestätigt auch, was Frauengruppen aus nicht-industrialisierten Ländern schon seit Jahren beklagen: wirtschaftliche Entwicklung führt häufig zu grösserer Arbeitsbelastung für Frauen und zu grösserer Kontrolle von Männern über Frauen. Zwei Themen haben sich für Frauen aller Länder und sozialen Schichten als besonders wichtig herausgestellt, und zwar das Problem von Gewalt gegen Frauen und die Möglichkeit, gleichberechtigt am ökonomischen und politischen Leben teilzunehmen.³⁹

Ein global gedachtes feministisches Demokratiemodell zielt nicht nur auf den Abbau patriarchaler Strukturen und Herrschaft, sondern auch auf mehr Verteilungsgerechtigkeit zwischen Nord und Süd, auf ökologisches Wirtschaften und sustainable development, auf Friedenssicherung und Erhalt der Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen. Auf welchen Wegen aber könnte ein solches Modell realisiert werden? Einige wesentliche Wege und Möglichkeiten möchte ich hier zusammenfassen und abschliessend auf die Frage möglicher Akteure eingehen.

38 Nelson/Chowdhury (1994) a. a. O. (Anm. 3).

39 Ebenda S. 11.

Massarat⁴⁰ schlägt vor, für wichtige gesellschaftliche Themen wie Umwelt, Entwicklung, Frieden, Arbeitslosigkeit und Gleichstellung sog. Dritte Kammern (z. B. neben Bundesrat und Bundestag) einzurichten, in denen die jeweiligen NGO's und sozialen Bewegungen ihre strategische Kompetenz in politische Macht umsetzen können. Sie hätten ein verfassungsmässig garantiertes Recht auf Gesetzesinitiativen und Einspruchskompetenz gegenüber vom Parlament beschlossenen Gesetzen. Er plädiert für globale strategische Allianzen der drei wichtigen sozialen Bewegungen Ökologie, 3. Welt und Frieden. Obwohl Massarat bei den «wichtigen gesellschaftlichen Themen» auch die Gleichstellung nennt, kommt die Frauenbewegung bei den «wichtigen sozialen Bewegungen» nicht vor. Dabei kommen gerade in Bezug auf globale Entwicklungs- und Demokratisierungskonzepte wesentliche Anstösse von Frauengruppen.

In der *Women's-Action-Agenda 21* heisst es beispielsweise: «Wir sind der Überzeugung, dass eine gesunde und lebenserhaltende Umwelt nur möglich ist, wenn Menschenrechte, partizipatorische Demokratie und das Selbstbestimmungsrecht von Völkern respektiert, indigene Völker und ihre Lebensräume, Kulturen und Traditionen und der Schutz aller Arten geachtet werden.» Weiter unten heisst es: «Im Wissen, dass keine nationale Souveränität und keine Staatsgrenzen der Natur Schranken setzen können und dass die Umweltzerstörung global ist, (...) werden wir für Frauen und für Männer volle und gleichberechtigte Beteiligung an der Erstellung öffentlicher politischer Analysen, an Regierungen und Entscheidungsgremien, bei der Umsetzung, in der Verwaltung und in Fragen der Geldanlage auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene fordern; (...) fordern wir einander dringend auf, darauf hinzuarbeiten, dass wir in politischen Entscheidungspositionen auf Regierungs- und Nicht-regierungsebene eine kritische Masse erreichen, unter Anwen-

40 Massarat, Mohssen (1995): Soziale Bewegungen und parlamentarische Repräsentation. Ein Plädoyer für Dritte Kammern, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/95, S. 690–698.

dung der 60/40 Quotenregelung (nicht mehr als 60% und nicht weniger als 40% eines Geschlechts) als Weg zu unserem Machtgewinn; (...)».⁴¹ Die weiteren praktisch-politischen Vorschläge und Forderungen sind sehr weitgehend und umfassen beispielsweise ökologische Kostenveranlagungen für Projekte, für die Kredite bewilligt werden sollen; Unterlassung diskriminierender Massnahmen, die Frauen am Zugang zu Boden und anderen Ressourcen hindern; die Errichtung einer Umwelt-NGO vergleichbar mit *amnesty international* etc.

Verfassungsmässig garantierte Initiativ- und Vetorechte für NGO's und soziale Bewegungen können nicht nur auf nationaler, sondern auch auf transnationaler Ebene dazu beitragen, oligarchische Interessenstrukturen aufzubrechen und Entscheidungsprozesse transparenter zu machen. Für ganz wichtig halte ich eine grundlegende Demokratisierung politischer Strukturen auf lokaler, regionaler, Landes-, Bundes- und transnationaler Ebene im Sinne einer Kompetenzverlagerung von «oben» nach «unten». Wichtige Fragen z. B. ökologischer oder militärischer Art, müssten nicht nur, wie Held vorschlägt, auf der Ebene der internationalen Bürgerversammlung entschieden, sondern auch auf lokaler und regionaler Ebene verhandelt und (mit-)entschieden werden. Als Kriterium für die Verortung von Entscheidungen innerhalb der Ebenen könnte gelten, dass Fragen von unten, d. h. lokal angefangen, jeweils auf derjenigen Ebene entschieden werden, wo nicht gleichzeitig Vorentscheidungen für andere Ebenen getroffen werden. Werden die Interessen oder Lebensbedingungen der nächsthöheren Ebene mitberührt, ist eine gemeinsame Entscheidungsfindung notwendig. Eine Stärkung lokaler und regionaler Selbstbestimmung durch Dezentralisierung politischer Autorität (Hirst) wäre m. E. eine notwendige Voraussetzung, um die Entwicklung von Werten wie Autonomie, Solidarität und Dialogfähigkeit (Giddens) zu fördern. Fragen von globaler Relevanz (z. B. ökologischer, wirtschaftlicher und

41 Women's-action-Agenda 21, Miami 1991 zit. nach Wichterich, Christa (1992) a. a. O. S. 130–143.

militärischer Art) müssen auf allen Ebenen verhandelt und entschieden werden, z. B. durch direkte Volksabstimmungen.

Eine zentrale Frage wird es sein, inwieweit andere, neue Politiken im hier beschriebenen Sinn, überhaupt vereinbar sind mit dem bestehenden kapitalistischen Wirtschaftssystem und wie die Aktivitäten der grossen transnationalen Konzerne einer demokratischen Kontrolle unterworfen werden können. Dies wird sicherlich eine der grössten Herausforderungen für eine neue Demokratietheorie sein, die miteinbezieht, welche Strukturen oder Akteure einer Realisierung im Wege stehen könnten. Hier wären auch für die feministische Forschung noch wichtige Themen zu besetzen. Interessante und m. E. entwicklungsfähige Ansätze finden sich z. B. bei Robin Archer⁴², der in seinem Modell einer «economic democracy» Firmen einer Regierung unterstellen will, die sich aus den «stakeholders» zusammensetzt. Stakeholders sind diejenigen Gruppen, die von den Aktivitäten einer Firma betroffen sind. Dazu gehören die Beschäftigten, die KonsumentInnen, die Investoren oder Kapitalisten, die Zulieferer, Banken und andere Finanzinstitutionen sowie die lokalen AnwohnerInnen. Diese Gruppen von Beteiligten und Betroffenen üben eine Mischung aus direkter und indirekter Kontrolle über die Firma aus. Wie eine solche Firmenregierung durchgesetzt werden könnte, wird von Archer nicht konkretisiert.

Das Konzept einer «Demokratisierung der Marktwirtschaft»⁴³ enthält demgegenüber einige konkrete politische Handlungsoptionen, die in ein Demokratiemodell eingebaut werden können. Stein versteht unter Demokratisierung nicht nur Einführung und Ausbau von Mitspracherechten, sondern vor allem eine gleichmässige Verteilung der wirtschaftlichen Macht. Das soll im wesentlichen durch zwei Schritte erreicht werden: 1. über eine leistungsgerechte Verteilung des Bruttosozial-

42 Archer, Robin (1995): Economic Democracy. The Politics of Feasible Socialism, Oxford/New York, S. 37 ff.

43 Stein, Ekkehart (1995): Demokratisierung der Marktwirtschaft. Baden-Baden.

zialprodukts durch Abschaffung steuerrechtlicher Privilegien und 2. durch Demokratisierung der Unternehmen. Unter Berufung auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz (hier bezogen auf Steuerrecht), fordert Stein die Abschaffung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kapitalinvestitionen, da diese einseitig Kapitalkonzentration fördert, und ArbeitnehmerInnen die zur Erhaltung ihrer Arbeitskraft verwendeten Einnahmen auch grösstenteils versteuern müssen. So gesehen werden 50% der reinvestierten Kapitalgewinne vom Steuerzahler finanziert. Stein entwickelt ein Modell, in dem die SteuerzahlerInnen ihre Investitionsanteile gutgeschrieben bekommen und sie auf demokratisch-organisierte Kreditinstitute übertragen. Darüber haben sie die Möglichkeit mitzuentcheiden, an welche Firma zu welchen Zwecken Investitionsbeihilfen vergeben werden. Im zweiten Schritt entwickelt Stein mehrere Modelle der Demokratisierung von Unternehmen.⁴⁴ Während der erste Schritt (redistributive Finanzpolitik) eine klare Forderung an staatliche Politik bedeutet, sind die Akteure, die die Demokratisierung im Unternehmen herbeiführen sollen, die Beschäftigten selbst. Diese Doppelstrategie soll auch zur Demokratisierung der Weltwirtschaft beitragen, wozu die internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen wie der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank, die internationale Handelskammer (ICC), die OECD sowie die internationalen Wirtschaftsverträge (z. B. GATT) einer grundlegenden Reform unterzogen werden müssten, da alle diese Institutionen von den reichen Industrienationen zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen genutzt werden.⁴⁵

Es dürfte deutlich geworden sein, dass es durchaus politische

44 Dieser Demokratisierungsprozess muss auf drei Ebenen stattfinden: Auf der Ebene der Eigentums-, der Arbeits- und der Unternehmensverfassung. Vgl. hierzu ausf. a. a. O., S. 118ff.

45 Vgl. zum Demokratiedefizit der Weltbank z. B. George, Susan (1994): Die Weltbank und ihr Konzept von good governance. in: Hippler, Jochen (Hg.): Demokratisierung der Machtlosigkeit. Politische Herrschaft in der Dritten Welt, Hamburg, S. 206–211.

Gestaltungsmöglichkeiten gibt, ebenso deutlich aber auch, dass der Gestaltungswille bei den verantwortlichen EntscheidungsträgerInnen nicht vorausgesetzt werden kann. Weder in Bezug auf eine Demokratisierung der Weltwirtschaft und ihrer Institutionen, noch in Bezug auf den Abbau patriarchaler Strukturen und Ausschlussmechanismen in modernen Gesellschaften. Bleibt also die Frage nach den Akteuren, die in der Lage wären, sowohl Druck auf politische Entscheidungsträger auszuüben, als auch eine Demokratisierung <von unten> zu tragen.

In fast allen aktuellen Arbeiten zur Erneuerung der Demokratie werden NGO's als relevante Akteure einer neuen Zivilgesellschaft benannt.⁴⁶ Ohne Zweifel spielen NGO's eine wesentliche Rolle sowohl in Demokratisierungsbewegungen in einzelnen Ländern als auch auf internationaler Ebene. Wichtig für grundlegende strukturelle Veränderungen wäre jedoch zum einen eine Stärkung sowohl durch Koalitionen mit anderen sozialen Bewegungen als auch durch die Bereitstellung öffentlicher Ressourcen für solche Gruppen, die ihre Aktivitäten sonst weder koordinieren noch finanzieren könnten. Zum anderen müsste auch die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Regierungsorganisationen verbessert werden, um die Einflussmöglichkeiten in den relevanten Entscheidungsnetzwerken zu verbessern. Eine weitgehende, sinnvolle Forderung wäre die gleichberechtigte Teilnahme von NGO's an Entscheidungsprozessen. Aus Koalitionen oder strategischen Allianzen (Massarat) von Umwelt-, Entwicklungs- und Friedens-NGO's mit Frauenbewegungen und Frauen-NGO's könnte sich meiner Ansicht nach eine mächtige Kraft für einen weltweiten Demokratisierungsprozess entwickeln. Auch wenn es *die* internationale Frauenbewegung sicherlich nicht gibt, auch wenn die letzten zehn Jahre eher von Aus-

46 Massarat (1995) a. a. O., Datta, Asit (1993): Entwicklung und Perspektiven der NGO's, in: ders. (Hg.): Die Neuen Mauern. Krisen der Nord-Süd-Beziehung, Wuppertal, S. 202–217; Wichterich, Christa (1993): Frauenprojekte oder eine frauengerechte Entwicklung? in: Datta (1993) a. a. O., S. 189–201.

einandersetzung und Differenzierung geprägt waren,⁴⁷ ist m. E. eine globale Vernetzung von Frauengruppen möglich und notwendig. Wie schon erwähnt haben die Beiträge von Frauen zu den Weltkonferenzen der letzten Jahre in Miami, Kairo, Rio, Wien und Kopenhagen einen entscheidenden Beitrag zur Vernetzung des Denkens und zur Entwicklung globaler Perspektiven geleistet. Hier finden sich wichtige, demokratiethoretisch anschlussfähige Ansätze⁴⁸ für transnationale Demokratiemodelle, die aber sowohl von der Politikwissenschaft als auch von entwicklungspolitisch Verantwortlichen viel zu wenig wahrgenommen werden. Ein Anliegen dieses Beitrags ist es, diesen vielfältigen, internationalen Frauenstimmen in der (<mainstream->) demokratiethoretischen Debatte Gehör zu verschaffen.

Aufgrund internationaler Vernetzung und globaler Sichtweise ist die transnationale Dimension hier von vornherein angelegt und wesentliches Element von Veränderungsstrategien. Neben der Verfolgung von praktischen und strategischen Interessen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen steht die Verantwortung für zukünftige Generationen und die Solidarität mit anderen unterdrückten oder benachteiligten Gruppen. Meine Einschätzung von Frauen und Frauengruppen als strategisch relevante Akteure im weltweiten Demokratisierungsprozess stützt sich nicht zuletzt auch auf die Tatsache, dass Frauen weltweit den grössten Teil der Arbeit leisten, und zwar nicht «nur» Kinder-, Haus- und Feldarbeit, auch 80% bis 90% der Industriearbeit in der 3. Welt wird von Frauen geleistet,⁴⁹ wobei Frauen die sozial und ökonomisch schlechtesten Arbeitsplätze haben. Nach Schätzungen der UNO leisten Frauen weltweit zwei Drittel

47 Vgl. beispielsweise: beiträge zur feministischen theorie und praxis Nr. 23/1988: Modernisierung der Ungleichheit weltweit, Köln und dies. Nr. 27/1990: Rassismus – Antisemitismus – Fremdenhass. Geteilter Feminismus, Köln.

48 Vgl. z. B. Alternative Economics from a Gender Perspective: views from international women's networks in: development, Journal of the Society for International Development. 1995: 1, S. 10–29.

49 Kamrava, Mehran (1993): Politics and Society in the Third World. London/New York, S. 115 ff.

der Arbeit, verdienen 10% des Einkommens und besitzen 1% des Eigentums. Drei-Viertel der weltweit 1,3 Milliarden Armen sind weiblich⁵⁰. Weltweit sind Frauen nicht mehr bereit, diese krassen Ungerechtigkeiten und Unterdrückungsverhältnisse hinzunehmen.⁵¹ Das Konzept des *Empowerment*⁵² verbindet praktische und strategische Interessen von Frauen, um Unterdrückung und Marginalisierung von Frauen zu beenden. Neben praktischen Bedürfnissen wie angemessene Grundversorgung mit Nahrung, Wohnung, Bildung etc. steht die strukturelle Veränderung der Armut- und Unterdrückungssituationen von Frauen. *Empowerment* zielt auf Beteiligung an politischen Entscheidungen, Kontrolle über Produktionsmittel und Ressourcen sowie rechtliche Rahmenbedingungen, die eine gleichberechtigte Teilnahme am politischen und ökonomischen Leben ermöglicht.

Damit sind wesentliche Bestandteile eines Demokratiekonzeptes benannt, die zusammen mit den vorgestellten Ansätzen die Grundlage für ein zu entwickelndes transnationales feministisches Demokratiemodell bilden können.

Ich danke Barbara Holland-Cunz für Ermunterung und konstruktiv-kritischen Rat.

Literatur

ARCHER, ROBIN (1995): *Economic Democracy. The Politics of Feasible Socialism*, Oxford/New York.

ARCHIBUGI, DANIELE/HELD, DAVID (Eds.) (1995): *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge UK.

50 Globus/UNDP in: Die Zeit Nr. 36, vom 1. 9. 1995.

51 Vgl. z. B. Wichterich, Christa (1995): Frauen der Welt. Vom Fortschritt der Ungleichheit, Göttingen.

52 Vgl. Wichterich, Christa (1993) a. a. O. und Scheu, Hildegard (1995): Entwicklungsziel: Frauenmacht. Frauenarbeit und Frauenorganisationen in Indien, Frankfurt/M.

- BEITRÄGE ZUR FEMINISTISCHEN THEORIE UND PRAXIS 23/1988: *Moder-
nisierung der Ungleichheit weltweit*, Köln.
- DIES. 27/1990: *Rassismus – Antisemitismus – Fremdenhass. Geteilter
Feminismus*, Köln.
- DIES. 38/1994: *Schöpfungsgeschichte Zweiter Teil. Neue Technolo-
gien*, Köln.
- BIESTER, ELKE/HOLLAND-CUNZ, BARBARA U. A. (HG.) (1994): *Das
unsichtbare Geschlecht der Europa. Der europäische Einigungspro-
zess aus feministischer Sicht*, Frankfurt/New York.
- CAMILLERI, JOSEPH A./FALK, JIM (1992): *The End of Sovereignty?
The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot.
- DATTA, ASIT (HG.) (1993): *Die Neuen Mauern. Krisen der Nord-Süd-
Beziehung*, Wuppertal.
- GERHARDS, ELISABETH (1994A): *Die Biotechnologiepolitik der Euro-
päischen Gemeinschaft*, in: Biester/Holland-Cunz u. a., a. a. O.
S. 85–111.
- DIES (1994B): *Europa und die neue Biotechnologie*, in: *beiträge zur fe-
ministischen theorie und praxis* 38/1994: *Schöpfungsgeschichte Zwei-
ter Teil. Neue Technologien*, Köln.
- GIDDENS, ANTHONY (1994): *Beyond Left and Right. The Future of Rad-
ical Politics*, Cambridge.
- GUTMAN, AMY (1980): *Liberal Equality*, Cambridge Mass.
- HELD, DAVID (1991): *Democracy, the Nation State and the Global Sys-
tem*. in: Ders. (Ed.) *Political Theory Today*. Cambridge.
- DERS.: (1993): *Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order*,
in: Ders. (Ed.) *Prospects for Democracy, North, South, East, West*,
Cambridge UK.
- HERVE, FLORENCE (HG.) (1991): *FrauenZimmer im Haus Europa*,
Köln.
- HIPPLER, JOCHEN (HG.) (1994): *Demokratisierung der Machtlosigkeit.
Politische Herrschaft in der Dritten Welt*, Hamburg.
- HIRST, PAUL (1994): *Associative Democracy. New Forms of Economic
and Social Governance*, Cambridge UK.
- HOFFMAN, DIETER/JÄGER, THOMAS (1995): *Demokratisierung – Krise
eines Prozesses*, in: dies. (Hg.): *Demokratie in der Krise? Zukunft
der Demokratie*, Opladen S, 15–38.
- HÖRBURGER, HORTENSE (1991): *Europas Frauen fordern mehr. Die so-
ziale Dimension des EG-Binnenmarktes am Beispiel der spezifischen
Auswirkungen für Frauen*, Marburg.

- KREILE, MICHAEL (HG.) (1992): *Die Integration Europas. PVS Sonder-
heft* 23/1992.
- MACPHERSON, C. B. (1983): *Nachruf auf die liberale Demokratie*.
Frankfurt/M.
- MANSBRIDGE, JANE (1980): *Beyond Adversary Democracy*, New York.
- MASSARAT, MOHSEN U. A. (HG.) (1993): *Dritte Welt und Wir. Bilanz
und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis*, Freiburg.
- DERS. (1995): *Soziale Bewegungen und parlamentarische Repräsen-
tation. Ein Plädoyer für Dritte Kammern*, in: *Blätter für deutsche und
internationale Politik* 6/95, S. 690–698.
- MEULEMANN, HEINER/ELTING-CAMUS, AGNES (HG.) (1993): *Lebens-
verhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa. Verhandlungen
des 26. Deutschen Soziologentages, Tagungsband II*, Frankfurt/New
York
- MEYER, BIRGIT (1992): *Über das schwierige aber notwendige Verhältnis
von Feminismus und Demokratie*, in: Biester/Holland-Cunz u. a.
Staat aus feministischer Sicht, Berlin.
- NARR, WOLF-DIETER/SCHUBERT, ALEXANDER (1994): *Weltökonomie.
Die Misere der Politik*, Frankfurt/M.
- NELSON, BARBARA J./CHOWDHURY, NAJMA (EDS.) (1994): *Women
and Politics Worldwide*, New Haven/London.
- OHMAE, K. (1991): *The Borderless World. Power and Strategy in the
Interlinked Economy*. New York dt. (1994): *Die Logik der Weltwirt-
schaft*, Frankfurt/M.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)
(Ed.) (1992): *Technology and Economy*, Paris.
- PATEMAN, CAROL (1989): *The Disorder of Women. Democracy, Femi-
nism and Political Theory*. Cambridge.
- PHILLIPS, ANNE (1991): *Engendering Democracy*, Pennsylvania/Cam-
bridge.
- DIES. (1993): *Must Feminists Give up on Liberal Democracy?* in: DIES.:
Democracy and Difference, Cambridge.
- PICCIOTTO, SOL (1991): *The Internationalisation of the State*, in: *Capital
& Class*, Nr. 43.
- REICH, ROBERT (1993): *Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationa-
len Ökonomie*, Frankfurt/M.
- SCHÄFFERS, BERNHARD (HG.) (1993): *Lebensverhältnisse und soziale
Konflikte im neuen Europa. Verhandlungen des 26. Deutschen Sozio-
logentages 1992*, Frankfurt/New York.

- SCHEU, HILDEGARD (1995): *Entwicklungsziel: Frauenmacht. Frauenarbeit und Frauenorganisationen in Indien*, Frankfurt/M.
- SCHUNTER-KLEEMANN, SUSANNE (HG.) (1990): *EG-Binnenmarkt – EuroPatriarchat oder Aufbruch der Frauen?*, Bremen.
- DIES. (HG.) (1992): *Herrenhaus Europa – Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*, Berlin.
- DIES. (1993): *Der Maastrichter Vertrag, das Demokratiedefizit der EG und europäische Frauenbewegungen*, in: *beiträge zur feministischen theorie und praxis* 32/1993: *Europa – einig Vaterland?* S. 33–50.
- DIES. (1994): *Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die Frauenpolitik*, in: Biester, Elke/Holland-Cunz, Barbara u. a. (Hg.), a. a. O., S. 20–38.
- SHIVA, VANDANA (HG.) (1995): *... schliesslich ist es unser Leben. Öko-feministische Beiträge von Frauen aus aller Welt*, Darmstadt.
- SMITH, ANTHONY D. (1995): *Nations and Nationalism in a Global Era*, Cambridge UK.
- STEIN, EKKEHART (1995): *Demokratisierung der Marktwirtschaft*, Baden-Baden.
- UNITED NATIONS OFFICE AT VIENNE; *Centre for Social Development and Humanitarian Affairs* (Ed.) (1992): *Women in Politics and Decision-Making in the Late Twentieth Century*, Dordrecht/Boston/London.
- UNCTC (United Nations Center on Transnational Corporations) (1988): *Transnational Corporations in World Development*, New York.
- UNCTC (1992): *World Investment Report 1992: Transnational Corporations as Engines of Growth*, New York.
- WICHTERICH, CHRISTA (1992): *Die Erde bemuttern. Frauen und Ökologie nach dem Erdgipfel in Rio*, hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung e. V., Köln.
- DIES. (1995): *Frauen der Welt. Vom Fortschritt der Ungleichheit*, Göttingen.
- WILLKE, HELMUT (1992): *Ironie des Staates*, Frankfurt/M.
- WOMEN'S FEATURE SERVICE (HG.) (1994): *The Power To Change. Frauen, Umwelt und Entwicklung*, Zürich/Dortmund.
- YOUNG, IRIS MARION (1993): *Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz. Eine Kritik am Ideal des universalen Staatsbürgerstatus*, in: Nagl-Docekal, Herta/Pauer-Studer, Herlinde (Hg.): *Jenseits der Geschlechtermoral. Beiträge zur feministischen Ethik*, Frankfurt/M.

Spielräume transnationaler Demokratie in einer globalen Ökonomie

Von Kurt Hübner (Berlin)

Demokratie und Markt sind zwei Organisationsformen sozialer Beziehungen, die ein gesellschaftliches Spannungsfeld konstituieren. Während in der politischen Sphäre das zentrale Prinzip von Demokratie nach einer gleichen Teilhabe einer wohldefinierten Gruppe von Menschen eines nationalstaatlich umgegrenzten räumlichen Territoriums verlangt, dominiert in der Sphäre der Ökonomie das Prinzip der Ungleichheit, demzufolge die Kontrolle, Partizipation und Teilhabe am ökonomischen Geschehen nach Kriterien von Besitz und Verfügungsrechten über Besitz geregelt sind. Die in den entwickelten kapitalistischen Gesellschaften ausgeprägten Prinzipien und Formen von Sozial- und Wohlfahrtsstaatlichkeit, selbst Ausdruck sozialer Auseinandersetzungen, Klassenkämpfe und sozialintegrativen Politiken des bürgerlichen Staates, haben zwar viel dazu beigetragen, dieses Spannungsfeld von Widersprüchen und Konflikten freizuräumen, aber selbst den in den viele Jahrzehnte in der linksliberalen politischen Debatte gerühmten oder wenigstens anerkannten sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten ist es nicht gelungen, das Konfliktpotential völlig ruhigzustellen oder gar ganz zu beseitigen. Die von post-marxistischen Diskurstheoretikern wie Ernesto Laclau und Chantal Mouffe oder auch von «Vom Ende der Geschichte»-Repräsentanten wie Francis Fukuyama vertretene Vorstellung, wonach die demokratische Revolution, habe sie erst einmal begonnen, gleichsam notwendigerweise alle Macht- und Herrschaftsformen untergrabe, erscheint

angesichts der wiedergewonnenen Hegemonie des ökonomischen Diskurses mehr Wunsch als realistische Beschreibung konkreter Tendenzen zu sein. Mitte der neunziger Jahre hat der politische Diskurs demokratie- und partizipationsorientierte Vorbilder und Streitobjekte im Sinne des Wortes links liegenlassen. Die in breiten Teilen der Öffentlichkeit vorgenommene explizite Anerkennung globaler ökonomischer Prozesse als zentraler Bestandteil nationaler und nationalstaatlicher Realität hat nicht nur Bilder und Metaphern der Ohnmacht des einzelnen gegenüber «dem Markt» und «der Wirtschaft» gestärkt, sondern – weitergehend – grundlegende Konzepte und Vorstellungen von Demokratie, Kontrolle und Partizipation über Bord gehen lassen. Politische Konzepte haben sich heute nicht länger Kriterien von Gerechtigkeit oder gar Gleichheit zu stellen, sondern sich an Masstäben von Marktlogik und Markteffizienz zu bewähren.

Und in der Tat: Eine solche Desillusionierung kann harte Fakten anführen, deren Zusammenfassung unter dem Rubrum «Sachzwang Weltmarkt» den Sieg der ökonomischen gegenüber der politischen Logik markant zum Ausdruck bringt. Dennoch: Auch unter den Bedingungen globalisierter kapitalistischer Prozesse und Strukturen kann davon ausgegangen werden, dass das diese Beziehungen konstituierende Kapitalverhältnis als gesellschaftliches Verhältnis zu interpretieren ist und so kapitalistische Produktions-, Zirkulations- und Distributionsformen immer als raumzeitliche Verhältnisse zu begreifen sind, die eines *spatial fix* bedürfen. Raumzeitliche Fixierungen aber enthalten – zumindest dem Prinzip nach – immer die Möglichkeit demokratischer Kontrolle, oder allgemeiner: die Möglichkeit von Politik, und zwar selbst unter Bedingungen globalisierter ökonomischer Prozesse und Strukturen. In diesem Beitrag soll es, auf der Grundlage eines spezifischen Verständnisses von Globalisierungsprozessen, darum gehen, die Spannweite und die Spielräume demokratisch-kontrollierender und machtbegrenzender Handlungen und Institutionen zu evaluieren.

1. Globalisierung in Zeit und Raum

Kapitalistische Globalisierung ist zu begreifen als ein vielschichtiger Vorgang, der ökonomische wie kulturelle, politische wie ideologische Prozesse einschließt, bündelt und ihnen eine spezifische Form und Dynamik verleiht. Darunter ist die Inwertsetzung und Ausserwertsetzung von räumlichen Territorien ebenso zu verstehen wie die Herausbildung übernationaler kultureller Muster und Konsumnormen oder auch die – freiwillige wie erzwungene – Abtretung von Souveränitätsrechten des Nationalstaates an übergeordnete Instanzen. Letztere können beispielsweise intergouvernementale Gremien im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses sein oder die Formulierung von *letters of intent* an den Internationalen Währungsfonds. Mit Globalisierung kann schlichtweg gemeint sein, dass sich die kapitalistische Produktionsweise mit ihren Basisinstitutionen ausweitet, und zwar vertiefend nach innen wie expandierend nach aussen. Es kann aber auch nur gemeint sein, dass sich die nationalen Volkswirtschaften und ihre Akteure durch das schnelle Wachstum grenzüberschreitender Transaktionen in immer stärkerer Masse international verflechten und dabei Abhängigkeits- wie Dominanzverhältnisse entstehen und verfestigen, die die Entwicklungsspielräume von Volkswirtschaften wie von territorial agierenden und manchmal sogar territorial gebundenen Akteuren (einschränkend) bestimmen.

Globalisierung im letztgenannten Sinne wird gerne als Vorgang interpretiert, durch den dem Nationalstaat und den aus historischen wie aus theoretischen Gründen an den Nationalstaat gebundenen demokratischen Projekten der Boden entzogen wird. So schreibt etwa Joachim Hirsch: «Die Globalisierung des Kapitals lässt eine kleine Zahl transnationaler Konzerne zu immer bestimmenderen Akteuren des <Weltmarkts> werden; internationale Finanzgruppen haben längst entscheidenden Einfluss auf die Geld- und Währungspolitik und damit eines der wichtigsten Handlungsfelder der Staaten gewonnen; ... Zunächst einmal haben die Strukturveränderungen des globalen Kapitalis-

mus die wirtschafts- und sozialpolitischen Interventionsspielräume aller, selbst der grossen und mächtigen Staaten drastisch beschnitten.»¹ Wolf-Dieter Narr und Alexander Schubert, um nur zwei weitere Vertreter dieser mittlerweile gut verankerten Interpretation zu zitieren, argumentieren in vergleichbarer Weise: «Dass sich angesichts der etablierten und sich weiter verdichtenden Weltökonomie die transnationalen Konzerne und supranationalen Einrichtungen aus dem <Griff> des Territorialstaates herausnehmen, höhlt den einzelstaatlichen Souveränitätsanspruch heute unvermeidlicherweise aus. Was sollen Gewalt-, Rechts-, Steuer- und Geldwertmonopol gegenüber den transnationalen Konzernen ausrichten, wenn dieselben andere Standorte wählen können? Entscheidender noch: Wie können diese Monopole selbst innenpolitisch noch wirksam eingerichtet und angewandt werden, wenn die weltökonomischen Bestimmungsmächte die Innenpolitik, angefangen bei der Geldpolitik, durchdringen?»² Und bereits Mitte der achtziger Jahre hat Fritz Scharpf³ mit Vehemenz auf den nationalstaatlichen Verlust an Zinspolitiksoveränität angesichts globalisierter Geld- und Kreditmärkte hingewiesen, der herkömmliche keynesianische fiskalpolitische Strategien verunmögliche und zu einer angebotsorientierten Politik des *Sozialismus in einer Klasse* zwingt.

All solche Interpretationen können sich auf eine reichhaltige Fülle empirischen Materials stützen. Auf der makroökonomischen Aggregationsebene stellt sich Globalisierung als ein schnelleres Wachstum weltmarktbezogener gegenüber nationalwirtschaftsbezogenen Indikatoren dar. Im Unterschied zu den herkömmlichen *export-led growth-Theorien*, die auf die schnellere Zunahme von Exporten gegenüber Aggregaten wie dem Bruttosozialprodukt abheben, meint Globalisierung ein schnel-

1 Hirsch, Joachim: Globalisierung des Kapitals, Nationalstaat und die Krise des politischen Universalismus, in: links, August 1993.

2 Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander: Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt a.M. 1994.

3 Scharpf, Fritz W.: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a.M. 1987.

leres Wachstum *aller* weltmarktbezogener Aggregate gegenüber inlandsbezogenen Aggregaten. Für die Gruppe der entwickelten kapitalistischen Ökonomien, die Länder mit dem sogenannten *OECD-Profil* (Senghaas), lässt sich eine solche Globalisierung seit den siebziger Jahren konstatieren: Sowohl das exportseitige Warenkapital als auch das in Form von Direktinvestitionen auftretende produktive Kapital und das die Euro-Märkte konstituierende zinstragende Kapital sind in den letzten fünfundzwanzig Jahren schneller gewachsen als das jeweilige Bruttoinlandsprodukt dieser Ökonomien. Wertschöpfung wie Wertrealisierung und *Fiktivisierung* des Kapitals haben sich in hohem Tempo von ehemals nationalstaatlich-territorialen Basen emanzipiert.

Will man nun das Kind nicht mit dem Bade ausschütten und einer völligen Globalisierung der nationalen Ökonomien das Wort reden, dann gilt es zu berücksichtigen, dass die Globalisierungsdynamik der funktionellen Formen des Kapitals unterschiedlich stark ausfällt, vor unterschiedlichen nationalen wie globalen Hintergründen verläuft und dass vor allem die Arbeitsmärkte ihren jeweiligen nationalen Charakter beibehalten haben. Eine knappe Skizze muss an dieser Stelle genügen.

(1) Den spektakulärsten Globalisierungsprozess seit den siebziger Jahren Jahren haben die Geld-, Kapital- und Kreditmärkte erfahren. Was sich mit dem schnellen Wachstum von Eurodevisengeschäften, deren Volumina sich mit jahresdurchschnittlichen Zuwachsraten von mehr als 20 Prozent von den jährlichen Umsätzen des Welthandels abkoppelten, bereits in den frühen siebziger Jahren andeutete, nahm während der achtziger Jahre weiter Gestalt an. Herausgebildet hat sich ein hochintegrierter monetärer Weltmarkt mit neu entstandenen Normen, Prinzipien, Regeln und habituellen Verkehrsformen von Akteuren sowie neuen Finanzwaren, dessen Merkmale Paul Kennedy⁴ nicht ohne bewundernden Unterton so beschreibt: «Der tatsächliche physische Kontakt mit Geldnoten scheint – ausser für Schwarzmarkt- und Drogenhändler – schnell redundant zu werden. Pa-

4 Kennedy, Paul: In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, Berlin 1993.

pierfluten sind durch elektronische Transaktionen rund um die Uhr ersetzt worden. Sie werden von einem Kapitalmarkt übernommen, wenn ein anderer für die Nacht schliesst. Von einer bedeutenden Börse zur anderen – Tokio, Hongkong und Singapur, Frankfurt und Zürich, New York, Chicago und Toronto – läuft der Handel mit Yen-Futures oder mit General Motors-Aktien 24 Stunden am Tag und schafft einen einzigen grossen Markt. Der tägliche Geldumschlag beträgt bis zu 900 Milliarden Dollar und geht bei weitem über die Summen hinaus, die auf internationaler Ebene für den Einkauf von Gütern und Dienstleistungen aufgewandt werden. In den späten 1980ern hatten in der Tat 90 Prozent dieses Handels an den Börsen der Welt nichts mehr mit dem realen Warenfluss zu tun.» Die Herausbildung dieses monetären Weltmarktes ist vielfältigen Gründen geschuldet.⁵ Einer dieser Gründe ist der Ende der siebziger Jahre angestrebte Siegeszug des *neoliberalen Politikprojektes*, zu dessen weltwirtschaftlicher Vision der Abbau bestehender nationaler Regulierungen zugunsten eines freien Marktsystems zählte. Grenzenüberschreitende Markttransaktionen grössten Ausmasses wurden auf diese Weise ebenso möglich wie die Entwicklung neuer Finanzmärkte, auf denen Waren neuen Typs gehandelt werden. Ebenso bedeutsam wie diese Neuerungen war aber auch der Verlust an Kontrollkapazität nationaler Notenbanken, der aus der globalen Vernetzung und Integration privater Transaktionen resultierte.

(2) Im Raum der OECD-Ökonomien ist in den letzten zwei Jahrzehnten der reale Aussenhandel im Jahresdurchschnitt rascher gestiegen als die reale Produktion, was auf eine weitere Öffnung und Vernetzung der nationalen Volkswirtschaften gegenüber der Weltwirtschaft hindeutet. Berücksichtigt man, dass etwas mehr als zwei Drittel der gesamten Weltein- und -ausfuhren auf diesen ökonomischen Raum entfallen, dann darf durch-

⁵ Dazu finden sich genauere Einzelheiten in Kurt Hübner: *Flexibilisierung und die Verselbständigung des monetären Weltmarktes. Hindernisse für einen neuen langen Aufschwung*, in: PROKLA, Nr. 71, Berlin 1988.

aus von einer Globalisierung des Warenhandels gesprochen werden. Zwei Besonderheiten, die dieses generelle Bild etwas differenzierter gestalten, sind dennoch festzuhalten. Da ist zum ersten zu konstatieren, dass der Intra-Branchenhandel, also der internationale Handel mit Waren gleichen Typs, seit Mitte der siebziger Jahre stark zugenommen hat. Sieht man einmal von dem Spezialfall Japan ab, das aufgrund seiner spezifischen Industriestruktur eher dem Bild eines nach dem Prinzip der komparativen Kosten gestalteten Aussenhandels ähnelt, weisen die anderen OECD-Ökonomien Anteile von zwei Dritteln und mehr an brancheninternem Aussenhandel auf.⁶ Dies weist auf eine ausgeprägte und vor allem eine weit über die Grenzen der Nationalstaaten hinausgehende Konkurrenz der Unternehmen hin. Zum zweiten ist der Handel innerhalb des OECD-Raums durch eine intensive Regionalisierung gekennzeichnet. Diese durch politische Projekte von Marktintegration vorangetriebene *Triadisierung* der Weltwirtschaft birgt die Möglichkeit der regionalen Einschränkung der sich globalisierenden Konkurrenzbeziehungen: Der Schutz blockgemeinsamer Interessen kann den Einsatz protektionistischer Massnahmen opportun erscheinen lassen. Globalisierung und Fragmentierung gehen hier Hand in Hand.

(3) Seit den achtziger Jahren ist eine starke Zunahme der weltweiten ausländischen Direktinvestitionen zu verzeichnen. Die jahresdurchschnittlichen Zuwachsraten der weltweiten Exporte sowie des Weltinlandsprodukts von 9,4 bzw. 7,8% werden von den Direktinvestitionen mit einer Wachstumsrate von 28,9% p.a. (1983/89) bei weitem übertroffen. Während mit Blick auf die Bestände an ausländischen Direktinvestitionen bis Mitte der neunziger Jahre nach wie vor von einer *Triadisierung* der globalen Produktion gesprochen werden kann, insoweit der weit überwiegende Teil aller ausländischen Direktinvestitionen innerhalb der Länder der Triade getätigt wurden, haben sich Anfang der neunziger Jahre die Ströme ausländischer Direktinvestitionen in ihrer geographischen Ausrichtung geändert: Mit Wachstumsra-

⁶ OECD: *Wirtschaftsausblick*, Vol. 56, Bonn 1994, S. 46.

ten von 32% (1992) und sogar von 55% (1993) haben die sog. Entwicklungsländer einen seit Anfang der siebziger Jahre nicht mehr gekannten Zuwachs zu verzeichnen. Zielregionen waren die dynamisch wachsenden Ökonomien im südlichen, östlichen und süd-östlichen Asien sowie einzelne Länder Lateinamerikas und die Ökonomien der Karibik. Nahezu ausgesperrt von dieser Entwicklung blieb allerdings der afrikanische Kontinent⁷. Das hohe Globalisierungstempo, wenn auch ausgehend von einer vergleichsweise niedrigen Basis, erfolgt hier in ausgeprägter Selektivität, die Gewinner- und Verliererregionen erzeugt.

(4) Abgekoppelt von dieser Globalisierung der funktionellen Formen des Kapitals bleiben die Märkte für die Ware Arbeitskraft. Zwar lassen sich für die Phase nach dem Zweiten Weltkrieg in der globalen Ökonomie drei grosse Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften feststellen:

1. Die Zuwanderung von Nordafrika, der Türkei, Spaniens, Portugals, Italiens nach Westeuropa während der dynamischen Rekonstruktionsperiode mit der Verknappung einheimischer Arbeitskräfte;
2. die mit dem Ölpreisanstieg Anfang der siebziger Jahre einsetzende Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Mittleren Osten, Süd- und Südasiens in die ölproduzierenden Ökonomien des Golfs;
3. sowie die nach wie vor anhaltende Einwanderung von Arbeitskräften aus Zentralamerika, der Karibik und Ostasiens in die USA.⁸

Im Unterschied zu den bislang beschriebenen Globalisierungsprozessen handelt es sich hierbei allerdings um hochregulierte Vorgänge, deren formale Hürden für Zuwanderungswillige oft unüberwindbar sind, und deshalb auch vielfältige Formen von

7 UN: World Investment Report. Transnational Corporations, Employment and the Workplace, New York 1994

8 Glyn, A.,/Sutcliffe, B.: Global aber führungslos? Die neue kapitalistische Ordnung, in: Alte Ordnung, Neue Blöcke? Polarisierung in der kapitalistischen Weltwirtschaft, Wien 1994

grauen und illegalen Existenzen in den Zuwanderungsländern hervorbringen. Alle Erfahrungen der Nachkriegszeit deuten darauf hin, dass die Mobilität der Arbeitskraft bereits innerhalb von Nationalstaaten relativ gering ist, und diese Mobilität noch weiter abnimmt, wenn es gilt, nationale Grenzen und damit Kultur- und Sprachkreise zu überwinden.

Diese knappe Skizze macht bereits auf ein zentrales Problem aufmerksam. Wenn die Ware Arbeitskraft territorial gebunden ist, die funktionellen Kapitalformen sich aber in schnellem Tempo globalisieren, dann ergibt sich aus diesem *Mobilitätsdifferential* ein politisches Problem: Den politischen Subjekten von Demokratie geht der (ökonomische) Gegenstand von Demokratie verloren. Und mehr noch: Die politischen Träger von Demokratie werden unter dem Einfluss des Mobilitätsdifferentials selbst zu Gefangenen dieses Widerspruchs. Beispielhaft wird dies in den regelmässigen *Standortdebatten* deutlich, wenn die Lohnabhängigen und ihre Interessenorganisationen, aber genauso auch die staatliche Politik aus Sorge um national unterdurchschnittliche Rahmenbedingungen zur Produktion von Profit aktiv in einen globalen Standortwettbewerb eintreten, bei dem konfliktuelle Belange und Interessen von Herrschafts- und Machtbegrenzung nur zu schnell zugunsten vermeintlich gemeinsamer Interessen von nationaler Wettbewerbsfähigkeit zurückgestellt werden. Regierungen wie Gewerkschaften nehmen in diesem strategischen Wettlauf gleichsam die Rolle von Gastwirten an, die sich in Konkurrenz mit einer Vielzahl anderer Gastwirte um zahlende Gäste bemühen, und sich auf diese Weise in die Konstellation eines typischen Gefangenen-Dilemmas begeben, bei dem alle beteiligten Akteure mit suboptimalen Ergebnissen das «Spiel» verlassen. Demokratietheoretisch geht es mithin um die Frage, ob, und wenn ja, wie dieses Mobilitätsdifferential geschlossen oder wenigstens reduziert werden kann. Prinzipiell sind zwei Wege denkbar. Entweder werden die Subjekte demokratischer Prozesse an das erreichte Globalisierungsniveau der Ökonomie herangeführt oder das Globalisierungsniveau wird auf die Handlungsgrenzen der politischen Subjekte

zurückgeführt. Das erste Projekt würde der Logik einer transnationalen Demokratie entsprechen, die den Weltbürger konstituieren und dann entsprechende demokratische Institutionen verankern will. Das zweite Projekt ist politisch bescheidener, indem es keine Aufholjagd anstrebt, sondern den «Vorsprung» der Ökonomie gegenüber der Politik zu mindern versucht. Im weiteren wird versucht, Elemente beider Projekte miteinander zu verbinden.

2. «Holding down the Global!»

Globalisierung ist in dem hier entwickelten Verständnis ein vorrangig ökonomischer Vorgang, der sich innerhalb spezifischer institutioneller Strukturen vollzieht. Diese institutionellen Strukturen sind dabei an keinen Nationalstaat oder gar an einen Weltstaat gebunden, sondern sind als ein supranationales Netzwerk von Normen, Prinzipien und Regeln zu verstehen, das für einen bestimmten, wenn auch historisch kontingenten Zeitraum die erweiterte Reproduktion der globalen Ökonomie sichert. Innerhalb dieses Netzwerkes handeln eine Vielzahl privater und öffentlicher Akteure, die über unterschiedliche Ressourcen verfügen und entsprechend unterschiedliche Machtpositionen in der globalen Ökonomie einnehmen. Eine historische Form, die diese Netzwerke annehmen können, ist der Typus des hegemonialen Netzwerkes.

Versucht man sich ein Bild des gegenwärtigen Zustandes der globalen Ökonomie zu verschaffen, dann lässt sich anhand der Kriterien Hegemonie und Offenheit des globalen ökonomischen Systems eine grobe Systematik von Zuständen der globalen Ökonomie entwerfen. Danach können wir vier Formen von globalen Netzwerkzuständen unterscheiden: Ein hegemoniales System mit hohem Offenheitsgrad, also ausgeprägter Globalisierungsdynamik (A); ein hegemoniales System mit hohem Geschlossenheitsgrad (C); ein nicht-hegemoniales System mit ho-

	Hegemonie	Nicht-Hegemonie
Offenheit	A	B
Geschlossenheit	C	D

hem Offenheitsgrad (B) und ein nicht-hegemoniales System mit hohem Geschlossenheitsgrad (D).⁹

Diese Zustandsformen lassen sich nun zum ersten als Interpretationsfolien für historische Konstellationen der globalen Ökonomie verwenden; zum zweiten können sie aber, sozusagen wirtschaftspolitisch gewendet, auch als Empfehlungen für die Gestaltung der globalen Ökonomie verstanden werden. Ich möchte mich auf die kurze Interpretation von zwei Konstellationen beschränken: Konstellation B und Konstellation D. Die Beschränkung auf nicht-hegemoniale Konstellationen ergibt sich konsequent aus der hier diskutierten Problemstellung möglicher Spielräume für mehr Demokratie in einer globalen Ökonomie, die nationale Vormachtstellungen, wie sie hegemoniale Systeme kennzeichnen, als nicht wünschenswert erscheinen lässt.

Zunächst zu Konstellation B. Mit den Zuschreibungen nicht-hegemonial und hoher Offenheitsgrad ist die Konstellation der globalen Ökonomie der achtziger und neunziger Jahre gut getroffen. Die USA haben in einem seit den späten sechziger Jahren laufenden langwierigen Prozess ihre hegemoniale Rolle abgegeben, ohne dabei allerdings – wie im britischen Falle der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts – ein Vakuum an Steuerung und Kontrolle zu hinterlassen. Vielmehr hat sich eine oligopolistische Struktur der Weltwirtschaft mit wenigstens drei regionalen Hegemonen (USA, Japan, BRD) herausgebildet. Diese Oligopolisierung war und ist überlagert von einem Globalisierungs-

⁹ Ebenda, S. 138.

prozess, der den hegemonialen Akteuren zugleich Handlungsoptionen eröffnet und Handlungsspielräume versperrt. So haben sich beispielsweise mit dem schnellen Voranschreiten des Integrationsgrades der globalen Geld- und Kreditmärkte die Ausmasse der Sensitivität entwickelter Volkswirtschaften erhöht und wurden die Übertragungskanäle zwischen nationalem und globalem Raum geradezu zu Hochgeschwindigkeitsstrecken gemacht: In fragilen und volatilen monetären Umwelten reichen heute schon leiseste Signale aus, um Ereignisketten auszulösen, die selbst leistungsstarke Ökonomien unter Druck zu setzen vermögen. Entwicklungen wie die Aufwertungen des japanischen Yen speziell gegenüber dem US-amerikanischen Dollar wiederum machen deutlich, dass dadurch mittelbar betroffenen Akteuren – in diesem Falle die USA – ein Instrument an die Hand gegeben wird, das sie einseitig zu ihren Gunsten einzusetzen vermögen. Nicht-hegemoniale Systeme mit hohem Offenheitsgrad, so kann aus den Erfahrungen seit den siebziger Jahren geschlussfolgert werden, neigen zu krisenhaften Instabilitäten.

In der nicht-marktorthodoxen wirtschaftspolitischen Debatte um die adäquate Lenkung und Steuerung der globalen Ökonomie lassen sich – wiederum sehr schematisch – drei alternative Lösungen zur Überwindung der prinzipiell konfliktuellen und instabilen oligopolistischen Verfassung der Weltwirtschaft unterscheiden. Zum ersten die Rückkehr zu einem hegemonialen System, wobei dem Hegemonen die Rolle zukommt, einvernehmliche Spielregeln zu formulieren, deren Befolgung zu kontrollieren und zu sanktionieren sowie gegebenenfalls als *lender of last resort* zu agieren. Zum zweiten die Installierung eines kooperativen globalen Systems, das die Abstimmung der Pläne nationaler Akteure ermöglicht und partikuläre Interessen soweit neutralisiert, dass eine stetige und möglichst konfliktfreie Reproduktion des globalen Systems möglich wird. Die dritte Variante schliesslich setzt am Offenheitsgrad globaler Systeme an und bemüht sich um die Herausbildung eines nicht-hegemonialen Systems mit relativ hohem Geschlossenheitsgrad. Diese Variante entspricht unserer Konstellation B: Ein internationales

oder, wenn möglich, sogar globales Netzwerk von Regeln und Normen, das nicht an einen (dominanten) Nationalstaat gebunden ist, soll die globalen Prozesse nach eindeutigen Kriterien zu lenken oder kanalisieren versuchen. Gemeint ist damit ein Netzwerk *internationaler* Regime, innerhalb dessen staatliche wie nicht-staatliche Akteure handeln. Ein solches Netzwerk kann, wie die Diskussion über die Leistungen solcher Regime gezeigt hat, als Substitut hegemonialer Steuerung fungieren.¹⁰ Folgt man Regime-Theoretikern wie Zürn,¹¹ dann hat seit den siebziger Jahren die Zahl internationaler Regime auf den verschiedensten Politikfeldern enorm zugenommen. Auch wenn unklar ist, inwieweit dieses Wachstum der Regime mit dem Rückgang hegemonialer Steuerung ursächlich zusammenhängt, drängt sich doch die Interpretation auf, dass ein Teil der destabilisierenden Wirkungen des Hegemonieverlustes durch internationale Regime kompensiert werden können. Internationale Regime können nun nicht umstandslos mit grösserer demokratischer Teilhabe gleichgesetzt werden. Aufgrund des spezifischen Charakters internationaler Regime lässt sich sogar eher vermuten, dass internationale Regime ein geringes Mass an demokratischem Input wie Output aufweisen.

Das Originelle an Konstellation B ist deshalb nicht der Verweis auf internationale Regime und deren kompensierende oder gar demokratisierende Wirkungen. Die Pointe besteht in der Verbindung von Regime-Konzepten mit dem Konzept einer quantitativen wie qualitativen Beschränkung des Offenheitsgrades globaler Systeme, die ein höheres Mass an Demokratisierung erst möglich machen kann. Das quantitative Niveau dieser Prozesse soll dabei nämlich, gemessen an Systemen mit hohem Offenheitsgrad in durchaus drastischer Weise, gesenkt werden, indem neue Regulationsformen für grenzüberschreitende ökonomische Transaktionen eingeführt und so die niedrigen oder

10 Keohane, Robert: *After Hegemony*, Princeton 1984.

11 Zürn, Michael: *Globalisierungsfolgen – Das Ende des demokratischen Wohlfahrtsstaates?*, unv. Manuskript, Bremen 1995.

gar nicht mehr vorhandenen Mobilitätsschranken für die funktionellen Formen des Kapitals in neuer Weise aufgebaut werden. Zu dieser Klasse von Massnahmen zählt etwa die von dem US-amerikanischen Ökonomen James Tobin bereits vor einigen Jahren ins Spiel gebrachte globale Devisenumsatzsteuer für kapitalbilanzrelevante Transaktionen, um auf diese Weise den Preis für kurzfristige Kapitaltransaktionen ohne parallelen Warenverkehr zu verteuern und so die Verselbständigungstendenzen des monetären Weltmarktes und deren Wirkungen auf die realwirtschaftlichen Vorgänge abzubremesen. Zu denken wäre aber auch an die Internalisierung der ökologischen Kosten privater Produktion auf globaler Ebene, die viele Produktionsverlagerungen mit anschliessenden Re-Importen der produzierten Güter in die Ursprungsländer oder auch eine breite Klasse von Import-Export-Beziehungen betriebswirtschaftlich ineffizient und über die Verteuerung der Transportkosten die heutige Struktur der internationalen bzw. globalen Arbeitsteilung obsolet machen würde.

Eine derartige Konstellation, wie sie mit dem Typus B gekennzeichnet ist, sollte nicht mit einem protektionistischen oder gar einem autarkistischen Projekt verwechselt werden. Es geht nicht um nationale Abschottungen, sondern es geht um eine Redimensionierung des Mobilitätsniveaus der Kapitalformen nach Massgabe nicht-einzelwirtschaftlicher Kontroll- und Effizienzkriterien bei Beibehaltung prinzipieller offener Märkte, einschliesslich des Arbeitsmarktes. Eine Betonung des öffentlichen gegenüber dem einzelwirtschaftlichen Effizienzkriterium, würde diese auf globaler Ebene politik- und handlungsrelevant werden, hätte auf nationaler wie globaler Ebene weitreichende Auswirkungen, würden doch zumindest transportintensiven ökonomischen Produktionen, aber auch Strategien wie der Just-in-time-Organisation häufig genug schlichtweg der kalkulatorische Boden entzogen. Erste modellförmige Kalkulationen derartiger Umstrukturierungen, die Kriterien einer *tragfähigen und dauerhaften Entwicklung* entsprechen, die für die Niederlande und die Bundesrepublik durchgeführt wurden, verweisen zwar

allesamt auf einen hohen Umbaubedarf, der allerdings ohne Absenkung des Lebensniveaus durchgeführt werden könnte. Sollen sich solche Projekte nicht gleich in lähmenden globalen Gefangenen-Dilemma-Strukturen verfangen, wäre es erforderlich, über einen globalen Aushandlungsprozess das Tempo und die genaue Vorgehensweise abzustimmen, um zu einer allseits akzeptierten Kosten-Nutzen-Verteilung zu gelangen. Wie schwierig sich dabei bereits kleinste gemeinsame Schritte gestalten, haben die sich in jüngerer Zeit häufenden globalen Konferenzen, etwa zur Klimafrage, gezeigt.

Im besten Falle könnte eine solche Redimensionierung globaler ökonomischer Prozesse zu einer Wiederaufwertung von Nation und Region führen. Das Mobilitätsdifferential wäre auf diese Weise nicht zu schliessen, aber gemessen am heutigen Ausmass doch etwas zu reduzieren. Aus demokratietheoretischer Perspektive wäre damit durchaus ein Gewinn zu verzeichnen, würde doch den Subjekten demokratischer Prozesse in dem Sinne ein höherer Handlungsspielraum eingeräumt, dass die Reichweite von ökonomischen Vorgängen und politischen Kontrollansprüchen wieder etwas mehr zusammengeführt würden. Der grundlegende Konflikt zwischen Globalisierung der Ökonomie und territorialer Beschränkung von Politik ist damit allerdings nicht zu beseitigen. Eine weitere Reduktion dieses Konfliktpotentials hätte zur Bedingung, dass sich zum ersten das seit den achtziger Jahren zu beobachtende relativ rasche Wachstum der Zahl internationaler Regime fortsetzt und zum zweiten internationale Regime in stärkerem Masse zentrale Felder und Praxen kapitalistischer Prozesse umfassen. Zum dritten schliesslich wäre es erforderlich, dass sich internationale Regime auf das Prinzip einer globalen Selbstbeschränkung gründen, demzufolge global verbindliche Normen und Regeln den Rahmen bilden, innerhalb dessen private und marktgesteuerte ökonomische Prozesse verlaufen. Erst dann wären Bedingungen geschaffen, politische Projekte einer nationalstaatlichen Demokratisierung mit Projekten grösserer Teilhabe regionaler und lokaler Akteure sowie einer föderalen Gliederung des globalen Systems zu ver-

knüpfen. Auf diese Weise könnte einer demokratischen politischen Logik im Zweifelsfalle Vorrang gegenüber einer verwerterungsorientierten einzelwirtschaftlichen Logik wirtschaftlichen Handelns verschafft werden.

Literatur

- GLYN, A.,/SUTCLIFFE, B.: *Global aber führungslos? Die neue kapitalistische Ordnung*, in: *Alte Ordnung, Neue Blöcke? Polarisierung in der kapitalistischen Weltwirtschaft*, Wien 1994
- HIRSCH, JOACHIM: *Globalisierung des Kapitals, Nationalstaat und die Krise des politischen Universalismus*, in: *links*, August 1993.
- HÜBNER, KURT: *Flexibilisierung und die Verselbständigung des monetären Weltmarktes. Hindernisse für einen neuen langen Aufschwung*, in: *PROKLA*, Nr. 71, Berlin 1988.
- KENNEDY, PAUL: *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert*, Berlin 1993.
- KEOHANE, ROBERT: *After Hegemony*, Princeton 1984.
- NARR, WOLF-DIETER/SCHUBERT, ALEXANDER: *Weltökonomie. Die Misere der Politik*, Frankfurt a. M. 1994.
- OECD: *Wirtschaftsausblick*, Vol. 56, Bonn 1994, S. 46.
- SCHARPF, FRITZ W.: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt a.M. 1987.
- UN: *World Investment Report. Transnational Corporations, Employment and the Workplace*, New York 1994
- ZÜRN, MICHAEL: *Globalisierungsfolgen – Das Ende des demokratischen Wohlfahrtsstaates?*, unv. Manuskript, Bremen 1995.

Sozialer Habitus und Demokratie Einige Überlegungen in historischer Perspektive

Von Rolf Büchi (Helsinki)

Ein demokratischer Habitus ist sowohl die Voraussetzung als auch das Produkt des Auf- und Ausbaus von Demokratie. Allerdings ist die Entwicklung der Persönlichkeitsstrukturen bisher viel stärker von Ungleichheits- als von Gleichheitserfahrungen geprägt worden. So hat sich ein auf das männliche und nationale Prinzip gebauter Habitus gebildet, der eine weitere Demokratisierung der Gesellschaft und eine Transnationalisierung von Demokratie eher hemmt als fördert (1). Ein Blick in die Geschichte kann helfen, das Verständnis für die Schwierigkeiten beim Übergang zu einer neuen Art der Habitusprägung zu schärfen. Nur in einer historischen Perspektive werden die Wechselwirkungen zwischen der Organisation der Persönlichkeit und derjenigen des Staates deutlich sichtbar, wobei ich mich hier auf wenige Bemerkungen zur Korrespondenz zwischen Nationalstaat und nationalem Habitus beschränken muss (2). Rückblickend sieht man, dass der Erwerb eines neuen Habitus sich über mehrere Generationen erstreckt und oft hinter dem gesellschaftlichen Wandel hinterherhinkt, dass ein auf alte Gesellschaftsstrukturen abgestimmter Habitus den gesellschaftlichen Wandel mitbestimmt, ihn auch behindern oder sogar rückgängig machen kann. In diesem Zusammenhang werde ich auf die Begrenztheit nationaler Demokratie und zwei gegensätzliche Modelle nationaler Integration hinweisen. Im 19. Jahrhundert setzte sich mit dem offiziellen Nationalismus ein vertikales Modell nationaler Integration gegen ein horizontales Modell als strukturbildend durch (3).

Am Ende des 20. Jahrhunderts hat sich die Welt jedoch grundlegend verändert und gesellschaftliche Integration findet unter teilweise neuen Bedingungen statt (4). Im heutigen Europa versuchen sowohl radikaldemokratische als auch antidemokratische Kräfte und Vorstellungen, die europäische Gesellschaft in ihrem Sinne zu verändern. Einerseits ist die Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch die Einführung von direkter Demokratie wieder aktuell. Dies würde bedeuten, dass die gesellschaftliche Integration weniger vom Establishment und vermehrt von den BürgerInnen selber gesteuert wird. Das vertikale Integrationsmodell soll also durch ein horizontales Modell erneuert oder ersetzt werden, in dem nicht nur die gewählten Vertreter, sondern alle Menschen die Möglichkeit haben, im vollen Sinne des Wortes politisch zu agieren. Andererseits gibt es auch starke rechte und konservative Kräfte, die anstelle von Demokratie eine autoritäre Ordnung errichten wollen. Beide Strebungen haben Chancen, die künftige Entwicklung Europas wesentlich mitzubestimmen. Demzufolge sind vor allem zwei Kämpfe für Europas Zukunft entscheidend: einmal die Verteidigung der Demokratie gegen ihre Feinde und zum anderen die Auseinandersetzungen um die Formen der Integration oder die Grenzen der Demokratisierung (5). In diesen Kämpfen geht es auch um den Um- oder Abbau nationalistischer und auf männliche Gewalt gebauter Verhaltens- und Sozialisationsmodelle. Ein Europa der Bürger kann nur entstehen, wenn es gelingt, männliche Gewalttätigkeit und die nationalistische Begrenzung des Denkens, Fühlens und Verhaltens zu überwinden (6). Die Wirklichkeit ist natürlich viel komplexer als ich sie hier darstellen kann und vieles bleibt ungesagt; trotzdem hoffe ich, mit meinem Beitrag einen wichtigen und nicht sehr häufig behandelten Aspekt der Demokratisierungsproblematik zur Diskussion zu stellen.

1. Das männliche und das nationale Prinzip: die Abstimmung des sozialen Habitus auf eine nationale Ungleichheitsordnung

Die psychische Entwicklung der meisten Kinder, Frauen und vor allem Männer wird von hierarchisch-männlichen Institutionen und einem dementsprechenden Kulturkode geprägt.¹ Das männliche Prinzip wird exemplarisch vom Militär verkörpert, ebenso vom modernen Hochleistungssport und von wirtschaftlichen Einrichtungen und Ideen (z. B. «Neoliberalismus» der neuen Rechten), die den Menschen ganz in den Dienst einer rücksichtslosen Konkurrenz der kapitalistischen Marktwirtschaft stellen möchten. Als Folge einer vom «männlichen Prinzip» geprägten Habitusbildung wird demokratisches Bewusstsein und Verhalten gehemmt, ja sogar blockiert.² Es handelt sich dabei nicht primär um ein Wissensproblem, sondern um eine Frage der Lebens- und Körpergefühle. Es sind körperliche Gewissheiten, die die Vorstellung einer demokratischen Gesellschaft ausschliessen.³ Daraus kann man schliessen, und das wird oft übersehen, dass Eltern- und allgemein Beziehungsarbeit, *caring labour*, und der Kulturkode die Demokratiefähigkeit der Menschen wesentlich mitbestimmen; je mehr Gleichheitserfahrungen sie ermöglichen, desto grösser wird die Demokratiefähigkeit.⁴ Ohne Beziehungsarbeit und ohne ihren Beitrag zum Abbau des hierarchisch-männlichen Prinzips wird Demokratisierung wie bisher sehr schnell an ihre Grenzen stossen. Aber natürlich darf man nicht vergessen, dass die Reichweite von Eltern- und Beziehungsarbeit begrenzt ist, und dass auch die Verhaltens- und

1 Badinter 1992, Theweleit 1995.

2 Der Begriff des männlichen Prinzips soll hier eine bestimmte, auf Gewalt gebaute Art der Herrschaftsausübung bezeichnen. Sie kann sowohl von Männern als auch von Frauen ausgeübt werden. Bisher ist sie jedoch vorwiegend von Männern ausgeübt worden – deshalb scheint mir das Wort «männlich» berechtigt.

3 Vgl. Elias 1989, 142–151; Theweleit 1986.

4 Siehe zum Begriff *caring labour* Ruddick 1993.

Empfindensmodelle, die u. a. in der Familie gepflegt werden, nicht unabhängig von den langfristigen Stärkeverhältnissen zwischen den Gruppen und Schichten einer Gesellschaft sind. Es geht ja nicht nur um die «genügend guten Eltern» und das abhängige Kind, sondern es geht um unter politischer Unterdrückung und teilweise extremer Armut (strukturelle Gewalt) abhängig gemachte Menschen, die täglich erneut zu Opfern der zerstörerischen Massnahmen einer Ungleichheitsordnung gemacht werden. Die von Elend und Repression erzeugten Reaktionen sind also nicht nur psychopathologisch zu werten, sondern auch als Überlebenstechniken, d. h. als Versuche, die psychische Gesundheit unter krankmachenden Bedingungen aufrechtzuerhalten.⁵ Überhaupt geht es mir hier nicht um die Unterscheidung zwischen gesunden und psychopathologischen Vorgängen, sondern um die langfristige soziale Formbarkeit des Habitus und um die Korrespondenz zwischen Habitusformen und gesellschaftlichen Strukturen.

Betrachtet man die Entwicklung der konkreten Formen des habitusprägenden männlichen Prinzips, so darf ein grundlegender Aspekt dieses Prozesses nicht ausser Acht gelassen werden: die Nationalisierung dieses Prinzips. Der Erfolg der Nationalstaatsbildung ist sicher eine der bemerkenswertesten Erfahrungen und Ergebnisse der jüngeren Geschichte Europas. Was auch als «Ende der Sozialdemokratie» oder als «Kollaps des Liberalismus» bezeichnet wird, kann vielleicht genauer beschrieben werden als eine dreifache Erfolgsgeschichte. Erstens ein Erfolg des liberalen Rechtsstaates, der nun allgemein als eine historische und rechtliche Voraussetzung und Basis für jeden weiteren Ausbau von Demokratie anerkannt wird.⁶ Zweitens der Erfolg einer im weiten Sinne sozialdemokratischen Politik, die zu einer Institutionalisierung der Klassenkonflikte, zur Herausbildung einer «Mehrheitsklasse» und zur Etablierung eines Wohlfahrts-

5 Vgl. Becker 1992.

6 Vgl. Bobbio 1987; für eine skeptischere Sicht: Hobsbawm 1994.

staates entscheidend beigetragen hat.⁷ Genauso wie politische werden heute auch soziale Bürgerrechte als eine notwendige Voraussetzung für den Aufbau einer demokratischen und sozial gerechten Gesellschaft anerkannt. Drittens, und das ist sehr wichtig, der Erfolg einer nationalstaatlichen Politik, der es gelang, sowohl die Institutionen der Staatsgesellschaft als auch die Persönlichkeitsstruktur der Staatsangehörigen durchgehend zu nationalisieren. Nationalismus besteht eben nicht nur aus national(istisch)en Ideen (Kulturkode); verknüpft mit diesen Ideen ist eine entsprechende Organisation der Persönlichkeit (ein nationaler Habitus) und der Staatsgesellschaft (ein nationalstaatliches Institutionensystem). Nationalismus ist ein Strukturmerkmal von Staatsgesellschaften auf der Entwicklungsstufe des industriellen Kapitalismus im 19. und 20. Jahrhundert.⁸

2. Gesellschaftliche Entwicklung und psychische Ökonomie

Dass gesellschaftliche Veränderungen mit entsprechenden Veränderungen der Persönlichkeitsstrukturen verknüpft sind, hat Norbert Elias schon vor langer Zeit in seinem Buch *Über den Prozess der Zivilisation* gezeigt.⁹ Auch in seinen späteren Arbeiten hat Elias den Zusammenhang zwischen Staatsbildung (Soziodynamik) und Habitusbildung (Psychodynamik) aufs Eindrücklichste analysiert.¹⁰ Er zeigte, dass der soziale Habitus einerseits an die Struktur der nationalstaatlichen («innen») und andererseits an die Struktur der zwischen- und überstaatlichen Beziehungen («ausen») gebunden ist. Wenn mehr nationale Demokratie und eine Transnationalisierung von Demokratie das

7 Vgl. Dahrendorf 1992.

8 Vgl. Elias 1989, Anderson 1993, Gellner 1993, sowie kritisch Smith 1995.

9 Norbert Elias 1976 (1939).

10 Z. B. Elias 1983, 1987a & b, 1989; Elias/Scotson 1990.

Ziel ist, dann darf dieser Zusammenhang zwischen Psycho- und Soziodynamik nicht ausser Acht gelassen werden. Insbesondere verdienen auch die Fragen des nationalen Selbstwertes, mit Aufmerksamkeit betrachtet zu werden. Individuelle und kollektive Akteure versuchen nicht nur, ihre materiellen Interessen wahrzunehmen, sie sind ebensowohl darauf bedacht, ihren (nationalen) Selbstwert zu erhalten und wenn möglich zu erhöhen. Ein Verhalten, das den Selbstwert erhöht, wird in hohem Masse als befriedigend und sinnvoll empfunden, hingegen werden Handlungen, die zu einer Verminderung des Selbstwertes führen, als unangenehm und schmerzhaft empfunden, und solche Handlungen werden nach Möglichkeit vermieden oder verdrängt und vergessen. Mit anderen Worten, genauso wichtig wie das physische Überleben, ja oft noch wichtiger, ist das soziale und psychische Überleben.

Wichtig für das hier behandelte Thema der transnationalen Demokratie ist die Frage, welche besonderen Formen der nationale Habitus im Verlaufe und als Folge der Nationalstaatsbildung angenommen hat. Aus Platzgründen ist es mir nicht möglich, tiefer in diese Problematik einzudringen, die so umfassend und komplex ist, dass sie sich nicht auf wenigen Zeilen zusammenfassen lässt. Es ist hier auch nicht möglich, auf die allgemeinen Charakteristiken des Zusammenhanges zwischen gesellschaftlicher Entwicklung und psychischer Ökonomie einzugehen. Ich muss mich deshalb auf ganz wenige, für mein Thema relevante Bemerkungen zu einigen Besonderheiten der nationalen Habitusbildung beschränken (siehe Tabelle 1).

A) Dort wo der Nationalstaat seine volle Reife erreicht hat, was erstmals erst im Verlauf des 20. Jahrhunderts geschah, empfinden die meisten BürgerInnen ihren Staat als den wohl wichtigsten Teil ihrer Wir-Identität. Die besondere Bedeutung der nationalen Wir-Identität beruht zu einem guten Teil auf den Erfahrungen vieler Generationen mit dem Krieg; dabei hat sich der Staat als die einzige Organisation erwiesen, die zur Verteidigung der territorialen Grenzen und damit der physischen sowie sozialen und psychischen Sicherheit der Staatsangehörigen fähig war.

Tabelle 1. Zur Korrespondenz zwischen Nationalstaat und nationalem Habitus

Nationalstaat	nationaler Habitus
A) der Nationalstaat funktioniert als Überlebenseinheit	die nationale Wir-Identität ist besonders wichtig; Denken, Verhalten und Fühlen sind auf den eigenen Nationalstaat fixiert
B) doppelter Normenkanon: «Innen» (= Humanismus) ist nicht «Aussen» (Nationalantagonismus)	Gewissensbildung: eine in sich widersprüchliche Verhaltensdisposition wird ins Gewissen eingebaut
C) Innere Herrschaft (Nationalismus & Wirtschaft sind stärker als Demokratie)	verinnerlichte Herrschaft (Identifizierung mit den Unterdrückern)

Deshalb hat der Nationalstaat im Bewusstsein seiner BürgerInnen als Überlebenseinheit funktioniert, und dies erklärt das besondere Gefühlsgewicht der nationalen Identität, die enge Bindung des Fühlens, Denkens, Sprechens und Verhaltens der meisten Menschen an die nationalstaatliche Integrationsebene (dort wo es sie gibt). Diese enge Bindung erklärt auch, warum die Menschen an den Erfolgen und Misserfolgen ihres Staates persönlichen Anteil nehmen, den Auf- und Abstieg ihrer Nation als persönlichen Auf- und Abstieg erleben, Erfolge ihres Staates als Zuwachs an persönlicher Macht und Selbstwert empfinden und staatliche Niederlagen auch als persönlichen Machtverlust und eine Entwertung ihrer Person erleben. Ganz offensichtlich ist die Bindung an die Nation auch eine Form von Selbstliebe.

B) Schon eine oberflächliche Betrachtung lässt erkennen, dass die nationalen Entwicklungen in verschiedenen europäischen

Nationalstaaten sowohl fundamentale Ähnlichkeiten als auch merkbare Unterschiede aufweisen. Das Verhalten von Regierung und Bevölkerung gegenüber Migranten und Flüchtlingen ist von Land zu Land verschieden, doch weist es in allen Fällen zwei Charakteristiken auf: Der Wert der eigenen Nation erhält Vorrang und das Verhalten der Regierungen und der Bevölkerung gegenüber Mitgliedern der Nation wird offenbar von anderen Wertmassstäben bestimmt als das Verhalten gegenüber Aussenseitern, die als nicht zur Nation gehörig klassifiziert werden. Der Glaube an die Höherwertigkeit des eigenen Landes gegenüber den meisten anderen sowie ein doppelter, in sich widersprüchlicher Normenkanon, der egalitäre und machtpolitische Ideale miteinander verknüpft, sind Strukturmerkmale der Nationalstaaten des 19. und 20. Jahrhunderts. Beide prägen nicht nur die nationalstaatliche Politik, sondern auch den sozialen Habitus und das Gewissen der einzelnen StaatsbürgerInnen.

C) Legitime nationale Herrschaft wird deshalb nicht als solche erfahren, weil Herrscher und Beherrschte durch den Glauben an die eigene Nation im Denken, Fühlen und Handeln miteinander vereint sind. Die Identifizierung mit dem Unterdrücker ist der zentrale Mechanismus zur Verinnerlichung der nationalen Herrschaft.¹¹ Nationale Wir-Ideale und das eigene Gewissen vermindern bei den Unterlegenen den Willen und die Fähigkeit zum Widerstand gegen die innere Unterdrückung. Die durch nationale Herrschaft erzeugte Feindseligkeit wendet sich deshalb leicht gegen die eigene Person (Selbsterstörung durch Alkohol, Selbstmord, Krankheit), gegen andere sozial unterlegene Gruppen (Rassismus, Angriffe auf Flüchtlinge, Einwanderer, Frauen, Minderheiten...) oder gegen äussere Feinde (Nationalismus, Fundamentalismus).

Im Verlaufe der Nationalstaatsbildung wurden äussere Zwänge allmählich in innere verwandelt und die symbolische Macht stieg

11 Vgl. Elias 1989, 485–493; Parin/Parin-Mathèy 1989; Sandler 1987.

zum wichtigsten Herrschaftsmittel auf. Es entwickelte sich ein Repertoire von feineren Zwangs- und Steuerungsmethoden, die anstelle der offenen Repression und des unverhüllten Zwanges von früher gegen die «gefährlichen Klassen» eingesetzt werden konnten. Mit Hilfe fein abgestimmter nationaler Erziehungs-Institutionen wurden Konflikte, die ihren Ursprung in Machtgefällen zwischen sozialen Schichten haben, als solche unkenntlich gemacht und in persönliche Mängel der Mitglieder der unterlegenen Schichten verwandelt.¹² Das Resultat war das gleiche wie früher: trotz formeller Gleichheit blieb die wirkliche Ungleichheit bestehen. Heute gehören vor allem Einwanderer und ihre Kinder zu den machtschwächsten Gruppen. Die Arbeiterklasse ist inzwischen in Machtpositionen aufgestiegen und hat zu einem guten Teil eine mittelständische Lebensweise angenommen. Nun gehört auch ein Teil der Arbeiterschaft zu jenen, die Massnahmen zum Schutz der nationalen «Identität und Kultur», also zur Verteidigung ihrer materiellen Privilegien, ihrer relativen Übermacht, ihres überlegenen Status und Selbstwerts verlangen.

3. Historische Perspektive: kurze Bemerkungen zur Begrenzung der Demokratie im 19. und 20. Jahrhundert

Was immer das männliche und das nationale Prinzip sonst noch sind, sie tragen wesentlich zur Erhaltung einer Ungleichheitsordnung bei, indem sie die Menschen dazu bringen, ihre eigenen Wünsche und Bedürfnisse zurückzustellen hinter die Forderungen der Regierenden, die ihre Wünsche und Bedürfnisse in die Form eines allgemeinen oder nationalen Interesses oder Anspruches kleiden können. Die Mehrheit der Bevölkerung lernt, ihr Empfinden und ihr Verhalten in bestimmten Bereichen nur

12 Z. B. Bourdieu 1993.

mit Hilfe von äusseren Ich-Stützen zu regulieren, ihr Habitus ist auf Fremdsteuerung abgestimmt und braucht den festen Halt von staatlichen Organisationen, eines nationalen Glaubens, einer Partei, einer Kirche, einer autoritären Führung. In einer Ungleichheitsordnung werden die Menschen zur Abhängigkeit erzogen, was nicht ohne repressiven Zwang und Gewalt möglich ist, und es ist diese Abhängigkeit, die in den Menschen ein Bedürfnis nach eben dieser Unrechtsordnung erzeugt. In dieser Perspektive gehören deshalb gerade der Glaube an die Höherwertigkeit der eigenen Nation und das männliche Gewaltprinzip, die sich gegenseitig stützen, zu den mächtigsten Hindernissen auf dem Weg zu einer transnationalen Demokratie. Und zwar entspricht die Grösse dieses Hindernisses dem Erfolg des nationalstaatlichen Projektes.

Ein Blick zurück zeigt, dass wir es mit langfristigen historischen Prozessen zu tun haben. Die heute mehrheitlichen nationalen Wir-Vorstellungen haben sich ja im langen 19. Jahrhundert herauskristallisiert. Mit dem offiziellen Nationalismus hat sich nach 1848 ein vertikales Modell nationaler Integration und ein Bild der Nation als historisch gewachsene, kulturell und ethnisch homogene Gemeinschaft durchgesetzt. Dieses partikularistische Bild der Nation stand in scharfem Widerspruch zur universalistischen nationalen Idee der liberalen Schweiz von 1848, die als Beispiel für eine alternative europäische Staatsbildung angesehen werden kann. In diesem Modell hatte die horizontale Integration der Bürger lokal verwurzelter Gesellschaften mehr Gewicht als im vertikalen Modell der fürstlich-absolutistisch geprägten Staatsbildung. Das schweizerische Selbstverständnis versuchte die Spannung zwischen universellen Werten und kultureller Vielfalt im Entwurf einer republikanischen Gemeinschaft aufzulösen. Natürlich gab es auch damals eine Divergenz zwischen dem republikanisch-demokratischen Ideal und der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Trotzdem behielt dieses unzeitgemässe nationale Leitbild lange Zeit seinen Wert als Alternative zu den machtpolitischen Vorstellungen von kulturell und ethnisch homogenen Nationen, die nicht mehr auf die Befreiung der

Nationen, sondern auf deren Beherrschung abzielten. Allerdings blieb das alternative Modell der Schweiz von 1848 ohne strukturbildende Wirkung. Nach 1914 verschwand auch die Idee der direkten Demokratie von der internationalen politischen Agenda und das Interesse am politischen System der Schweiz ging verloren.¹³

In Europa entwickelten sich moderne Demokratie, Nationalstaat und industrieller Kapitalismus Hand in Hand. Die Nationalstaatsbildung hat die Entwicklung von Demokratie zugleich gefördert und begrenzt. Gefördert insofern, als die Nationalisierung des Habitus nur aufgrund eines gewissen Machtausgleiches zwischen den sozialen Schichten möglich war und ist. Begrenzt insofern, als der Kampf um die Demokratie schon seit der Französischen Revolution auf einen vom nationalen Interesse regulierten Kampf im Inneren der Nation begrenzt wurde. Souveränität bedeutete die Souveränität der Nation (also der Machthaber) und nicht des Individuums. Nicht die universalen Menschenrechte, sondern die auf eine nationale Dimension verkleinerten Menschenrechte wurden zur grundlegenden Denkfigur der Institutionalisierung von politischer Macht.

Die nationale Demokratie ist zudem durch die Übernahme eines Kriegerethos und seine Anpassung an die Bedürfnisse des Nationalstaates und den technologischen Fortschritt (Professionalisierung, Bürokratisierung, Demokratisierung des Militärs) begrenzt worden.¹⁴ Die innere Herrschaft ist mit den Aussenbeziehungen verknüpft – mit den Konkurrenz- und Ausscheidungskämpfen zwischen den Nationalstaaten, die ohne militärische Mittel kaum bestanden werden konnten. Das Militär hatte dabei sowohl «äussere» als auch «innere» Funktionen zu erfüllen; es musste vor äusseren Aggressionen schützen (Kriegsfunktion) und zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung beitragen (Repressionsfunktion). In der Praxis waren und sind die Grenzen

¹³ Bogdanor 1994, 92–93.

¹⁴ Vgl. Mann 1993b.

der Nation sehr oft auch die Grenzen der Menschlichkeit und die individuelle Freiheit bleibt der Freiheit des Staates untergeordnet. Dem entspricht, dass nationale Integration vor allem als Integration von oben stattfindet.

Ich sehe in der Stellung und Bedeutung des Militärs einen Indikator für die Bedeutung der organisierten und physischen Gewalt in der Gesellschaft; dabei spielen neben materiellen Interessen immer auch Selbstwertinteressen eine fundamentale Rolle (ein kürzliches Beispiel dafür ist die Anordnung des neuen französischen Präsidenten Chirac, die Atomsprengversuche wiederaufzunehmen). Hier will ich zwei Punkte betonen:

Erstens, in einer Weltordnung aus sich gegenseitig bedrohenden und bekämpfenden Nationalstaaten hat das Militär eine herausragende Bedeutung gehabt, weil es für die Staaten und Menschen eine Überlebensfunktion ausübte. Deshalb ist das Militär eine ganz zentrale und relativ selbständige Kraftquelle des (aggressiven) Nationalismus geworden. Trotz seiner Selbständigkeit blieb das Militär in den Staat und die Gesellschaft eingebettet. Aufgrund seiner Funktionen (Krieg, Repression, Erziehung-Indoktrination, Selbstwert, Wirtschaft) und sozialen Zusammensetzung verband sich das Militär mit (meistens konservativen) politischen und wirtschaftlichen Machtgruppen (manchmal auch mit der Kirche) und stützte deren Herrschaftsansprüche, genauso wie es die Herrschaft der Männer über die Frauen gestützt hat.

Zweitens, im Inneren der Nationalstaaten hat es einen Zusammenhang zwischen Bürgerstatus und Repression gegeben. Solange nur ein Teil der Bevölkerung über politische und soziale Bürgerrechte verfügte, musste das Militär (und die Polizei) repressive Aufgaben ausfüllen, denn nur so konnte eine solche Ungleichheitsordnung aufrechterhalten werden. Die Nation war teilweise demokratisch (Gleichheitsprinzip) und teilweise militärisch organisiert (Ungleichheits- und Gewaltprinzip); der Bürgerstatus/die Demokratie war also mit militärischen Machtbeziehungen verbunden und wurde von diesen ständig bedroht.

Einerseits war Repression dann notwendig, wenn sich die BürgerInnen nicht freiwillig in die staatliche Ordnung integrieren wollten. Andererseits setzte eine freiwillige Integration voraus, dass die Menschen sich mit ihrem Staat identifizieren konnten (weil sie von ihm profitierten, etwa in Form von sozialen und politischen Rechten und aus Selbstwertgründen). Dieser Zusammenhang zwischen Bürgerstatus und Repression/Integration war im 19. und 20. Jahrhundert deutlich sichtbar. Auch im Westen war das Militär bis zum Zweiten Weltkrieg aktiv an der Unterdrückung von Arbeiterunruhen beteiligt. Erst nach 1945, als die Menschen gewisse politische und soziale Bürgerrechte errungen hatten und durch die Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen, kam es zur Pazifizierung der Gesellschaft. Damit verminderte sich zwar das Gewicht der repressiven Funktion des Militärs, doch das repressive Potential blieb erhalten.

Allerdings waren damit die Kämpfe zwischen individueller Freiheit (Bürgerrechte) und staatlichen Interessen (Repression) auch im Westen noch nicht zum Abschluss gekommen. Sie wurden mehr oder weniger im Verborgenen fortgesetzt. Einmal im verborgenen Kampf des Staates, der ideologisch missliebige und als unzuverlässig klassifizierte Mitbürger durch die politische Polizei (*invisible power*) überwachen liess, auch wenn die betroffenen Menschen die Verfassung in keiner Weise verletzt hatten.¹⁵ Zum anderen im auch nicht so offenen Kampf der Staaten gegen Flüchtlinge und Einwanderer, denen wichtige politische und soziale Rechte vorenthalten wurden. Dieser Kampf wurde und wird sowohl national als auch vereint auf der europäischen Ebene (Unionsbürger vs. Angehörige von Dritt[welt]staaten) geführt und sein Ende ist nicht abzusehen.

Bezüglich der Habitusbildung waren die Soldaten in den militärischen Institutionen einer autoritären Machtausübung und

¹⁵ Ein Beispiel dafür liefert die «Fichenaffäre» in der Schweiz in den 1980er Jahren, siehe PUK 1989 & 1990; zur Problematik der invisible power vgl. Bobbio 1987.

strafenden Disziplin (sie wurde mit der Zeit rationalisiert und gewissen Regeln unterworfen) ausgesetzt. In der «Schule der Nation» lernten sie das ABC des Befehlens und Gehorchens und wurden darauf vorbereitet, im Kriegs- oder Krisenfall andere Menschen zu töten und sich selber zu opfern. Den Soldaten wurde vor allem Loyalität gegenüber dem eigenen Staat eingepflanzt und viel weniger das Bewusstsein von Bürgern im Soldatenrock.

Obwohl Kriegs- und Repressionsfunktion, Aussen- und Innenpolitik, unterschieden werden können, sind sie doch miteinander verknüpft, was vor allem in Kriegs- und Krisensituationen besonders deutlich wird. Die Machtstellung und der Status des Militärs hingen jedoch von den Entwicklungen der zwischenstaatlichen Beziehungen ab, und die Aussen- und Militärpolitik blieb ein Privileg der wenigen, das routinemässig ausserhalb der demokratischen Kontrolle ausgeübt wurde.

Soviel zur Vergangenheit, allerdings eine Vergangenheit, die auch heute noch sehr lebendig ist und in vieler Hinsicht unser Dasein bestimmt, eine Vergangenheit, die von traditionellen Institutionen und vom sozialen Habitus am Leben erhalten wird.

4. Die Welt hat sich verändert: neue Bedingungen gesellschaftlicher Integration im 21. Jahrhundert

Nationalismus und Militarismus sowie damit verbundene Wirtschaftskräfte haben dafür gesorgt, dass die Bäume der Demokratie nicht in den Himmel gewachsen sind. Sie haben dies nicht nur mit Hilfe von Gewalt und äusseren Zwängen (die natürlich unverzichtbar sind) getan, sondern ebenso durch eine entsprechende Habitusbildung, durch den Einbau von Demokratie-schranken in die Persönlichkeitsstrukturen der BürgerInnen und aufgrund eines ganz bestimmten hierarchischen Weltbildes, das traditionelle Vorstellungen von territorial klar abgrenzbaren,

kulturell einheitlichen und souveränen Nationalstaaten, von Repräsentation, nationaler Identität und Bürgerrechten enthält.¹⁶ Diese Grundvorstellungen sowie die zugehörigen Institutionen entsprechen jedoch immer weniger der Wirklichkeit, die sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt hat. Die Spannungen zwischen dem nationalen Prinzip (Begriffe, Vorstellungen, Institutionen, Habitus) und der Wirklichkeit haben zugenommen und drängen immer stärker auf einen Ausgleich, der allerdings in beide Richtungen erfolgen kann (Veränderung der Begrifflichkeit und/oder der Wirklichkeit). Eine Möglichkeit wäre die Renationalisierung der Wirklichkeit (Rückbildung der EU), eine zweite De-Nationalisierung oder die Aufhebung des national(istisch)en Prinzips (Föderalisierung und Demokratisierung der EU) und eine dritte dessen Europäisierung (Fortschreibung der EU).

Der Wirklichkeitswandel kann durch drei Entwicklungen beschrieben werden: die Globalisierung von Kapitalismus und Gesellschaft, das Ende des Kalten Krieges und die europäische Integration.¹⁷ Vielleicht genügt es an dieser Stelle, einige zentrale Konsequenzen dieser Wandlungsprozesse aufzuzählen.

1. Die Globalisierung bewirkt, dass die einzelnen Nationalstaaten allein nicht mehr fähig sind, die Sicherheit der StaatsbürgerInnen zu garantieren; nicht der Nationalstaat, sondern die Menschheit funktioniert heute faktisch als soziale Überlebenseinheit.

2. Die Globalisierung des Kapitals verringerte den Spielraum der nationalstaatlichen Sozial- und Wirtschaftspolitik. Der Nationalstaat wurde immer mehr direkt abhängig vom Weltmarkt und von den Strategien der transnationalen Grossunternehmen. Geofinanz und globale Medien stiegen auf zu «den neuen Herren der Welt», die sich ausserhalb von nationaler und demokratischer Kontrolle und Repräsentation etabliert haben.¹⁸ Das Bestreben, für das Kapital günstige Bedingungen zu schaffen,

¹⁶ Vgl. dazu auch Bruno Kaufmanns Beitrag in diesem Buch.

¹⁷ Vgl. zur Globalisierung des Kapitalismus Beaud 1987, 1989, 1994.

¹⁸ Vgl. *Le Monde diplomatique*, Juni 1995.

wurde zu einem der wichtigsten Ziele der Regierungspolitik. Kurz und überspitzt ausgedrückt: Im Griff der unerbittlichen Zwänge der Weltmarktkonkurrenz hat sich der fordistische Wohlfahrts- und Sicherheitsstaat in einen nationalen Wettbewerbsstaat verwandelt.¹⁹

3. Nach dem Ende des Kalten Krieges existieren die beiden antagonistischen Grossmachtblöcke, die sich gegenseitig ideologisch und militärisch bedrohten, nicht mehr und die Welt befindet sich in einer völlig neuen Situation. Mit diesem Wandel der globalen Figuration hat sich auch die globale Sicherheit fundamental verändert.²⁰ Die traditionelle Sicherheitspolitik konzentrierte sich auf den Schutz des Staates und versuchte, das eigene Territorium und die Souveränität mit militärischen Mitteln vor äusseren Aggressionen zu schützen. Heute sind die Figurationszwänge des Kalten Krieges verschwunden, die Grenzen der Staaten und Kontinente durchlässiger geworden und staatliche Souveränität in vielen Bereichen unterminiert, wovon gerade auch das staatliche Gewaltmonopol betroffen ist. Neue Gefahrenquellen und Bedrohungen (neue Formen innerer Gewalt, Privatisierung der Gewalt, grenzüberschreitende nukleare, ökologische, technologische und ideologische Risiken, Geofinanz) sowie symbolische Machtquellen (Wissen, Kommunikation, Werbung, Finanzen) sind hervorgetreten. Tatsächlich ist die gesamte Menschheit bedroht und tatsächlich werden immer mehr Menschen, vor allem Frauen und Kinder, Opfer grausamer Unmenschlichkeiten. Sicherheit betrifft nicht nur Staaten, sondern die gesamte Menschheit und jeden einzelnen Menschen, und sie ist mit militärischen Mitteln und auf nationaler Basis nicht mehr herstellbar.

4. In der heutigen Welt sind die nationalen Grenzen durchlässiger und die staatlichen Souveränitäten brüchiger geworden. Es gibt neue transnationale Wirtschaftsräume, die von keinem

Staat und keiner Demokratie kontrolliert werden, und zunehmend dichtere, transnationale Netzwerke heterogenisieren die nationalen Industriestrukturen. Andererseits hat auch der Souverän (die StimmbürgerInnen) die territorialen nationalen Grenzen bereits überschritten und territoriale Solidaritäten werden (zumindest in Ansätzen) durch nicht-territoriale (z. B. Menschenrechte) ergänzt. Deshalb kann die Welt nicht mehr als ein hierarchischer Verbund von souveränen Nationalstaaten gedacht werden, und in diesem Sinne ist die Epoche der Nationalstaaten an ein Ende gelangt. Zwar bleiben Nationalstaaten (und Nationalismus) bestehen, aber die Bedingungen für ihre Weiterentwicklung haben sich grundlegend verändert und dementsprechend müssten auch die auf traditionellen Vorstellungen von Territorialität und Souveränität beruhenden Begriffe und Institutionen erweitert und erneuert werden. Diese Modifikationen brauchen viel Zeit und Kraft, um die aus der Abstimmung auf eine vergangene Wirklichkeit resultierenden institutionellen und Habitussschranken zu überwinden.

5. Ein Blick in die Zukunft: zwei Europamodelle

Obwohl es klar sein sollte, dass die europäische Integration, sollte sie Erfolg haben, nicht einfach die Kopie eines nationalstaatlichen Projektes sein kann, bleibt auch unsere politische Vorstellungskraft weitgehend im Banne der nationalen Integrationsmodelle. Die europäische Integration ist bisher kaum von den vertrauten, hierarchischen Pfaden abgewichen. Sie ist in dieser Hinsicht die Fortsetzung eines von oben geführten nationalstaatlichen Projektes auf höherer Stufe, wobei die national herrschenden Eliten versuchen, ihre Herrschaft auch im vereinten Europa fortzusetzen. Ein Vorgang also, der uns vom offiziellen Nationalismus des 19. Jahrhunderts her bekannt sein sollte.²¹

21 Vgl. Anderson 1983.

19 Vgl. Hirsch 1994, Narr & Schubert 1994; vorsichtigere bzw. kritischere Standpunkte: Kosonen 1994, Mann 1993 a.

20 Vgl. Senghaas 1994; The Commission on Global Governance 1995.

Dieses Europaprojekt befindet sich jedoch gegenwärtig in einer Legitimationskrise; es blieb bisher ohne breite Unterstützung durch die Bürger und Bürgerinnen Europas. In der breiten Bevölkerung wird sich eine (demokratische) europäische Identität nur dann herausbilden, wenn die regierten Menschen mehr politische Macht erlangen – entweder in Wirklichkeit oder im Bewusstsein. Solange die Menschen nicht an der Entscheidungsfindung in Brüssel beteiligt sind, werden sie sich nicht mit «denen in Brüssel» identifizieren. Für viele Europäer symbolisieren EU und Brüssel nicht «unseren» Staat, sondern den Staat der «anderen». Die Erfahrungen mit der Nationalstaatsbildung haben gezeigt, dass die Verwandlung eines Sie-Staates in einen Wir-Staat sehr viel Zeit beansprucht und eine gewisse Demokratisierung zur Voraussetzung hat.

Eine Vertiefung der Demokratie, die Schaffung eines horizontaleren Integrationsmodelles stehen also erneut auf der politischen Tagesordnung, und zwar betrifft das sowohl die nationale als auch die europäische Ebene. Im 19. und 20. Jahrhundert ging es um die Herausbildung einer nationalstaatlichen Demokratie, heute geht es um die Transnationalisierung der Demokratie. Damals stand als Alternative zum offiziellen Nationalismus das Modell der liberalen Schweiz von 1848 zur Debatte. Obwohl das schweizerische Modell die Strukturbildung der Nationalstaaten kaum beeinflusst hat, enthält es doch zwei Elemente, die zur Lösung einiger Probleme der gegenwärtigen nationalen und europäischen Integration beitragen können. Das erste Element betrifft die Verbindung einer Vielzahl von Kulturen und Nationalitäten mit einer einheitlichen politischen Kultur (Trennung von politischer und kultureller Integration oder eine Lockerung der Bindung zwischen Staat und Kultur, Föderalismus anstatt Zentralstaat). Das zweite Element ist die direkte Demokratie, d. h. eine Stärkung der Souveränität der einzelnen Bürgerinnen und Bürger und die Betonung horizontaler Solidarität. Die beiden Elemente müssen auch im Zusammenhang gesehen werden. Wenn sich die Bindung zwischen Staat und Kultur lockert, wird die Solidarität zwischen Regierenden und Regierten ge-

schwächt. Daraus können Probleme entstehen, zu deren Lösung die Stärkung der BürgerInnen-souveränität beitragen kann. Dies ist ein weiterer Grund, der für die Einführung von direkter Demokratie spricht.

Ohne massiven Druck der Bürger und Bürgerinnen können demokratische Reformen wohl kaum verwirklicht werden. Demokratisierung bedeutet eine Verkleinerung der bestehenden Machtunterschiede zwischen Regierenden und Regierten. Das geht nicht ohne demokratische Kämpfe, und in diesen Kämpfen formt sich der soziale Habitus der Menschen. Nur wenn es den Menschen gelingt, sich mehr politische Entscheidungsmacht (von der ihre Existenz abhängig ist) zu verschaffen, wird sich die Selbstbestimmung der Menschen auf Kosten ihrer Fremdbestimmung erhöhen. Das Selbstvertrauen und der Selbstwert der Bürgerinnen und Bürger wird durch Erfolge im Demokratisierungskampf erhöht, durch schwere Niederlagen hingegen vermindert. Je nach dem Gang der Ereignisse kann ein für die Demokratie positiver (bzw. negativer) Zirkel entstehen: Gelingt es, einen Demokratisierungsprozess (bzw. Demokratieabbau) in Gang zu setzen, dann entsteht allmählich ein demokratischer (bzw. autokratischer) Habitus und die beiden Prozesse verstärken sich gegenseitig.²²

Demokratie ist immer gefährdet, als Theorie von nicht-demokratischen Denkansätzen und als Praxis von nicht-demokratischen Verhaltensweisen. Die moderne Demokratie entstand als national verfasste und begrenzte Demokratie. Im Rahmen der von oben organisierten nationalen Integration erhielt sie die Form der repräsentativen Demokratie, die sich relativ spät, erst im 20. Jahrhundert konsolidierte. Unter dem Druck der Globalisierung verringerte sich die Reichweite demokratischer Entscheidungen zusehends; zudem ist heute auch die nationale Herrschaft gefährdet, d. h. die Macht des Establishments, das der Demokratie Grenzen gesetzt hat. Sowohl Demokratie als auch nationale Herrschaft können nur erhalten bleiben, wenn

22 Vgl. Elias 1989.

es gelingt, sie auf einer höheren Integrationsebene weiterzuführen, also beispielsweise durch ihre Europäisierung. Natürlich hat die europäische Integration viele Aspekte, die verschieden gedeutet werden können; mir scheint, sie ist bisher in vieler Hinsicht eine Fortsetzung der erfolgreichen traditionellen Nationalstaatsbildung auf höherer Ebene gewesen. Diese Entwicklung bewegt sich in die Richtung der Bildung eines von oben integrierten und geführten Europa nach dem Muster (nicht als Kopie!) des offiziellen Nationalstaates. Sie ist jedoch auf viele Schwierigkeiten und Widerstände getroffen, was zusammen mit dem Wandel der globalen Figuration die Möglichkeit für eine alternative Entwicklung, ein Europa der BürgerInnen eröffnet hat. Dieses Europa-von-unten entspricht einem Neuanfang, der an eine alternative, alteuropäische Staatsbildungsweise anknüpft und damit ebenfalls aus der geschichtlichen Erfahrung schöpft, sich allerdings querstellt zur Tradition sowohl der staatlichen Integration von oben als auch der europäischen Machtpolitik. Die beiden Modelle sind keineswegs als Vorhersagen gedacht, sondern als Vermittler einiger Anhaltspunkte für politisches Handeln.²³

Modell I: Europa-von-oben

Europa-von-oben ist ein Fortsetzungsmodell nationalstaatlicher Herrschaft, die Bildung einer neuen westlichen Überlebenseinheit auf höherer Stufe. Es entspricht dem Versuch, die Zukunft Europas auf den Grund der herrschenden Vergangenheit und Gegenwart zu bauen. Ihm entspricht ein Weltbild, das wesentliche Strukturmerkmale der früheren nationalen Ordnung übernimmt, allerdings angepasst an die höhere Integrationsebene: die Trennung in *innen* (Europa, Zivilisation [weiss, christlich], Ordnung, Demokratie, positive Wir-Identität, Wir-Gefühl

²³ Für Betrachtungen aus föderativer Sicht siehe den Beitrag von Heinz Kleger in diesem Buch sowie Schneider/Wessels 1994.

[Mitfühlen] ...) und *aussen* (Nicht-Europa, Barbarei [farbig, nicht-christlich], Chaos, Machtpolitik, negative Wir-Identität, Sie-Gefühl [Einfühlungsmangel] ...), einen doppelten Normenkanon, innere und verinnerlichte Herrschaft, das Prinzip der Territorialität und Souveränität. Der innere Zusammenhalt einer solchen hierarchisch gebauten Staatsordnung beruht wie im Nationalstaat auf einer antagonistischen Innen/Aussen-Trennung. Im Inneren sind die menschlichen Beziehungen begrenzt demokratisch organisiert (repräsentative Demokratie, eventuell ergänzt durch plebiszitäre Elemente), während die menschlichen Beziehungen auf der zwischen- und überstaatlichen Ebene nicht demokratisch, sondern machtpolitisch organisiert sind. In diesem Modell sind die herrschenden Schichten Europas darum bemüht und dazu gezwungen, ihre Privilegien gegen innen und aussen zu verteidigen. Dies ist ohne strukturelle und direkte Gewalt nicht möglich. Militärische Organisation und militärische Drohbilder dienen deshalb als unentbehrliche Herrschafts- und Integrationsinstrumente, ohne die diese *top-down* Ordnung weder verteidigt noch legitimiert werden kann. Im Europa-von-oben spielen Feindbilder, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Militärs und Sicherheitsexperten weiterhin, wie schon im Kalten Krieg und vorher, eine zentrale Rolle. Die Armee schützt die Grenzen und verteidigt, zusammen mit der Polizei und anderen Sicherheitskräften die innere Ordnung gegen das von aussen «anflutende» Chaos, gegen unerwünschte Flüchtlinge und illegale Einwanderer. Zwar kann die Integration Europas positiv als Beitrag zur Zivilisierung der Menschheit gewertet werden, doch bleibt dieser Beitrag begrenzt durch den Eurozentrismus und Antagonismus nach aussen, der nicht nur die Beziehungen Europas zur übrigen Welt, sondern auch die menschlichen Beziehungen innerhalb Europas prägt. In den Aussenbeziehungen bestimmt weiterhin Macht und nicht Recht was geschieht, im Inneren binden materielle Abhängigkeiten und kollektive Selbstwertzwänge die BürgerInnen fest in die staatliche Ordnung ein. Anders gesagt, innere und verinnerlichte Herrschaft bilden nach wie vor die

Rückseite des äusseren Gewaltverhältnisses und verhindern demokratische Entwicklungen – das männliche Gewaltprinzip behält seine zentrale Rolle bei und das nationale Prinzip wird auf die europäische Ebene übertragen.

Europa-von-oben beruht eher auf einem Herrschaftsvertrag als auf einem Gesellschaftsvertrag. Ein Herrschaftsvertrag bedeutet ein Grundgesetz, mit dessen Hilfe die Macht der BürgerInnen gebrochen wird.²⁴ Die wirkliche Macht wird von den gewählten Vertretern, der Regierung, ausgeübt und nicht vom «Volk». Aus dem Herrschaftsvertrag ergibt sich ein Gegensatz zwischen Regierung und Regierten. Nur die gewählten Vertreter haben die Möglichkeit, im vollen Sinne des Wortes politisch zu agieren, nur sie sind im positiven Sinne frei. Bei uns ist diese Konfiguration eine Selbstverständlichkeit; sie erscheint in der alltäglichen Rede, in der die «Entscheidungsmacher» (und die «Einflussreichen») als Gegensatz zu den «gewöhnlichen BürgerInnen» gesetzt werden.

Modell II: Europa der BürgerInnen

Europa-von-unten ist ein horizontales Integrationsmodell, das mit der Tradition der vertikalen Modelle nationalstaatlicher Integration bricht und auch nicht auf die Bildung einer sozialen Überlebenseinheit abzielt. In gewissem Sinne ist es eine Wiederaufnahme der horizontalen Staatsbildung, die sich im 19. und 20. Jahrhundert nicht durchsetzen konnte. Es ist ein Versuch, jene nationalstaatlichen Strukturelemente zu überwinden, die heute den Erhalt und Ausbau von Demokratie behindern. Zuvorderst steht die Demokratisierung der menschlichen Beziehungen auf den zwischen- und überstaatlichen Ebenen (das zentrale Thema dieses Buches). Dadurch würde sich das Verhältnis der Europäer zu ihren nahen und fernen Nachbarn grundlegend ändern. Insofern als europäische Politik auch die Lebenschan-

24 Vgl. Bloch 1972; Arendt 1974.

cen von Nicht-Europäern betrifft, müssten diese an der politischen Willensbildung und Beschlussfassung beteiligt sein (Repräsentation, Teilnahmerechte, eventuell Vetorecht in Existenzfragen etc.). Durch die Demokratisierung der «Aussenbeziehungen» wird auch der doppelte Normenkanon aufgehoben. Gleichzeitig verliert die nationale Solidarität ihren antagonistischen und ausschliesslichen Charakter, und damit verliert die innere Herrschaft ihre national(istisch)e Grundlage. Während Europa-von-unten auf allen Integrationsebenen von menschheitlichen und demokratischen Prinzipien geleitet wird, ist das Modell Europa-von-oben auf ein Feindbild angewiesen, gegen den es seine Eigenart, wenn nötig mit militärischen Mitteln, verteidigen kann. Es grenzt sich gegen «Fremde» ab, indem es seine Grenzen verstärkt. Allerdings geht bei solchem Abwehrverhalten sehr leicht auch die eigene Freiheit verloren. Auch Europa-von-unten hat Feinde, gegen die es sich verteidigen muss, nämlich die Feinde der Demokratie. Hingegen ist es bereit, sich auf «Fremde» einzulassen, mit ihnen zu reden und wenn nötig (soziale, kulturelle, politische) Grenzen zu verschieben. Dieses Europamodell nimmt den Wandel der globalen Sicherheit (siehe oben) ernst. Sicherheit ist hier nicht primär ein nationales, sondern ein menschheitliches Unternehmen, an dem sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure beteiligt sind, und zwar im Rahmen von demokratischen Spielregeln. Mehr Sicherheit wird in einer horizontal verknüpften, zwischen- und überstaatlichen, föderativen Ordnung gesucht. Deshalb kann das Militär in diesem Modell langfristig keine zentrale Überlebensfunktion (Kriegs- und Repressionsfunktion) mehr haben. Vielmehr zielt Sicherheitspolitik auf einen allgemeinen und schrittweisen Abbau von Waffen und Militärs. In einem gewissen Sinn macht dieses Projekt ernst mit dem universellen Anspruch des nationalen Projektes, das die Freiheit und Gleichheit der BürgerInnen verwirklichen will (innen), und zwar in allen Gesellschaften (ausen).²⁵ Deshalb sollen die engen Bindungen zwischen

25 Vgl. Schnapper 1994.

der kulturellen Integration und der Staatsbildung gelockert und die Solidarität zwischen Regierenden und Regierten durch die Einführung der direkten Demokratie gestärkt werden. Europa-von-unten entspricht einem Gesellschaftsvertrag und Zivilisationsprojekt, das der Bereitschaft der BürgerInnen verschiedener Staaten, sich gegenseitig zu töten, den Boden entziehen will. Es beinhaltet sowohl eine De-Nationalisierung als auch eine De-Maskulinisierung der zwischenmenschlichen Beziehungen und des sozialen Habitus.

6. Demokratisierung und männliche Welterzeugung

Zum Schluss möchte ich nochmals auf die männliche Gewalt und ihre Bedeutung in Demokratisierungsprozessen und damit auf den Ausgangspunkt meiner Überlegungen zurückkommen. Nationalstaaten sind von Männern erzeugte und Männer erzeugende Ordnungen. Es sind Männerherrschaften, aus denen die herrschenden Männer Lebenssinn und Selbstwert schöpfen. Es sind nationale Herrschaften, in denen herrschende und beherrschte Männer durch ein nationales Ethos miteinander verbunden sind (Identifikation mit dem Unterdrücker). Es sind patriarchalische Ungleichheitsordnungen, die ohne (direkte und strukturelle) Gewalt nicht existieren können, in denen die Ausübung von bestimmten Gewaltformen (oft gegen Frauen/Mütter gerichtet) von herrschenden Männern als lebengebend beschrieben und erfahren wird. Dies wird vielleicht verständlich, wenn man bedenkt, dass ihre Macht auf Gewalt gebaut ist und dass ein Machtverlust als Verlust von Lebenssinn und Selbstwert, ja sogar als kollektiver Tod erfahren wird. Deshalb müssen jene, die die Herrschaft der Männer gefährden, ausgeschaltet und wenn nötig getötet werden. Beispielsweise jene Frauen und Mütter, die von den Männern als herrschaftsbedrohend wahrgenommen werden.

In seinem Essay *Männliche Geburtsweisen* beschreibt Klaus

Theweleit die Herstellung des männlichen Körpers als Erzeuger von hierarchisch gebauter Männerherrschaft.²⁶ Er geht von der Tatsache aus, dass herrschende Männer die Zerstörung von Welt und das Töten von Feinden immer wieder als Geburt beschreiben. Am Beispiel der Folter als einer extremen Form direkter männlicher Gewaltausübung kommt er zum Schluss, dass die männliche Geburt im Kern in der Tötung anderer besteht. Beim Foltern finde «etwas so Furchtbares wie ein Lebendigkeitsaustausch statt»: der Folterer belebt sich durch die Zerstörung des Gefolterten. Es gibt sie also, die Lust am Foltern. Aber bevor er sie empfinden kann, muss der Körper des Folterers umgebaut und seine Sexualität vom Lustprinzip auf das Gewaltprinzip umgepolt werden. Was sie später ihren Opfern antun, wird zuerst an ihnen selber vollzogen – bis sie gelernt haben, den Schmerz zu lieben.

Die Erziehung zum Folterer gleicht in mancher Hinsicht gewissen Initiationsriten, wo aus dem Körper des Knaben unter Schmerzen und schrecklichen Prüfungen ein Mann/Krieger geboren wird. Das weiblich geprägte Kind muss sterben, damit aus ihm der männliche Mann geboren wird. Wir finden hier wieder, was Theweleit als Kern männlicher Geburtsarbeit gefunden hat: die Tötung anderer. Indem die erwachsenen Männer den Knaben Schmerzen zufügen (Folter) und sie schrecklichen Ängsten aussetzen (psychischer Tod), erzeugen sie Männlichkeit, d. h. sie übersetzen soziale Machtstrukturen in individuelle psychische Funktionen. All das, was die «Mutter» (*caring labour*) im Kind angepflanzt hat, muss mit Stumpf und Stiel ausgerissen werden. Je tiefer die Wurzeln, desto mehr Gewalt ist dazu erforderlich.²⁷ Folter im 20. Jahrhundert, militärischer Drill und Internate im 19. Jahrhundert, Initiationsriten in Stammesgesellschaften – sie alle sind Beispiele für männliche Institutionen, in denen aus Knaben Männer gemacht werden, in denen Männer und Männerherrschaft sich selber erzeugen.

26 Theweleit 1995; vgl. auch Theweleit 1986.

27 Vgl. Badinter 1992.

Theweleit glaubt, dass ein künstlich erzeugter Hass auf das Mütterliche die Männer daran hindert, öfter aus ihren eisernen Institutionenkörpern herauszufinden, obwohl sie von diesem Körper nicht nur beschützt, sondern auch mit dem Tod bedroht werden (vgl. die Nation als Schutz- und Vernichtungseinheit). Deshalb sei der Boden für *caring labour* bei uns so karg. Theweleits Befund findet eine Bestätigung in den Reaktionen von Knaben, die den Schrecken und Leiden grausamer Initiationsriten ausgesetzt sind. Sie werden von tiefer Verzweiflung erfasst, von Wutgefühlen auf ihre Mütter, die sie nicht vor dem Zugriff der Männer beschützen konnten.²⁸ Und vielleicht erklärt dies wirklich zu einem guten Teil den Hass und die Aggressionen von Soldaten gegen Frauen und Kinder, zumal Männlichkeit mit der Verachtung für das Schwächere verbunden ist. «Diese Aggression hat etwas Gesetzhaftes für junge Männer, deren Obere zielstrebig daran arbeiten, Frauenmacht in den von ihnen geführten Gesellschaften nicht entstehen zu lassen (...).»²⁹

Solange Gewalt als Mittel der Konfliktlösung und des sozialen Aufstieges legitimiert und akzeptiert ist, wird Gewaltverhalten in einem Zirkel erneuert und stabilisiert. Solange die Idee der Ungleichheit und der auf Gewalt gebauten Konfliktlösung von unseren alltäglichen Erfahrungen immer wieder bestätigt und gestützt wird, wird das Töten kein Ende nehmen. Aus der Geschichte wissen wir auch, dass die Attraktivität eines Sozialisations- und Verhaltensmodells mit der Machtposition seiner sozialen Trägerschichten verbunden ist. Mit dem Machtverlust des Adelsstandes verlor auch das adelige Verhaltensmodell viel von seiner Attraktivität und seinem Vorbildcharakter. Umgekehrt wird ein neues, mehr Gleichheitserlebendes Verhältnis zwischen Mann, Frau und Kindern die traditionelle Männerherrschaft ins Wanken bringen. Und es gibt Tendenzen in diese Richtung: Seit den 1960er Jahren lässt sich, wenn auch noch begrenzt, eine Demokratisierung der Familie beobachten.

28 Siehe Badinter 1992, 116.

29 Theweleit 1995, 62.

Ein neues Elternverhalten ist entstanden, und es zeichnet sich die Möglichkeit ab, dass Männlichkeit eines Tages nicht mehr auf Ungleichheit und Gewalt, sondern auf den Widerstand gegen Unterdrückung gebaut sein wird.

Es gibt aber auch Gegenteiligkeiten und Anzeichen für eine Aufwertung des traditionellen männlichen Verhaltens: Kriege wurden entfacht (Golfkrieg), um alte, verlorene Kriege (Vietnamkrieg) doch noch zu gewinnen; man feiert und erinnert sich an Kriege, errichtet Podeste für Kriegshelden; ein selbstwert-süchtiger Präsident will Atomspengversuche wieder aufnehmen; an vielen Orten wird der Kampf gegen die Abtreibung intensiviert; die Konkurrenz um Märkte und Arbeitsplätze wird härter und menschliche Beziehungen werden immer mehr vom Geld beherrscht; extreme Rechte und Konservative verspüren Aufwind. Viele Fragen drängen sich auf, auf die ich hier die Antwort (auch wenn ich sie wüsste) schuldig bleiben muss. Die Frage etwa, ob wir uns tatsächlich in Richtung einer allgemeinen und unbegrenzten Gewaltzunahme und Brutalisierung der zwischenmenschlichen Beziehungen bewegen?³⁰ Und vor allem: Wohin führt eine radikale Marktvergesellschaftung? Erzeugt sie nicht Verlassenheit, indem sie die Menschen vereinzelt und Kommunikation verhindert? Was wird passieren, wenn diese Verlassenheit zu einer politischen Grunderfahrung vieler Menschen wird, wie das, wenn auch in extremeren Formen, in der Diktatur und im Totalitarismus geschehen ist?³¹

Nach dem Ende des Kalten Krieges hat sich gerade auch im Kreise der etablierten Machthaber eine grosse Unsicherheit bemerkbar gemacht. Ihnen fehlen die alten Ost-West-Feindbilder, die so viel zur Festigung ihrer Herrschaft beigetragen haben. Aber auch in Teilen der Bevölkerung hat das Fehlen von klaren Feindbildern die Orientierung erschwert. Oben und unten entstand das Bedürfnis nach neuen Feind- und Bedrohungsbildern. Davon haben konservative und neurechte Kräfte profitiert, die

30 Vgl. Eisenberg/Gronemeyer 1993.

31 Vgl. Becker 1992 zur Diktatur und Arendt 1993 zum Totalitarismus.

mit Hilfe von rassistischen und nationalistischen Ideen den Gedanken der Ungleichheit («das Recht auf Differenz») fördern und die wachsenden Macht- und Reichtumsunterschiede legitimieren. Deshalb erscheint auch die Zerstörung der Demokratie als eine reale Möglichkeit. Wenn die Demokratie nicht verlorengehen soll, dann muss sie weiterentwickelt werden, wobei auch an die langfristige Habitusbildung und an die Selbstwertinteressen der Menschen gedacht werden sollte.

Literatur

- ANDERSON, BENEDICT. 1983. *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- ARENDET, HANNAH. 1974. *Über die Revolution*. München: Piper.
- DIES. 1993. *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*. München: Piper.
- BADINTER, ELISABETH. 1992. *XY. De l'identité masculine*. Paris: Éditions Odile Jacob.
- BEAUD, MICHEL. 1987. *Le système national mondial hiérarchisé – une nouvelle lecture du capitalisme mondial*. Paris: Éditions La Découverte.
- DERS. 1989. *L'économie mondiale dans les années 80*. Paris: Éditions la Découverte.
- DERS. 1994. *Le basculement du monde. Généralisation du capitalisme et des rapports d'argent*. Le Monde diplomatique, Octobre.
- BECKER, DAVID. 1992. *Ohne Hass keine Versöhnung. Das Trauma der Verfolgten*. Freiburg: Kore.
- BLOCH, ERNST. 1972. *Naturrecht und menschliche Würde*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- BOBBIO, NORBERTO. 1987. *The Future of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- BOGDANOR, VERNON. 1994. *Western Europe*. In: Butler, David & Ranney, Austin (eds.). 1994. *Referendums around the World*. London: Macmillan.
- BOURDIEU, PIERRE (dir.). 1993. *La misère du monde*. Paris: Seuil.
- DAHRENDORF, RALF. 1992. *Der moderne soziale Konflikt*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

- EISENBERG, G./GRONEMEYER, R. 1993. *Jugend und Gewalt. Der neue Generationenkonflikt oder Der Zerfall der zivilen Gesellschaft*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- ELIAS, NORBERT & SCOTSON, JOHN L. 1990. *Etablierte und Aussenseiter*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- ELIAS, NORBERT. 1976. *Über den Prozess der Zivilisation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, Bd. 1 & 2.
- DERS. 1983. *Die höfische Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- DERS. 1987a. *Die Gesellschaft der Individuen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- DERS. 1987b. *Engagement und Distanzierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- DERS. 1989. *Studien über die Deutschen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- GELLNER, ERNEST. 1983. *Nation and Nationalism*. London: Basil Blackwell.
- HIRSCH, JOACHIM. 1994. *Vom fordistischen Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat. Internationale Regulation, Demokratie und «radikaler Reformismus»*. In: *Das Argument* 203, S. 7–21.
- HOBBSAWM, ERIC. 1994. *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914–1991*. London: Michael Joseph.
- KOSONEN, PEKKA. 1994. *European Integration: a Welfare State Perspective*. Helsinki: University of Helsinki, Sociology of Law Series No 8.
- MANN, MICHAEL. 1993a. *Nation-states in Europe and other continents; diversifying, developing, not dying*. *Daedalus* 3, Vol. 122, S. 115–140.
- DERS. 1993b. *The Sources of Social Power. Volume II, The rise of classes and nation-states, 1760–1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NARR, WOLF-DIETER/SCHUBERT, ALEXANDER. 1994. *Weltökonomie. Die Misere der Politik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- PARIN, PAUL/PARIN-MATHÈX, GOLDY. 1989. *Psychoanalyse und Politische Macht*. In: *Widerspruch* 18, S. 6–19.
- PUK 1989. Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission. Vorkommnisse im EJPD (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement)
- PUK 1990. Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur besonderen Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement.

- RUDDICK, SARA. 1993. *Mütterliches Denken*. Frankfurt.
- SANDLER, JOSEPH (ed.). 1988. *Projection, Identification, projective Identification*. London: Karnac Books.
- SCHNAPPER, DOMINIQUE. 1994. *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris: Gallimard.
- SCHNEIDER, HEINRICH/WESSELS, WOLFGANG (Hrsg.). 1994. *Föderale Union – Europas Zukunft?* München: C. H. Beck.
- SENGHAAS, DIETER. 1994. *Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- SMITH, ANTHONY D. 1995. *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- The Report of The Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press.
- THEWELEIT, KLAUS. 1986. *Männerphantasien*. Basel, Frankfurt am Main: Stroemfeld/Roter Stern.
- DERS. 1995. *Das Land, das Ausland heisst*. München: dtv.

Grenzen der Demokratie und Politische Union. Schritte zu einem europäischen Gesellschaftsvertrag

Von Tilman Evers (Kassel)

Die schwache demokratische Legitimation des europäischen Zusammenschlusses, wie sie in der mühsamen Ratifizierung des Vertragswerks von Maastricht offenkundig wurde, wird von den meisten Autoren als ein schwer zu lösendes Problem ihrer supranationalen Institutionen geschildert: Im Prozess der Integration entstehe die Notwendigkeit, wachsende Politikanteile auf die gemeinschaftliche Ebene zu übertragen. Dabei zeige sich, dass die bekannten Formen und Verfahren demokratischer Legitimation bislang auf den vertrauten nationalstaatlichen Rahmen angewiesen seien. Nicht nur liessen sie sich auf die supranationale Ebene nur höchst unvollkommen übertragen; die Gefahr sei darüber hinaus, dass die Aushöhlung demokratischer Prinzipien im Gefüge der EU rückwirkend die bewährten demokratischen Institutionen in den Mitgliedsländern beschädige.¹

Ohne die Wahrheitsmomente in dieser Sicht zu leugnen, möchte ich zu jeder ihrer Annahmen eine Gegenthese vertreten: Die Nötigung zu neuen, den Nationalstaat überschreitenden Politikformen besteht unabhängig von der Europäischen Union und

¹ Siehe z. B. die klare Darlegung bei Peter Graf Kielmansegg: Lässt sich die Europäische Union demokratisch verfassen?, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996. Gütersloh 1995, S. 229–242. Ich selbst vertrete diese Sicht in: Das demokratische Dilemma der Europäischen Union, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Wieviel Demokratie verträgt Europa? Wieviel Europa verträgt die Demokratie? Opladen 1994, S. 11–26.

wäre ohne sie noch drückender. Bei allen unbestreitbaren Schwierigkeiten gibt es durchaus Wege, die bekannten Formen liberal-parlamentarischer Demokratie schrittweise auf die Gemeinschaftsebene zu übertragen – der Prozess ist bereits in vollem Gange. Eine demokratischere Ausgestaltung der bestehenden Institutionen, wie sie mit der bevorstehenden Regierungskonferenz ab 1996 in Angriff genommen werden soll, kann jedoch den Mangel an demokratischer Legitimation nur teilweise beheben. Es ist nicht so, dass die parlamentarischen Institutionen im nationalstaatlichen Rahmen krisenfrei funktioniert hätten und nun durch die europäische Einigung in Probleme gestürzt würden, sondern umgekehrt: Die Institutionen selbst sind das Problem. Die EU macht lediglich die seit langem bestehenden Defizite liberaldemokratischer Politik in der Vergrößerung sichtbar und *kann* dadurch sogar eine Hilfe bei seiner Überwindung sein.

Was beide Sichtweisen hauptsächlich trennt, ist die jeweilige Sicht des Verhältnisses politischer Strukturen zur Wirtschaft: Üblicherweise erscheint sie in politikwissenschaftlichen Beiträgen zu Europa als *randliches* Thema in dem doppelten Sinne, dass sie zunächst mit politisch-institutionellen Fragen nichts zu tun habe und dass sie diese zweitens allenfalls «von aussen» im Gefolge der weltwirtschaftlichen Gegebenheiten beeinflusse. Mir scheint dies eine krasse Unterschätzung, ja Dethematisierung der ökonomischen Rationalität, die den Politikprozess sowohl der nationalen Politiksysteme wie nochmals besonders der EU durchzieht. Die Globalisierung ist keine unabhängige Variable «von aussen», sondern ein geschichtlicher Prozess, der seine Ursachen und Antriebskräfte in der Dynamik «im Innern» liberal-kapitalistischer Gesellschaften hatte und hat. Die Defizite der Demokratie, die jetzt an ihren «äusseren Grenzen», nämlich bei der Entgrenzung der Nationalstaaten im europäischen Zusammenschluss sichtbar werden, bringen die «inneren Grenzen» heutiger Demokratie, auch und gerade innerhalb der jeweiligen Nationalstaaten, zum Ausdruck.²

2 Den Ausdruck «Grenzen der Demokratie» prägt Etienne Balibar mit dem

Mit diesem Deutungsrahmen ist ein schier unermessliches Themenfeld umrissen. Hier kann es nur darum gehen, darin die thesenhaften Umrisse eines Arguments erkennbar zu machen. Dramaturgisch hat das Folgende zwei Akte mit je zwei Szenen: Im ersten Akt geht es um die Übermacht der Ökonomie, deren Ursachen und Grenzen, zunächst mit Blick nach aussen auf die Weltökonomie (1.), dann mit Blick «nach innen» auf die gesellschaftlichen Grunddeterminanten im Verhältnis zwischen kapitalistischer Wirtschaft und liberaler Demokratie (2.). Entsprechend der These, dass die Schwäche demokratischer Legitimation kein Problem ist, das erst mit der europäischen Einigung entsteht, tritt die EU in diesem ersten Akt noch nicht auf. Erst im zweiten Akt steht sie dann im Mittelpunkt: Er untersucht, wie der Ökonomismus den bisherigen Einigungsprozess durchzieht, welche Ansätze es demgegenüber für einen Primat des Politischen gibt (3.) und wie erste Schritte zu einem europäischen Gesellschaftsvertrag aussehen könnten (4.). Ohne ein von Bevölkerungsmehrheiten getragenes *politisches Projekt* – so die zentrale These – kann es keine politische Union Europas geben; ohne sie aber ist der Zerfall des bisherigen Wirtschaftseuropas eine Frage der Zeit.

1. Ende des Nationalstaats – Ende der Demokratie?

Wirtschaft ist Weltwirtschaft. Die Geschichte der europäischen Expansion seit dem Anbruch der Neuzeit ist im Kern das weltweite Ausgreifen wirtschaftlicher Interessen und Verbindungen. Heute durchdringt die Globalisierung von Produktion, Vermarktung und Konsum den Alltag aller Menschen, die über-

Titel seines Buchs *Die Grenzen der Demokratie*, Hamburg 1993. Er knüpft seinerseits an Johann Gottlieb Fichte an, der in seinen Reden an die deutsche Nation von 1807/08 seinerseits den Gedanken der «inneren Grenzen» entwirft.

haupt an Marktbeziehungen teilhaben. Während die Realwirtschaft noch an geographische Räume gebunden ist, gibt es für das Finanzkapital nur noch die Eine Welt. Die in Gestalt elektronischer Zeichen um den Weltball hetzenden Casino-Milliarden sind als äusserste Abstraktion das Symbol dieser wirtschaftlichen Globalisierung.

Mit der Wirtschaft hat sich auch der Wettbewerb internationalisiert. Der Platz im Rennen um technologische Innovation bestimmt den Platz im Kampf um Märkte und damit auf der Hierarchie von Wohlstand und Herrschaft. Was früher Nationalökonomie hiess, ist heute ein Wettstreit nationaler Wirtschaftsräume darin, sich im Angebot verlockender Standortbedingungen für das internationale Kapital zu überbieten. Die innerstaatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik hat sich dem auf Gedeih und Verderb anzupassen.

Was bleibt dann noch an nationalstaatlicher Politikgestaltung? Wird unter dem Diktat globalisierter Ökonomie nicht jeder Ansatz demokratischer Politik zum Schein? Diese Folgerung zieht der französische Politikwissenschaftler und Diplomat Jean-Marie Guéhenno in seinem vielzitierten Buch *Ende der Demokratie*: «Die territoriale Basis der politischen Modernität, wie wir sie seit Jahrhunderten begreifen, wird heute durch neue Formen wirtschaftlicher Modernität unterminiert. (...) Die menschliche Gemeinschaft ist zu gross geworden, um noch ein politisches Gemeinwesen zu bilden. Die Bürger stellen immer weniger eine Gesamtheit dar, in der kollektive Souveränität zum Ausdruck kommen könnte; ... sie befinden sich in einem abstrakten Raum mit zunehmend ungewissen territorialen Grenzen.»³

Indem sich die Unterscheidbarkeit von Innen und Aussen verflüchtigt, löse sich die Form des Nationalstaats, ja überhaupt die Möglichkeit rechtlicher Institutionen auf, die an die Definierbarkeit eines territorialen Geltungsbereichs geknüpft seien. «Die

3 Jean-Marie Guéhenno: *Das Ende der Demokratie*. München/Zürich 1994, S. 25, S. 13.

territoriale Verwurzelung der Nation ist die Grundlage unserer Freiheit und die Bedingung einer offenen Gemeinschaft gewesen. (...) Zwischen dem Begriff des Rechts und dem des Staatsgebiets entstand ein festes Band: Das Recht regiert nicht den Menschen, sondern sein Handeln auf einem definierten Territorium. (...) Heute muss man sich fragen, ob es eine Demokratie ohne Nation geben kann. (...) Das grosse Gebäude des institutionellen Zeitalters ist seiner Fundamente beraubt; vom Wasser mitgerissen wie ein Fertighaus bei einer Überschwemmung, treibt es haltlos in den Fluten.»⁴ Mit dem Symboljahr 1989 sei jene Epoche der politischen Institutionen zu Ende gegangen, die 200 Jahre zuvor mit der Französischen Revolution begann. Wie auf die römische Republik das Kaiserreich folgte, erwarte uns nun ein «imperiales Zeitalter», allerdings ohne Herrscher und Mittelpunkt: Es werde mehr einer kybernetischen Maschine ähneln, in der Funktionalität und Sachlogik nach dem Vorbild asiatischer Effizienz herrschen. In dieser Welt pragmatischer Regeln ohne Norm und Ziel könne es Politik im bisherigen Sinne nicht mehr geben. «Wir sollten uns bewusstmachen, dass die Idee der Nation, die Europa der Welt beschert hat, vielleicht nur eine kurzlebige politische Form darstellt, eine europäische Ausnahme, die schwankende Brücke zwischen dem Zeitalter des Königtums und dem «neoimperialen» Zeitalter.»⁵ Freiheit schlage um in modische Beliebigkeit, hinter der sich die Nötigung zum funktionalen Konformismus verberge.⁶

Man braucht sich dieses Zukunftsbild von Guéhenno nicht unbesehen zu eigen zu machen. So überrascht nicht, dass in dieser schönen neuen Welt der funktionalen Selbstläufe eben jene Tech-

4 Ebenda, S. 22, S. 23, S. 12.

5 Ebenda, S. 21.

6 In mancher Hinsicht gemahnt Guéhennos Vision an den 1978 von Ridley Scott gedrehten Zukunftsfilm *Blade Runner*: Er zeichnet das Los Angeles des Jahres 2018 als anonym-hierarchische Welt, über der Konzernherren wie heidnische Götter herrschen, während am Boden der mehrstöckigen sozialen Pyramide ein Gewirr von Menschen aller Hautfarben zwischen qualmendem Abfall haust.

nokraten und Absolventen von Eliteschulen das Sagen hätten, zu denen der Autor gehört. Solche Zynismen entlasten jedoch nicht von dem ernststen Gehalt der Anfrage: Welchen Sinn macht demokratische Selbstregierung, wenn massgebliche Kräfte und Rahmengrößen der politischen Beeinflussung entzogen sind? Wer repräsentiert, wer legitimiert diese Kräfte? Was bleibt von der inneren und äusseren Souveränität nationalstaatlicher Politik? Gibt es noch ein «gesellschaftlich Allgemeines», das sich politisch im Staat zusammenfassen liesse? Wie kann der Staat noch politischer Ausdruck «seiner» Gesellschaft sein, wenn er gleichzeitig Vermittlungsinstanz und Exekutor externer Vorgaben und Zwänge zu sein hat? In der Tat setzen republikanische Institutionen einen impliziten Gesellschaftsvertrag voraus, durch den eine Gesamtheit von Menschen dadurch zu Bürgerinnen und Bürgern wird, dass sie sich zur gegenseitigen Solidarität verpflichten und dafür in eine politische Grundordnung einstimmen. Welche Bindekraft hat diese Verabredung noch, wenn das Gemeinwesen nicht mehr imstande ist, deren wesentliche Ziele Sicherheit, Wohlstand, Rechtsfriede, Identität zu verbürgen? Und in der Tat: Wie sind Institutionen ohne Grenzen denkbar?

Guéhennos Anfrage deckt sich zudem bis in Einzelheiten mit der Analyse, die zwei andere Autoren von einem politisch grundverschiedenen Standort aus vorgelegt haben. In ihrem Essay «Weltökonomie – Die Misere der Politik» kommen Wolf-Dieter Narr und Alexander Schubert zu demselben Ergebnis, «dass . . . territorial organisierten Gesellschaften und ihrer Politik der Boden entzogen worden ist. (. . .) Sie sind im wörtlichen Sinne aus ihren territorialen Fugen geraten; sie haben ihre institutionelle Fasskraft verloren. (. . .) Kapitalistische Ökonomie sorgt nun, da sie sich weltweit erstreckt, nicht für die Morgen-, sondern für die Abendröte von Demokratie und Individualismus.»⁷

Weil es «die» Gesellschaft im nationalen Rahmen nicht mehr gibt, gibt es auch keine gesellschaftliche Allgemeinheit mehr.

7 Wolf-Dieter Narr, Alexander Schubert: Weltökonomie. Die Misere der Politik. Frankfurt 1994, S. 203, S. 195.

Folglich kann es *Staat* als politischen Ausdruck dieser Gesamtheit nicht mehr geben, statt dessen einen Exzess an Etatismus als Krisenfeuerwehr auseinanderstrebender Kräfte. Was früher für die Staatsapparate in der sogenannten Dritten Welt offensichtlich war, erreicht nun auch die Nationalstaaten der wohlhabenden Länder: Sie werden zu politischen Transformatoren, gebeutelten Mittlern zwischen Weltmarktanforderungen und disparaten innergesellschaftlichen Kräften: scheinbar stark, wo sie weltwirtschaftliche Zwänge weitergeben, schwach, wo sie gegenläufige Interessen und Lebensbedürfnisse der nationalen Gesellschaft wahrzunehmen hätten.⁸

Ansätze einer Antwort erhoffen sich manche von dem wachsenden Geflecht internationaler Vereinbarungen und Institutionen, die in den vergangenen Jahrzehnten nicht nur auf dem Feld von Wirtschaft und Kommunikation, sondern auch in politischen Fragen der Menschenrechte, der Friedenssicherung, der Ökologie usw. eine bis dahin unbekannte Dichte des Rechts in die internationalen Beziehungen getragen haben.⁹ Entsteht hier so etwas wie eine internationale Zivilgesellschaft, die jenseits der zu eng gewordenen Nationalstaaten dabei ist, die entstehende Weltgesellschaft mit den Mitteln der Gesellschaftswelt politisch einzurichten?¹⁰ Ohne Zweifel haben diese internationalen Regime einen wichtigen Beitrag zur «Zivilisierung» der internationalen Beziehungen geleistet. Sie sind in der Tat ein Ansatzpunkt und Hoffungsanker dafür, globale Entwicklungen mit politischen

8 Mit diesem Befund begegne ich meiner eigenen Habilitationsschrift aus dem Jahr 1977 wieder: Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt. Zur Theorie des Staates in ökonomisch unterentwickelten Gesellschaftsformen. Köln/Frankfurt 1977.

9 Siehe z. B. Robert O. Keohane: After Hegemony. Cooperation and Discord in The World Political Economy. Princeton N.J. 1984; Volker Rittberger (Hrsg.): International Regimes in East-West Politics. London 1990; Dieter Ruloff: Weltstaat oder Staatenwelt: Über die Chancen globaler Zusammenarbeit. München 1988; Michael Zürn: Gerechte internationale Regime. Frankfurt/M. 1987.

10 Reinhart Kössler, Henning Melber: Chancen internationaler Zivilgesellschaft. Frankfurt 1993.

Mitteln zu erreichen und zu gestalten. In vieler Hinsicht ist die europäische Integration selbst ein besonders intensives Beispiel internationaler Verregelung. In ihr wird allerdings auch der Januskopf dieser supranationalen Instanzen deutlich: Sie sind ebenso sehr «Opfer» wie «Täter» der Globalisierung, Produkt und Faktor einer gnadenlosen Weltkonkurrenz ebenso wie der Versuch, ihr politisch zu begegnen. Zugleich wird der Pferdefuss dieser *global governance* deutlich: Das diplomatische Parkett ist traditionell ein demokratiefreier Raum. Auf ihm agieren Exekutiven, die sich mit jeder internationalen Vereinbarung ein weiteres parlamentsenthobenes Betätigungsfeld auf Jahre und Jahrzehnte sichern. Die europäische Union ist mit ihrem «demokratischen Defizit» geradezu noch die leuchtende Ausnahme in einem Feld supranationaler Entscheidungsträger, gegenüber denen – man denke an die NATO oder den IWF – jede demokratische Erwartung abwegig wäre. Das Geflecht internationaler Regime ist in seiner heutigen Gestalt *Teil* des Problems der Entleerung nationalstaatlicher Politik, wie es ein Ansatz zu dessen Lösung ist.

Allerdings zeigt es, dass jenseits der Auflösung territorialer Grenzen noch nicht aller Institutionen Ende ist. Eher deuten die Weltwirtschaftsabkommen und Welthandelsorganisationen darauf hin, dass auch eine globalisierte Ökonomie nicht ohne politische Regelung auskommt.¹¹ Jede Realwirtschaft hat eine räumliche, damit eine soziale Dimension, in der sie auf infrastrukturelle Vorleistungen und politisch-rechtliche Erwartungssicherheit angewiesen ist. Im Wettbewerb der Standorte kann sie diese Räume wechseln, aber nicht beliebig schnell und beliebig oft. Die Finanzwirtschaft kann dies weit schneller, aber auch sie ist nicht körper- und geschichtslos. Als Bodenstationen braucht sie Börsenplätze mit einer sensiblen Rechtsstruktur. Und als Grundlage für die hochartifizialen symbolischen Codes der *banking community* braucht sie einen Höchststand der Bildung, den Menschen

¹¹ Das erkennt auch Rolf Knieper mit seinem Vorschlag einer «denationalen Staatlichkeit» an; vgl. Rolf Knieper: Nationale Souveränität. Versuch über Ende und Anfang einer Weltordnung. Frankfurt/M 1991.

nicht ausserhalb sozialer Systeme erwerben und vermitteln können.

Die Dimension der Politik ist eine Konstante menschlichen Zusammenlebens. Da sie nicht ohne Rahmen sein kann, sucht sie sich neue, wenn die alten zerbrechen. Alle Autoren stimmen darin überein, dass dem Nationalstaat auch nach dem Ende seiner Allzuständigkeit eine wichtige Rolle der Politikgestaltung bleibt. Er tritt von seinem Politikmonopol zurück in ein Geflecht ineinandergreifender Zuständigkeiten «oberhalb» wie «unterhalb» der nationalen Ebene. «Koordinationen allein auf globaler Ebene können nicht funktionieren. Es bedarf neuer Zwischenmächte.»¹² Dem passen sich die Lebensentwürfe auf der Ebene der Individuen an: Wie heutige Biographien schon innergesellschaftlich mit mehreren Identitätsanteilen jonglieren, so werden sich die Bürgerinnen und Bürger der Zukunft zwischen verschiedenen, kleineren und grösseren Loyalitätsrahmen hin und her bewegen.

Es trifft auch nicht zu, dass es jenseits der Grenzen des Nationalstaates keine Werte, Normen und Ziele mehr gäbe; dass sie mehr missachtet als befolgt werden, steht auf einem anderen Blatt. Ohne geteilte Grundsätze des Rechts wie «*pacta sunt servanda*» (Verträge sind einzuhalten) gäbe es kein Völkerrecht. Weit ausdrücklicher noch kommen solche Normen in den internationalen Menschenrechtskonventionen, in der Charta der Vereinten Nationen, in internationalen Abkommen zur Vermeidung militärischer Konflikte, zum Schutz der Umwelt, zum Erhalt menschheitlicher Kulturgüter oder in Veranstaltungen wie dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen, der Weltfrauenkonferenz in Peking zum Ausdruck. Man kann in ihnen die fragilen Ansätze eines Weltgesellschaftsvertrages sehen; nicht zufällig entstehen sie in der Zeit, in der die Menschheit erstmals die Möglichkeit hat, sich selbst oder ihre natürliche Mitwelt zu vernichten.

Wer die Macht der Weltwirtschaft in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen rückt, statt von historischen Prozessen und ihren

¹² Narr/Schubert, a. a. O., S. 257.

sozialen Akteuren auszugehen, gerät in Gefahr, ihrem lähmenden Bann auch dann zu verfallen, wenn er ihn anklagt. Ein Rezensent des Buches von Narr/Schubert schreibt: «Solange das Tor zur internationalen Zivilgesellschaft noch einen Spalt offen ist, lohnt es sich, mehr auf diese Öffnung zu orientieren statt – viel Feind, viel Ehr’ – gegen Betonwände anzurennen und sie als unverrückbar zu preisen.»¹³ Statt dessen lohne es zu fragen: «Inwieweit lässt sich idealistische Schubkraft, die bislang den Gedanken europäischer Einigung und einer intensiveren europäischen Ost-West-Kooperation genauso getragen hat wie den Gedanken der weltweiten Zivilgesellschaft, gegen alle Skepsis der beiden Autoren doch noch nutzen, um den Primat des Ökonomischen zurückzudrängen? Welche Fortschrittspotenzen besitzen die *non-governmental organizations*? Was ist mit internationalen politischen Kooperationen zur Lösung von Weltmarktproblemen? Und... haben die Vereinten Nationen nicht doch noch eine Chance, zum effizienten Konfliktlösungsregime zu werden?»¹⁴ Eben diese Fragen tauchen allerdings (zu knapp) bei Narr/Schubert selbst auf: «Wie müssten bzw. könnten Institutionen aussehen, die die technologische Entwicklung mit einem politischen Logos versähen; wie müssten/könnten Institutionen eingerichtet werden, damit die weltökonomischen Prozesse politisch-gesellschaftlich gestaltet und ausgerichtet werden können?»¹⁵

Es stimmt: Solange es nicht gelingt, diesen Motor der Globalisierung in gesellschaftliche Verantwortung zu nehmen, ist Politik in einem Kernbereich entmachtet und Demokratie an den Rand gedrängt. Dass «die» Lösung nicht in Sicht ist, heisst jedoch nicht, dass es nicht möglich und lohnend wäre, Margen der Beeinflussbarkeit auszuloten. Auch transnationale Konzerne können genötigt werden, sich auf Legitimationsdiskurse einzulassen, weil Reputation ein Element des Wettbewerbs ist. Aus der Wahrneh-

13 Hans-Joachim Schabedoth: Goliath-Weltökonomie, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Nr. 8, August 1995, S. 762/763.

14 Ebenda.

15 Narr/Schubert, a. a. O., S. 204.

mung von Konzernetagen sind Politik und Öffentlichkeit keineswegs so machtlos, wie sie selbst sich fühlen, sondern ein Faktor der Angst: Eine schlechte Presse kann Umsätze kosten und den Konkurrenz Auftrieb geben; politische Misshelligkeit kann Aufträge kosten. Wirtschafts- und währungspolitische Entscheidungen können die Planungen durchkreuzen, z. B. Verluste im *va banque* der Termingeschäfte bringen. Auch wenn darüber selten Bankhäuser einstürzen, können schwankende Bilanzen auch Chefessel ins Schwanken bringen.

Eine relativ offene Flanke bieten derzeit ökologische Forderungen. Viele Firmen veröffentlichen freiwillig einen jährlichen Umweltschutzbericht. Warum daraus nicht eine Berichtspflicht vor einer europäischen Umweltbehörde, vor dem ständigen Sekretariat der UN-Umweltkonferenz machen? Warum nicht eine ähnliche Berichtspflicht vor der UN-Sozialkonferenz, vielleicht zunächst nur zu Fragen von Kinderarbeit, von Frauenarbeit? Im Bereich der Menschenrechte gibt es solche Berichtspflichten bereits für Staaten – und sie sind gefürchtet und verhasst gerade bei solchen Regierungen, die sich scheinbar nicht darum scheren. Die Rolle von *Amnesty International* in diesem Bereich zeigt, wie hier Nicht-Regierungsorganisationen mit internationalen Instanzen zusammenwirken können. Eine ähnliche Allianz hat kürzlich die Versenkung der Ölplattform «Brent Spar» verhindert; der spektakuläre Rückzug des Ölmultis Shell zeigt, wie sensibel das grosse Kapital auf sein soziales Umfeld reagiert – *wenn* dieses sich denn politisch äussert. «Die Ohnmacht offizieller Politik gegenüber den industriellen Block», schreibt Ulrich Beck, «kann in einer *Politik der Politik*, die ihre eigenen Einflusschancen in Schmieden ökologischer Bündnisse entfaltet und entwickelt, überwunden werden.»¹⁶

16 Ulrich Beck: Weltrisikogesellschaft. Zur politischen Dynamik globaler Gefahren, in: Internationale Politik, Nr. 8, August 1995, S. 13–20, S. 19 (Hervorh. T. E.).

2. Die inneren Grenzen der Demokratie

Die Aushöhlung demokratischer Politik unter dem Diktat der Marktkräfte trifft die nationalstaatlichen Systeme nicht nur von aussen. Die Krise der Demokratie ist auch, ja zuerst eine Krise ihrer innergesellschaftlichen Verwirklichungsformen. Mehr noch: Die äusseren und inneren Grenzen der Demokratie sind Ausdruck ein und desselben geschichtlichen Prozesses. In ihm manifestiert sich eine Ökonomisierung der Politik, die mit dem Aufstieg des Bürgertums innerhalb der westeuropäischen Gesellschaften ihren Ausgang nahm und nun, nach ihrem Siegeszug um den Globus, die politische Wirklichkeit dieser Gesellschaften auch von aussen prägt.

Auch innergesellschaftlich sind es zumeist wirtschaftliche Interessen und Sachzwänge, die der Politik ihre Gesetze diktieren. Das Prinzip der Konkurrenz hat im Bündnis mit der rasanten technisch-industriellen Entwicklung zu einer enormen Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Arbeitsteilung, damit auch der Partialinteressen und Sozialrollen geführt. «Die» Gesellschaft gibt es als reale Gesamtheit kaum noch; zu ihr gehört der Manager eines Multis ebenso wie der Obdachlose unter der Brücke. Die gesellschaftliche Differenzierung setzt sich als Individualisierung bis in die persönlichen Orientierungsmuster und Lebensentwürfe fort. Der Druck allgemeiner Konkurrenz nötigt den Eigennutz als einzig vernünftige Richtschnur des Handelns für Individuen und Gruppen auf; ein Engagement für das Gemeinwohl ist unökonomisch, ja statusbedrohend. In diese Atomisierung verflüchtet sich, was noch *res publica* wäre: Es gibt kein politisches Allgemeines mehr, dessen legitimer Ausdruck der Staat sein könnte.

Gleichzeitig aber müssen staatliche Instanzen all jene Integrationsleistungen erbringen und bis in zerbrechende Familien hinein kompensieren, die die Gesellschaft aus sich heraus nicht mehr leistet. Die Folge ist eine Aufblähung der Funktionen und somit der Macht des Staatsapparates, ohne dass sich damit ein politisches Projekt verbände: ein Etatismus ohne Staat. Gesell-

schaft und Machtverwaltung verselbständigen sich gegeneinander in je eigene, gegenseitig kaum noch vermittelbare Codes. So werden gesellschaftliche Integrationsleistungen, die engagierte Gruppen dennoch zu erbringen bereit sind, vom Staat als störende Konkurrenz abgewehrt und entmutigt. Eine erfahrbare Teilhabe an politischen Entscheidungen gibt es kaum noch. Damit entleert sich auch der Wahlakt als Quelle demokratischer Legitimität; die wachsende Zahl der Nichtwähler dokumentiert es.

Die Heterogenität der Interessen lässt sich nicht mehr aggregieren, also auch nicht repräsentieren. Die politischen Parteien, die diese Aufgabe hätten, verwandeln sich in Vehikel einer abstrakten Machtkonkurrenz, an der nur noch kleinste Funktionseliten teilhaben. Auch die politische Öffentlichkeit segmentiert sich; die Medien als deren wichtigste Mittler unterstehen ihrerseits einer primär wirtschaftlichen Logik von Einschaltquoten und Auflagenhöhen.

Wie die nationalstaatliche Souveränität nach aussen und die politische Allgemeinheit im innern, so franst auch der Status des Staatsbürgers/der Staatsbürgerin aus. Die freie und gleiche Vollberechtigung kennt inzwischen ebenso viele Lücken und Abstufungen wie die Allzuständigkeit des Nationalstaats: Musten gewissermassen «bis gestern» Frauen um ihren Status als Vollbürgerinnen kämpfen, werden heute bereits wieder ganze Bevölkerungsteile als Ausländer hinausdefiniert. Unter ihnen wird wiederum differenziert: Der Vertrag von Maastricht hat ausländische Unionsbürger/innen mit partiellen Bürgerrechten ausgestattet. Ihnen folgen Ausländer/innen zweiter und dritter Klasse: Millionen von langansässigen, wirtschaftlich integrierten «ausländischen Mitbürgern» ohne politische Rechte – die *Metöken* der Moderne¹⁷; noch darunter Asylbewerber, Flüchtlinge, Migranten – die *barbaroi* der Gegenwart. Dazu kommt in Deutschland die Staatsangehörigkeit auf Zeit für Kinder ansässiger Ausländer.

¹⁷ Balibar, a. a. O., S. 83.

Seit den Zeiten der Französischen Revolution beherrscht die Gleichsetzung von Staat, Nation und Demokratie das politische Denken. Unabhängig davon, wie weit die politische Wirklichkeit von dieser Leitidee stets entfernt war: Das Prinzip bringt es mit sich, dass die Krise der Demokratie eine doppelte sein muss. Genauer: Es gibt nur eine Krise der Demokratie, die sich sowohl an ihrer inneren wie an ihrer äusseren Gestalt manifestiert. Sie hat ihre letzten Wurzeln in derselben Trennung zwischen einer privaten und einer öffentlichen Sphäre, der wir als Grundprinzip liberaler Politikformen zugleich dessen grösste Leistungen, Freiheitlichkeit und Rechtsstaatlichkeit, verdanken. Es kann daher kein Zurück hinter diese Unterscheidung geben, wie die Totalitarismen dieses Jahrhunderts mit ihren schrecklichen Folgen gezeigt haben. Zwischen beiden Sphären muss jedoch neu gedolmetscht, ihre Grenzen neu vermessen werden.

Bekanntlich hat das aufstrebende Bürgertum seine einander widerstrebenden Ziele des politischen Universalismus und des ökonomischen Individualismus dadurch miteinander vereinbart, dass es das Wirtschaftshandeln insgesamt der privaten Sphäre zugeschlagen und damit den Ansprüchen öffentlicher Freiheit und Gleichheit enthoben hat. Wie diese politische Exterritorialität von Arbeit und Kapital zur Anhäufung wirtschaftlicher Macht führte, die alle gesellschaftlichen Strukturen durchdringen und auch die politische Sphäre prägen, ihrerseits aber aufgrund ihres «privaten» Status politisch nicht belangt werden konnte, hat Marx unübertreffbar analysiert. So befand und befindet sich bürgerliche Selbstregierung seit je in dem Selbstwiderspruch, zwei durchaus nicht deckungsgleiche «Allgemeinheiten» zugleich zu repräsentieren: die der *citoyens* als politisch abstrakte und die der *bourgeois* als wirtschaftlich-konkrete.

Dazu kommt ein weiterer Selbstwiderspruch liberaler Politikformen, der in derselben Trennung zwischen Privatem und Öffentlichem wurzelt: Indem der private Bereich von politischen Einflüssen freigehalten werden sollte, wurde der einzelne überwiegend als unpolitischer Wirtschaftsbürger gezeichnet, dessen politische Teilhabe sich darin erschöpfen sollte, im Abstand eini-

ger Jahre jeweils seine Stimme (im Wortsinne) abzugeben. Politik wiederum sollte sich darauf beschränken, den privaten Handel und Wandel nach innen wie nach aussen zu ermöglichen, und daher «nur» im Staat stattfinden. Diese Unterschätzung der Gemeinschaftsaufgaben sowie allgemein der politischen Dimension jeder menschlichen Gemeinschaft führte dazu, dass aus dem vermeintlichen Nachwächterstaat ein machtvoller Staatsapparat mit einem gegenüber der Gesellschaft weitgehend verselbständigten Politikmonopol wurde.

Es sind also dieselben Prinzipien liberaler Staatlichkeit, denen wir auf der einen Seite die grossen zivilisatorischen Leistungen der politischen Moderne verdanken und die zugleich auf ihrer Kehrseite die Überwältigung des politischen Gemeinwesens durch wirtschaftliche Macht, damit die Aushöhlung seines inneren Zusammenhalts bewirken. Die abstrakte Freiheit und Gleichheit aller Staatsbürger waren die Voraussetzung für Rechtsstaat und Demokratie, aber zugleich ein Freibrief für ökonomische Herrschaftsverhältnisse und für die bürokratische Verselbständigung des Staatsapparates, die heute eben diese liberalen Errungenschaften entleeren. Die Aufladung freiheitlicher Politik mit wirtschaftlicher Dynamik und Expansion, die ihren Siegeszug um den Erdball vorantrieb, macht sie nun hilflos gegenüber deren selbstzerstörerischen Kehrseiten.

Gerade durch ihren Rückzug auf formale, inhaltsleere Verfahren erreichen demokratische Institutionen beides: Sie ermöglichen ein Mindestmass an Gleichheit und Gerechtigkeit inmitten gesellschaftlicher Heterogenität als Grundlage für den Schutz und die Verlässlichkeit des Rechts, und zugleich verschaffen sie hinterrücks den gesellschaftlich prägenden wirtschaftlichen Inhalten Einlass. Jene neuen Demokratietheorien, die auf der Grundlage eines diskurstheoretischen Kontraktualismus gerade die inhaltsleeren demokratischer Verfahren für ihre zivilisatorischen Wirkungen loben¹⁸, haben dabei ein nach zwei

18 Ich denke z. B. an Ulrich Rödel, Günter Frankenberg, Helmut Dubiel: Die demokratische Frage, Frankfurt 1989, aber auch an den geschätzten Ulrich K. Preuss: Revolution, Fortschritt und Verfassung, Berlin 1990.

Seiten verengtes Blickfeld: Einmal blenden sie die inhaltliche Aufladung dieser «leeren» Institutionen mit wirtschaftlichen Interessen aus. Zum anderen aber ist es nicht die Wertfreiheit, die gewissermassen mit unsichtbarer Hand die durchaus wertvollen zivilisatorischen Segnungen der Friedenswahrung, der Rechtlichkeit, der Menschenwürde hervorbrachte. Das ist, als würde ein Fisch die wunderbaren Bewegungsmöglichkeiten in allen drei Dimensionen loben und dabei vor lauter Selbstverständlichkeit vergessen, dass er sie dem Wasser – und nicht der äusserlichen Abwesenheit von Felsen oder anderen Hindernissen – verdankt. Die Inhaltsleere liberaler Institutionen ist nicht die Ursache sozialer Integration, vielmehr nur das leitende Medium für einen Hintergrundkonsens gegenseitiger Anerkennung und Solidarität, den diese Institutionen für ihr Funktionieren voraussetzen, ohne ihn selbst produzieren zu können. Dieser Hintergrundkonsens ist zugleich die Grundlage des impliziten Gesellschaftsvertrages; in ihn gehen ein: geteilte geschichtliche Erinnerungen und Erfahrungen, kulturelle Selbstbilder, gemeinsame Wertüberzeugungen samt ihrer religiösen Grundierung, Sozialrollen, Verhaltensroutinen und Wir-Konstrukte. Ohne diese *common beliefs* wären die demokratischen Institutionen tatsächlich inhaltsleer, damit aber auch sinnlos und lebensunfähig.

Als im 19. Jahrhundert dieser Hintergrundkonsens an der sozialen Frage zu zerbrechen drohte, schoben die herrschenden Klassen den Nationalismus, die imperialistische Expansion, den Rassismus und den Krieg als Prothesen der brüchigen Solidarität nach. Das würdige Erbe dieses Nationalliberalismus hat heute der Appell an die «Wettbewerbsfähigkeit» angetreten; treffend spricht Habermas vom «DM-Nationalismus». Es ist allerdings fraglich, ob dieser Appell als Stütze eines in gesellschaftliche und kulturelle Fragmente auseinanderlaufender Hintergrundkonsenses ausreicht. Mit dem Dogma der Wettbewerbsfähigkeit mutet er der Gesellschaft ein Mehr an sozialer Heterogenität und Ungleichheit zu. Es ist schwer begreiflich zu machen, dass alle in einem Boot sitzen, wenn zehn Prozent der Erwerbsbevölkerung

als Arbeitslose über Bord gehen. Zudem bietet Wettbewerbsfähigkeit als einzige Gratifikation materiellen Wohlstand an, der jedoch – abgesehen von seiner ungleichen Verteilung – als privat betrachtet und vereinnahmt wird und gerade keine sozialintegrative Aufladung ermöglicht.

Das Doppelgesicht liberaler Institutionen reicht bis in psychosoziale Identitätsmuster: Erst die Trennung zwischen öffentlicher und privater Atmosphäre schützte vor dem Zugriff der Obrigkeit auf die persönliche Lebensführung; erst die abstrakte Freiheit und Gleichheit schuf jenes Mindestmass an Vergleichbarkeit inmitten unendlicher Verschiedenheit, das Rechtssicherheit ermöglichte. Nun zeigt sich, dass Institutionen «ohne Ansehen der Person» dann auch von den Personen nicht mehr als die ihren angesehen werden; dass das System negativer Freiheiten dazu einlädt, sich mit den staatlichen Übergriffen zugleich die Solidarbezüge vom Leibe zu halten; dass die Neutralität des Rechts gegenüber Werten und Zielen dazu führt, die Gesellschaft blind und wehrlos selbst gegenüber manifest gemeinschaftszerstörenden «Werten» und «Zielen» zu machen. Die Freiheit schlägt in Leere um: Welche Bindekräfte sollen jenen Bürgerinnen und Bürgern von morgen die Werthaftigkeit demokratischer Verfahren nahebringen, die als die Kinder von heute in zerbrochenen Beziehungen, dafür mit Gewaltvideos und Kriegsdisketten aufwachsen?

Berechtigt und unerlässlich ist die Inhaltsleere demokratischer Institutionen nur in dem relativ engen Ausschnitt der eigentlichen Entscheidungsverfahren. Wenn demokratische Politik sich insgesamt als inhalts-leer, ziel-los und wert-frei missversteht, untergräbt sie die Grundlagen ihrer eigenen Rationalität. Sie macht sich hilflos insbesondere gegenüber den ökonomischen Inhalten, die das Vakuum alsbald füllen, und blockiert sich darin, die potentiell vorhandenen demokratischen Impulse in der Gesellschaft zu einem politischen Projekt zu verbinden. Warum sollte jemand sich einsetzen für eine Gemeinschaft, die sich ihrerseits für nichts einsetzt?

Niemand spricht dafür, die Trennung zwischen dem privaten

und öffentlichen Bereich aufzugeben; doch an dem Grenzverlauf sind Korrekturen notwendig: von einer bloss ökonomischen zu einer stärker politischen Inhaltlichkeit; von einer an Markt und Staat delegierten zu einer gesellschaftlich gewollten und gestalteten Sozialität. Im Grunde ist klar, in welcher Richtung Politik heute inhaltliche Aufgaben wahrzunehmen hätte: Umwelt; Frieden; interkulturelle Begegnung; Schutz vor Arbeitslosigkeit und Armut; Vereinbarkeit von Beruf und Familie auch für Frauen; menschengerechte Städte; kindgerechte Schulen... Manches davon, z. B. ein System ökologischer Steuern, kostet nichts, sondern könnte im Gegenteil Geld sparen oder einbringen.

Und Freiheit müsste nicht nur als Unabhängigkeit voneinander ausgebaut, sondern auch als Chance zum Miteinander verlockend gemacht werden. Wiederum: Es geht nicht darum, die Persönlichkeitsphäre des einzelnen mitsamt seinen Wertpräferenzen anzutasten, geschweige denn den Staat zum Sittenrichter zu machen. Ein Vorschlag, wie individuelle Wertentscheidung und gesellschaftliche Normativität vereinbart werden könnten, ist das Modell einer deliberativen Demokratie auf diskurs-ethischer Grundlage.¹⁹ Im Grunde fehlt es – zumal in Deutschland – nicht an assoziativen Impulsen; das Problem ist, dass sie ökonomisch überdröhnt und staatlich entmutigt werden. Die vermeintliche Politikverdrossenheit ist in Wahrheit eine demokratische *Unterforderung*²⁰, der durch Inanspruchnahme republikanischer Mitverantwortung abzuhelpen wäre. Dazu müssten «von oben» neue Kanäle politischer Teilhabe geschaffen und Initiativen «von unten» ideell, materiell und rechtlich ermutigt werden. Was wäre z. B. geschehen, wenn der Fall der Berliner

19 Dieses insb. von Jürgen Habermas entwickelte Konzept referiert Roland Erne: Für ein Europa der direkten Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung, in diesem Band; siehe auch den Beitrag von Heinz Kleger: Transnationale Staatsbürgerschaft. Zur Arbeit an einem europäischen Bürgerstatus.

20 So schon 1982 Albert O. Hirschman: Engagement und Enttäuschung. Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl. Frankfurt/M. 1988, S. 113.

Mauer mit einem Aufruf zur praktischen Solidarität beantwortet wäre, statt die Vereinigung zu verstaatlichen?

Einen Ansatz für eine solche Politisierung der Politik gegen gesellschaftliche Atomisierung und ökonomische Dominanz bietet jenes Feld selbstorganisierter Kommunikationszusammenhänge, Initiativen, Verbände und Bewegungen, das als Zivilgesellschaft umschrieben wird. In ihm drückt sich eine Logik inhaltlicher Sozialität aus, die nicht den Imperativen von Staat oder Markt gehorcht. Nicht zufällig ist sie gewissermassen die innerstaatliche Spiegelung jener anderen, ausserstaatlichen Sphäre, die sich transnational mit dem Geflecht internationaler Organisationen und Abkommen herausgebildet hat. Und wie jene ist sie in heutiger Gestalt sowohl ein Ausdruck der Krise der Demokratie wie ein Ansatz zu deren Überwindung: Sie bietet erfahrbare Sozialräume eines überindividuellen Gemeininteresses. Zugleich aber setzt sie die gesellschaftliche Segmentierung auf organisierter Ebene fort. Aus dem Multiversum der partikularen Ansätze und Interessen mit ihren zum Teil gegensätzlichen Zielen lässt sich die zerbrochene gesamtgesellschaftliche Allgemeinheit nicht zusammenaddieren.

Die Gefahr ist, dass eine europäische Integration unter ökonomischen Vorzeichen diese desintegrative Seite des zivilgesellschaftlichen Mit- und Gegeneinanders stärkt. Es könnte geschehen, dass das bisherige dreistufige Gebäude Bürgerschaft – Zwischeninstanzen (Verbände, Regionen) – Staat sich lediglich um ein Stockwerk nach oben verschiebt. Die «Bürger» dieser supranationalen Staatlichkeit wären dann bereits «konsoziative Subjekte»²¹, sprich: Lobbies. Das Individuum käme politisch nicht mehr vor.

Angesichts der Krise der Demokratie geht es also «innen» wie «ausen» um eine Stärkung politischer Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber dem Diktat der Ökonomie. Die Aufgabe ist auf

21 Andrew Linklater: Political Community, in: A. Danchev (ed.): Fin de Siècle: The Meaning of the Twentieth Century. London 1995 (i.E., zit. nach dem Manuskript S. 19).

der nationalstaatlichen Ebene allein nicht zu lösen, freilich auch nicht ohne sie. Sie mag angesichts der Übermacht ökonomischer Interessen und Zwänge unmöglich erscheinen. Aber diese Dominanz der Ökonomie ist geschichtlich entstanden, und ein Ende der Geschichte gibt es nicht. Zu Beginn des vorigen Jahrhunderts wäre es ebenso undenkbar erschienen, dass der Staat sich in wirtschaftliche Beziehungen einmischt – bis er unter massivem politischem Druck seine scheinbare Neutralität gegenüber der «privaten» Wirtschaft aufgab und sich über erste Schritte zur Entschärfung des Klassenkonfliktes zum Wohlfahrtsstaat mauerte. Seitdem ist klar, dass staatliche Politik durchaus regulierend auf wirtschaftliche Einzelinteressen einwirken kann. Heute, mit der Ausfächerung von Gesellschaftlichkeit, geht es um einen nächsten Gestaltwandel des Staates: Weg von der Zentralität der Ökonomie, hin zu einer Eigenlogik politischer Inhalte; weg von der Allzuständigkeit des Nationalstaats, hin zu einer assoziativen Gestalt ineinandergreifender Sozialbezüge.²²

Nirgends wird die Notwendigkeit, aber auch Schwierigkeit dieses Gestaltwandels deutlicher als im Prozess der politischen Union Europas.

3. Europa: Zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Union

Das demokratische Defizit der europäischen Institutionen besteht – so wurde deutlich – nicht erst seit dem Vertrag von Maastricht. Es ist im Kern noch nicht einmal ein spezifisches Problem der europäischen Integration, auch wenn es sich dort in spezifischen Formen ausprägt: Die weltwirtschaftliche Entleerung demokratischer Politik greift über Europa hinaus. Aber auch sie ist

²² Viele wichtige Anstöße dazu enthält der Beitrag von Elisabeth Bongert: *Transnationale Demokratie aus feministischer Sicht*, in diesem Band.

noch nicht des Pudels Kern. Sondern die Demokratie in ihrer heute vorherrschenden liberal-kapitalistischen Gestalt ist in sich selbst defizitär.

Die innere Widersprüchlichkeit liberaler Demokratie hat tiefe geschichtliche Wurzeln und bestimmt weltweit gesellschaftliche Strukturen und Machtbastionen. Die politische Union Europas allein kann dies nicht ändern. Aber sie ist dem Defizit der Demokratie gegenüber darum weder unschuldig noch einflusslos. Die Frage ist, ob sie deren ökonomistische Verzerrung in den Bauplan der EU übernimmt und sie damit befestigt und verstärkt oder ob sie demgegenüber Räume politischer Inhaltlichkeit und demokratischer Sozialität eröffnet und erweitert.

Indem sich die inneren und äusseren Grenzen der Demokratie am europäischen Zusammenschluss manifestieren, bieten sich dort auch Ansätze zu ihrer Bearbeitung. An den Strukturen der europäischen Union kristallisieren sich alle Probleme, die das Spannungsfeld zwischen innergesellschaftlicher Demokratie und globaler Ökonomie durchziehen. Damit werden sie aber auch sichtbar und bearbeitbar. Der europäische Zusammenschluss ist nicht die Ursache des Verlustes nationaler Souveränität, sondern er bringt den ohnehin eingetretenen Verlust zum Ausdruck – und bietet die Chance einer Antwort, die sonst nicht bestünde. Es nützt also nichts, Europa zum Sündenbock nationaler Versäumnisse und Identitätskrisen zu machen. Vielmehr kann die politische Union – wenn sie diesen Namen verdient – eine Möglichkeit sein, politisch-kulturelle Identitäten in einer zunehmend globalisierten Welt lebensfähig zu halten.

Als Frucht des 40jährigen Integrationsprozesses gibt es heute durchaus Erfahrungen und institutionelle Wege, wie die berechtigten Ansprüche nationaler Identität und demokratischer Mitsprache in die europäische Architektur eingebaut werden können. Die gedanklichen Instrumente dafür liegen grundsätzlich bereit. Sie zehren – bewusst oder unbewusst – vom Fundus der europäischen Geschichte: In ihr finden sich neben Krieg und Gewalt auch jahrhundertealte Gegenerfahrungen eines föderativen Miteinanders und freiheitlicher Selbstregierung, die älter sind

als der starre Rahmen nationaler Souveränität. All diese Instrumente sind schrittweise in die Institutionen der europäischen Gemeinschaft eingebaut und zuletzt im Vertrag von Maastricht verstärkt worden. Bei allen Mängeln im Detail bieten sie durchaus Ansätze einer sinnvollen Erweiterung und Vertiefung. Es überrascht daher nicht, dass die zahlreichen Reformvorschläge, die im Hinblick auf die bevorstehende Regierungskonferenz vorgelegt wurden²³, bei allen Unterschieden im einzelnen insgesamt ein grosses Mass an Konsens über die einzuschlagende Richtung aufweisen.

Selbst für das schwierigste Problem, wie das Prinzip der Volkssouveränität auf den europäischen Rahmen übertragen und die Entscheidungen von Gemeinschaftsorganen demokratisch legitimiert werden können, gibt es gedankliche und praktische Ansätze: Es gibt bereits das direkt gewählte Europäische Parlament – die Wahl muss künftig europaweit nach ähnlichem Modus stattfinden und die bestehenden Partei-Föderationen in Richtung auf europäische Parteien fortentwickelt werden. Das Europäische Parlament hat bereits Mitspracherechte – sie müssen weiter gestärkt werden. Es gibt bereits einen Bürgerbeauftragten – er braucht mehr Rechte gegenüber Parlament, Rat und Kommission, um nicht nur Klagemauer, sondern Mittler von Bürgeranliegen zu sein. Es gibt bereits das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament – daraus muss ein direkt-demokratisches Einbringungsrecht werden. Es gibt die Unionsbürgerschaft – sie muss durch einen Katalog der bislang verstreuten Grund- und Bürgerrechte verdeutlicht und um einklagbare soziale und kulturelle Rechte ergänzt werden. Diese und ähnliche Vorschläge sind auf dem Tisch; sie alle laufen darauf hinaus, die Mängel an demokratischer Öffentlichkeit und Kontrolle schritt-

23 Siehe z. B. Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union. Erarbeitet von der Europäischen Strukturkommission. Gütersloh 1994; Europäisches Parlament, Institutioneller Ausschuss: Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 – Verwirklichung und Entwicklung der Union, vom 4. Mai 1995; sowie mehrere Beiträge in diesem Band.

weise abzubauen. Der Dissens zwischen ihnen geht hauptsächlich um die Geschwindigkeit, die Reichweite und die Prioritätenfolge der nächsten Schritte.

Ähnliches gilt für das Problem der kommenden Erweiterungen der europäischen Union: Auch hier ist möglicherweise die wichtigste Dimension die der Zeit. Die nächsten Beitritte werden nur schrittweise über Zwischenstufen möglich sein, in dem Masse, wie einerseits die Institutionen der EU «nachwachsen» und andererseits die gesellschaftlichen Bedingungen in den Beitrittsländern sich darauf einstellen. Unweigerlich werden dabei «an den Rändern» der Union über lange Zeiten abgestufte Formen partieller Zugehörigkeit nebeneinander existieren; schon die Aussicht auf Mitgliedschaft ist als wichtige politische Perspektive eine solche erste Form der Zugehörigkeit.

Mehr noch: Die Erkenntnis setzt sich durch, dass gerade und nur solche Formen einer «variablen Geometrie» es sind, die das Ziel der Vertiefung mit dem der Verbreiterung zu vermitteln vermag. Selbst unter ihren Vollmitgliedern lebt die EU bereits heute mit solchen «unterschiedlichen Geschwindigkeiten» und wird es in Zukunft – beispielsweise mit der Einführung einer gemeinsamen Währung unter einigen der Mitgliedsländer – weiter tun. So unglücklich der Ausdruck «Kerneuropa» ist, so unabweisbar ist der Gedanke, dass ein Zusammenschluss wie die EU ein Mehr an Heterogenität nur verkraften kann, wenn sie in einem Mehr an Integration ihr Widerlager findet. Auch für diejenigen Länder, die zu einer engeren Integration nicht bereit oder noch nicht imstande sind, würde die Gemeinschaft entwertet, wenn die Dynamik des Zusammenschlusses nicht von den dazu bereiten Ländern wachgehalten würde.

Angesichts des deutsch-französischen «Motors» im Prozess der europäischen Integration war das Dogma völliger Gleichheit schon im Europa der Sechs fragwürdig. Es liess sich nur halten, solange die europäische Gemeinschaft wenig Mitgliedsländer umfasste und angesichts der Blockkonfrontation gewissermassen zwischen Amerika und dem Eisernen Vorhang wie in einer Backform gehalten war. Nun umfasst die Europäische Union

15 Mitglieder und befindet sich auf der Kreuzung eines nach allen Seiten offenen, auch über seine geographischen Grenzen hinausweisenden Raums. Auf der Liste der Beitrittskandidaten stehen sechs Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa, ausserdem Malta, Zypern und die Türkei. Wenn weiterhin die zentripetalen Kräfte der EU die zentrifugalen überwiegen sollen, kann sie ihre Räumlichkeit nicht erweitern, ohne zugleich ihre Intensität zu stärken. Das geht aber nur über Zwischenstufen. – In der Physik nennt man solche Gebilde mit einer nach aussen abnehmenden, «ausstreuenden» Dichte *dissipative Strukturen*.

Es stimmt, dass ein solches Europa der konzentrischen Kreise schwer handhabbar ist. Aber ohne eine vertragliche Festlegung mit einer noch überschaubaren Zahl von Stufen, bei der die Angleichung «nach innen» zunimmt, wäre es noch schwerer. Es stimmt auch, dass die Abstufung ein herrschaftliches Gefälle mit sich bringt. Aber die kleineren und schwächeren Länder Europas wären diesem herrschaftlichen Gefälle noch schutzloser ausgeliefert, wenn es nicht föderativ in gegenseitige Rechte und Pflichten eingebunden wäre.

Es gibt also durchaus Ansätze sowohl für eine Vertiefung der Integration auch im demokratischen Sinne als auch für ihre schritt- und stufenweise Ausweitung auf weitere Beitrittsländer. Das setzt jedoch einen grossen, gemeinschaftlichen politischen Willen zur Gestaltung voraus. Die bisher vorherrschende ökonomische Rationalität reicht nicht aus. Der Kern Europas muss *ideell* vorhanden sein, ehe er institutionell Gestalt annehmen kann in einem «Kerneuropa». Ohne politisches Projekt bleibt die politische Union eine blossе Vokabel.

Was sollen der Inhalt und das Ziel sein, auf die hin sich so unterschiedliche Interessen und Betrachtungsweisen bündeln, so viele materielle und immaterielle Energien mobilisieren lassen sollen? Der Europagedanke einer friedensstiftenden Aussöhnung eines de Gaspari, eines Schumans und Monnet, Adenauer und Paul Henri Spaak gehört der Vergangenheit an, ebenso der Stachel des kalten Krieges und der Systemkonkurrenz. Als diese politischen Impulse in den 70er Jahren ihre Kraft

verloren, fiel die Gemeinschaft in Stagnation. Daraus schreckte sie erst Mitte der 80er Jahre die sich abzeichnenden triadischen Weltkonkurrenz auf. 1985 beschloss die Einheitliche Europäische Akte, bis zum Jahr 1992 den gemeinsamen Binnenmarkt zu verwirklichen. Noch vor diesem Datum brachte das Epochenjahr 1989 eine weitere Beschleunigung: Als Antwort auf die Öffnung nach Osten und die deutsche Vereinigung wurde mit dem Vertragswerk von Maastricht die politische Union gegründet. Dazu kam die Erweiterung der Gemeinschaft auf zunächst zwölf, dann 1995 auf 15 Mitglieder. All dies geschah zu einem ökonomischen Grundton und in der aufgeklärt-absolutistischen Methodik technokratischer Eliten – jener anonymen Machtlogik, die sich heute mit dem Namen «Maastricht» assoziiert.

Ein soziales Gebilde von der Grösse, Komplexität und Dynamik der EU ist aber mit einer ökonomisch-technokratischen Rationalität allein nicht zu steuern, geschweige denn zu erweitern. Natürlich war es richtig, in den 80er Jahren die weltwirtschaftliche Herausforderung anzunehmen, und erst recht, auf die politischen Umbrüche des Jahres 1989 politisch zu antworten. Doch offenbar war den 1991 in Maastricht versammelten Staatschefs die Tragweite ihrer Entscheidung für eine politische Union nicht bewusst; ihr Schreck über das anfängliche Nein der Dänen, den knappen Ausgang des Referendums in Frankreich zeigt es. Zu sehr hatten sie sich daran gewöhnt, dass in europäischen Fragen die Methoden nicht zählen, wenn nur die Ergebnisse einigermassen stimmen. 40 Jahre lang konnte der *permissive consent* der europäischen Bürgerinnen und Bürger blind vorausgesetzt werden. In einer Epoche ökonomischer Bonanza, in der noch keine postmodernen Zweifel den Glanz materieller Werte trübten, reichte der Output an ökonomischen Gratifikationen aus, um keine Fragen nach dem demokratischen Input aufkommen zu lassen. Heute aber wird sichtbar, dass der Wirtschaftsraum Europa nicht nur Wachstumsraten, sondern auch Arbeitslosigkeit und Branchensterben produziert. Zugleich haben die Brüsseler Kompetenzen inzwischen eine Breite und Dichte erreicht, dass sie ohne demokratische Verfahren nicht mehr zu rechtfertigen

sind. Die funktionale Legitimation durch Leistung muss einer demokratischen Legitimation durch Teilhabe Platz machen.

Natürlich hatte auch das bisherige ökonomisch orientierte Projekt weitreichende politische Folgen. Insbesondere die Kommission sah es als probates Mittel, scheinbar technische Schritte der wirtschaftlichen Integration vorauseilen zu lassen und die weit mühsamere politische Einigung durch die Kraft des Faktischen hinterherzuzwingen. Wenn heute die Gefahr brudermörderischer Kriege aus dem Herzen Europas verbannt scheint, dann nicht unwesentlich als Erfolg dieser Methode. Zugleich aber sind die gewalt- und kriegstreibenden Potentiale der ökonomischen Machtlogik damit nicht beseitigt, sondern allenfalls externalisiert, und können sich jeder Zeit – wie heute – unmittelbar vor den Türen der EU austoben. Solange es kein überzeugendes politisches Projekt eines demokratischen Europas gibt, hat die in Maastricht beschlossene gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik solchen Konflikten weder vor noch nach ihrem Ausbruch eine überzeugende Alternative entgegensetzen.

Ein Projekt transnationaler Demokratie ist jedoch nicht als blosser Steigerung der bekannten Formeln und Institutionen nationalstaatlicher Demokratie zu gewinnen. Vielmehr wird der schon im nationalen Rahmen virulente Gegensatz zwischen freiheitlichen politischen Postulaten und ökonomischer Herrschaftsstruktur in der europäischen Vergrößerung überscharf deutlich. Wie sollte das Prinzip besitzindividualistischen Eigentums, das schon innergesellschaftlich die demokratischen Prinzipien konterkariert, als Grundmuster für eine demokratische Integration Europas taugen? Der Appell an die «Wettbewerbsfähigkeit» zeigt auf europäischer Ebene dieselbe Zweischneidigkeit wie innergesellschaftlich: Er kann keinen anderen Lohn als Wohlstand anbieten; der aber wird privat, in Konkurrenz gegeneinander und höchst ungleich angeeignet, wirkt also nicht integrativ, sondern dissoziativ. Im europäischen Kontext leitet er Wasser auf die Mühlen nationaler Egoisten. Weiter auf das Zugpferd Ökonomie zu setzen, heisst spaltend statt einigend zu wirken.

In der Eigenlogik des Marktes gibt es keine europäische Ebene. Marktkräfte sind einerseits privat-individuell, andererseits global; alle ökonomischen Zwischeninstanzen leiten sich aus diesen beiden Grundgrößen des Marktes ab. Mit einem primär ökonomischen Projekt begibt sich also die europäische Einigung auf ein fremdes Feld, auf dem sie nicht Herr im Hause ist: Mit dem Primat der Ökonomie unterstellt sie sich Parametern, die sie nicht beherrscht und kontrolliert. Das «Heimspiel» müsste auf dem Boden der europäischen Geschichte stattfinden, also ein politisch-kulturelles Projekt sein.

Die Notwendigkeit eines solchen in der europäischen Geschichte wurzelnden Projektes hat mit aller Klarheit der französische Kommunikationsforscher und Publizist Dominique Wolton in seinem Buch *Die letzte Utopie. Geburt des demokratischen Europas* dargelegt.²⁴ Der bisherige Ablauf der europäischen Einigung sei im Grunde ein «modernistisches Kommandounternehmen» gewesen, an dem bestenfalls 50000 Verwaltungsexperten beteiligt waren. Mit der Gründung der politischen Union aber habe man – wissentlich oder nicht – ein Projekt für 360 Millionen Menschen auf den Weg gebracht, das von nun an auf die Unterstützung dieser seiner Bürgerinnen und Bürger angewiesen sei. Schmerzlich zeige sich nun, welche Welten zwischen den Alltagserfahrungen dieser Mehrheiten und denen der europäischen Funktionseliten klafften. Es sei kurzfristig gewesen, dass die Maastricht-Befürworter bei dem französischen Referendum den um Begriffe wie Nation, Kultur, Identität und Geschichte kreisender Diskurs der Maastricht-Gegner pauschal als rückschrittlich abqualifizierten. Die Besinnung auf diese Traditionen sei nicht an sich europafeindlich, sondern im Gegenteil als erster Schritt der Aneignung einer sozialen Vergangenheit und Gegenwart Voraussetzung für eine demokratische Teilhabe an einer supranationalen Zukunft. Ohne ein bewusstes Anknüpfen an diese kulturellen Wurzeln einschliesslich ihrer spirituellen Hin-

24 Dominique Wolton: *La dernière utopie. Naissance de l'Europe démocratique*. Paris 1993.

tergründe gäbe es für die Mehrheiten der Bevölkerung keine Brücke in die Zukunft.

Man muss nicht alle Antworten teilen, die Wolton aus seiner Sicht eines progressiven Wertkonservativen gibt. Seine Fragen treffen jedoch den Kern des europäischen Defizits. Es ist mit einer noch so klugen Fortschreibung bestehender Institutionen allein nicht zu beheben. Die auf dem Tisch liegenden Reformvorschläge ähneln sich auch deswegen, weil selbst die ökologischen, feministischen, basisdemokratischen, «linken» Exponenten der Debatte zu den europäischen Funktionseleiten gehören oder ihnen jedenfalls näherstehen als den Bevölkerungsmehrheiten. Jacques Delors, Symbolgestalt dieser Funktionseleiten und klarsichtiger Architekt des erweiterten Wirtschaftseuropas, hat dessen innere Grenzen durchaus gesehen; eine der letzten von ihm inspirierten Förderlinien war kulturellen Projekten gewidmet und erhielt den symbolträchtigen Namen «Europa eine Seele geben».

Auch darin allerdings der technokratische Zungenschlag: Als stünde es in jemandes Macht, Europa eine Seele zu geben. Es ist umgekehrt: Aus Europas Geschichte und Kultur ergeben sich jene geistigen Kräfte, die heute und morgen das Projekt eines demokratisch geeinten Europas beseelen können. Das sind grundlegend und zuerst: die Ideale der Demokratie selbst! Wie ist es möglich, dass in den Diskursen zur politischen Union die Bezüge auf die demokratischen Traditionen und Werte Europas wie lustlose Pflichtübungen klingen? Auf welcher anderen Grundlage könnte dieses Projekt denn Überzeugungskraft gewinnen als auf der Grundlage jenes wichtigsten Beitrags, den Europa in dem Bereich der politischen Ideen und Gestaltungen der Welt geleistet hat? Sind die Ideale von Freiheit, Gleichheit und Solidarität tatsächlich so verschlissen, dass niemand sich mehr auf sie zu berufen wagt? Um so dringender müssten sie in eine neue Sprache und Wirklichkeit übersetzt werden, sonst wäre wirklich das Ende der Demokratie gekommen.

Auch auf europäischer Ebene wird Demokratie nur dann wieder Energien für sich wecken, wenn sie neue Inhalte und neue

Formen der Sozialität für sich sprechen lässt. Die alten Formeln haben ihre begeisternde Kraft verloren und werden sie auch in der Expertensprache der europäischen Reformkommissionen nicht zurückgewinnen. Die inhaltlichen Problemfelder, auf denen die EU ihr Eintreten für das «gemeine Wohl» der Unionsbürgerinnen und -bürger unter Beweis stellen könnte, liegen wiederum auf der Hand: Arbeitslosigkeit und Sozialpolitik; Verkehr; Umwelt, Tier- und Artenschutz; Gleichstellung von Männern und Frauen (hier hat die EG bereits manches geleistet); eine Charta der Kinder- und Jugendrechte; eine gemeinsame, an den Menschenrechten orientierte Flüchtlings- und Migrationspolitik; gewaltfreie Konfliktbeilegung; interkulturelle Begegnung. . . Mit einer solchen «Politik der Politik» würde von alleine die Bedeutung ökonomischer Themen relativiert und die sozialen sowie kulturellen Belange aufgewertet.

An den bisherigen Strukturen des Wirtschaftseuropas lässt sich klassisch ablesen, wie eine ökonomistische Rationalität Atomisierung auf der einen und spiegelbildlich dazu bürokratische Zentralisierung auf der anderen Seite hervorbringt. Das politische Projekt eines demokratischen Europas müsste gerade umgekehrt bestrebt sein, politische Räume erfahrbarer Teilhabe zu erhalten und zu schaffen. In noch äusserlicher und widerwilliger Form erkennt der Vertrag von Maastricht diese Notwendigkeit mit der Vokabel «Subsidiarität» und dem neugeschaffenen Ausschuss der Regionen an. Es gibt auch schon Formen selbstorganisierter gesellschaftlicher Teilhabe – in Gestalt der tausend Brüsseler Lobbies. Würde die Verzerrung durch die ökonomische Logik nachlassen, könnte sich daraus eine europäische Zivilgesellschaft mausern.

Die europäische Integration braucht also nicht die gefürchtete Nivellierung aller gewachsenen Identitäten zu bedeuten. Politisch gewendet, könnte sie geradezu einen Rahmen dafür bieten, diese Identitäten zukunftstauglich zu machen. Die Überwindung der nationalstaatlichen Grenzen bräuchte nicht damit einherzugehen, Souveränitätsanteile bei einer Überbehörde zu konzentrieren. Statt dessen sind auch Formen einer auf mehrere Stufen

verteilten *Souveränität auf Gegenseitigkeit* denkbar. – In der Tat hätte ein solches mehrstufiges, föderatives System manche Ähnlichkeit mit alten Reichsgebilden²⁵ – doch nicht mit Guéhennos unterschiedlosem Reich der Funktionalität. Der Unterschied ist, ob die Integration durch Herrschaft, gar die anonyme Herrschaft scheinbarer Sachzwänge erzwungen wird oder ob sie getragen wird von einer gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit des Verschiedenartigen, die einen vertragsförmigen Ausgleich der Interessen ermöglicht.²⁶

Anfänge einer solchen neuen Sozialität bieten – bei all ihrer bisherigen Ambivalenz – die zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüsse «unterhalb» wie «oberhalb» der Nationalstaaten. Schon jetzt macht diese Unterscheidung bei einigen der NGOs kaum noch Sinn: Ein Verband wie z. B. *Greenpeace* ist international wie national organisiert. Möglich ist, dass das Geflecht subnationaler, nationaler und supranationaler Zusammenschlüsse weiter zusammenwächst und so die Sphäre einzelstaatlicher Politik gewissermassen «von allen Seiten» umgibt und relativiert.

Das könnte dazu führen, dass die bisherigen Staatsapparate sich «zivilisieren», während die bisher «privaten» und «informellen» Zusammenschlüsse sich «verstaatlichen» in dem Sinne, daß sie einen förmlichen Status erlangen. Der Unterschied zwischen Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen ist schon heute dabei, auszubleichen: Die Beteiligung von NGOs an Regierungskonferenzen im Rahmen der UN gehört schon fast zum offiziellen Protokoll. Eine Organisation wie *Amnesty International* ist inzwischen in die Arbeit von UN-Menschenrechtskommissionen fest eingebunden; ähnliches gilt für Friedensgruppen etwa im Rahmen des *Non-Proliferation Treaty*. Denk-

25 Auf mögliche Analogien mit dem Heiligen Deutsch-Römischen Reiches gehe ich ein in: Supranationale Staatlichkeit am Beispiel der Europäischen Union: *Civitas civitatum* oder Monstrum? in: *Leviathan*, Heft 1, 1994, S. 115–134.

26 Ähnlich die Perspektive von Bruno Kaufmann: Unterwegs zur Transnationalen Demokratie – und was wir dazu aus der Geschichte lernen können, in diesem Band.

bar wäre, dass diese nicht-staatlichen Zusammenschlüsse eines Tages so unverzichtbar zur demokratischen Verfassungswirklichkeit dazugehören, dass ihnen auch ein institutioneller Platz im Verfassungsgefüge eingeräumt wird – wie heute den politischen Parteien, die einst ebenso informell begannen.

Dadurch würde sich zugleich das Problem der Repräsentation entschärfen: Eine inhaltlich gefüllte Sozialität «mittlerer Ebene» würde erfahrbare Vermittlungen ermöglichen und es nicht der Ökonomie allein überlassen, die Leere der demokratischen Institutionen zu füllen. In einem solchen assoziativen Geflecht könnte auch die Unionsbürgerschaft zu einem erfahrbaren Bezug und einem gelebten Wert werden. Was ihr heute mangelt, schreibt Wolton²⁷, «ist weniger der institutionelle als der kognitive, symbolische und kulturelle Rahmen». Die Alternative zur unbefragten Identität alter Gemeinschaften, die es nirgends mehr gibt, ist nicht die gesichtslose Gleichförmigkeit, sondern die «politische Mehrfach-Identität»²⁸ in gestuften, ineinandergreifenden Bezugsräumen.

Wenn es gelingt, das Projekt eines demokratischen Europas in seinen politischen Gehalten und assoziativen Formen neu zu füllen, dann verliert die Frage der äusseren Grenzen von alleine einen Teil ihrer Dramatik. Die Gemeinschaft braucht sich nicht mehr darüber zu definieren, wen sie ausschliesst, sondern was sie enthält. Wer sich damit identifiziert und dafür einsetzt, gehört dazu. Man denke an Sprachen: Sie brauchen keine Grenze zu ziehen, müssen niemanden ein- oder ausschliessen, können auch Fremdlinge in beliebiger Zahl ohne Angst beherbergen, denn die Zugehörigkeit zu ihr bestimmt sich über ihre Sinngehalte und Sprachmuster, die eine innere Zuwendung nicht ohne Mühe verlangen und dafür Identität, auch Erkennbarkeit für Ausserstehende bieten. Je klarer «das Allgemeine» ist, für das die politische Union entsteht, desto zwangsloser ergibt sich, wer zu ihr gehört, wer an ihrem Rand und wer ausserhalb steht. Dagegen

27 Wolton, a. a. O., S. 151 (Übers. T. E.).

28 Heinz Kleger, a. a. O., in diesem Band.

ist das heutige Wirtschafts Europa immer wieder in der Versuchung, seine Grenzen befestigen zu wollen – ein Unterfangen, dass viel Hass, Diskriminierung und Repressionen hervorrufen und dennoch keinen Erfolg haben kann.

4. Zeit und Grenze. Für eine europäische Selbstverfassung

«Es ist paradox», schreibt Wolton, «dass die Widersprüche des Modells pluralistischer Demokratie just in dem Moment am offensichtlichsten werden, an dem zum ersten Mal seit dem Beginn des Jahrhunderts ein breiter Konsens zugunsten dieser pluralistischen Demokratie besteht. Dieses Modell, vom Sozialismus über ein Jahrhundert kritisiert, vom Kommunismus verurteilt und oft von den Liberalen selbst verraten, ist endlich legitim. Gerade in diesem Moment zeichnen sich seine Grenzen ab, und zwar im Inneren. Warum? Weil die Konstruktion des europäischen Rahmens abseits der Erfahrungen der Bürger einen Wechsel des Massstabs bedeutet, der die Abgehobenheit der Begriffe und Bezüge verstärkt. Die latenten Probleme der Nationalstaaten werden unmittelbar ansichtig. Die Konzepte, die ihre Anbindung an eine Erfahrung und eine Geschichte verloren haben, irren umher und verlieren ihre Anziehungskraft.»²⁹

Sorgen muss man sich also nicht so sehr um die Demokratie in Europa – sorgen muss man sich um die Demokratie. Doch der Prozess der europäischen Union bietet einen Ansatz, an den Ursachen dieser Sorge zu arbeiten. Die Mängel der Demokratie, die sich in nationalstaatlichen Routinen bereits bürokratisch verfestigt und verborgen haben, sind auf europäischer Ebene noch offen sichtbar. Manche Konfliktlinien, manche Entwicklungsmöglichkeiten sind dort noch plastisch, die innergesellschaftlich bereits in festgefahrenen Kräfteverhältnissen ausgehärtet sind.

²⁹ Wolton, a. a. O., S. 236f.

Lernschritte auf europäischer Ebene können helfen, diese verhärteten Strukturen auch innergesellschaftlich wieder in Bewegung zu bringen – so wie weiterhin jede Bewegung im nationalen Rahmen auch Raum für Bewegung in den europäischen Strukturen schafft. Beispiel Multikulturalismus: Alle neue Ideen, praktischen Versuche, gelingenden Institutionen des multikulturellen Miteinanders innerhalb der nationalen Gesellschaften können dazu helfen, auf europäischer Ebene das Miteinander von bislang staatlich getrennten Traditionen und Kulturen zu erleichtern. Und natürlich hat der wachsende, längst alltäglich gewordene Austausch zwischen bislang miteinander verfeindeten europäischen Nationalitäten überhaupt erst die Grundlage für eine interkulturelle Politik im Inneren dieser Länder geschaffen. Freilich verstärken sich auch Blockaden und Rückschläge gegenseitig: Der deutsche «Asylkompromiss» hat das Schengener Abkommen legitimiert, und umgekehrt.

Deshalb ist es so wichtig, was der politischen Union Europas bei ihrem Schritt über die nationalstaatlichen Grenzen auf dem Weg zu einer transnationalen Demokratie ge- oder misslingt. Besser als das deutsche Wort «Grenze» bezeichnet das englische und französische Wort *frontier* nicht nur die äusserste Linie, an der Schluss ist, sondern zugleich die vorderste, an der es weitergeht ins noch Unbekannte. Insofern ist das Projekt eines demokratischen Europas tatsächlich «die letzte Utopie». Auch wenn sich die europäischen Konzepte und Institutionen nicht in andere Weltregionen übertragen lassen, wird die Zukunft der Demokratie innerhalb westlich geprägter Staaten wie in der Weltgesellschaft vom Ausgang dieses Experiments beeinflusst. Angesichts der Mächte, die heute die transnationale Sphäre beherrschen, ist *transnationale Demokratie* bislang ein Widerspruch in sich: Eine provokante Konfrontation von Unvereinbarem, als Signal eines kontrafaktischen Projekts. Das war allerdings «Volks-Souveränität» zu Rousseaus Zeiten auch.

Diese Reminiszenz zeigt, in welchen historischen Zeiten wir denken müssen. Man könnte sehr lange darüber philosophieren,

welche enorme Bedeutung für die verschiedenen Epochen der europäischen Geschichte die jeweiligen Vorstellungen von Zeiträumen, Raumzeiten und ihren jeweiligen Grenzen hatten; auch, wie diese als sicher und unverrückbar geglaubten Bedingungen menschlicher Existenz sich bisweilen innerhalb einer Generation grundstürzend änderten – beispielsweise mit dem Beginn der Kreuzzüge, der Entdeckung der Kugelgestalt der Erde, der Erfindung der Eisenbahn. Ein solcher Bezug zu geschichtlichen Zeiten und Räumen fehlt dem technokratischen Diskurs, der bislang die europäische Konstruktion bestimmt. Genauer: Er hat seine eigene artifizielle Wahrnehmung, in der es nur die lineare Zeit nach vorne gibt. Diese Wahrnehmung blendet Geschichte aus – übrigens sogar die eigene, indem sie die enormen Leistungen und Erfolge der ersten vier Jahrzehnte europäischer Integration kaum noch zu würdigen, also auch nicht als Sinnbezug für Künftiges in Wert zu setzen vermag. Die Vergangenheit wird nicht gesehen als das, was die Zukunft trägt, sondern was dringend zurückgelassen werden muss; Maastricht ist hier das sprechendste Beispiel. So kommt es zu einer Beschleunigung, die selbst ihre technokratischen Urheber überfordert, von der Aufnahmefähigkeit der Bevölkerung ganz zu schweigen.

Aus dem gedanklichen Umgang mit Zeit und Raum kann man geradezu den politischen Standort eines Autors erschliessen. Es ist bezeichnend, dass bei Guéhenno der Faktor der Zeit nur unter dem Gesichtspunkt äusserster Beschleunigung aller Kommunikation vorkommt; auf die geschichtliche Dimension von Zeit geht er nicht ein, stellt also die Herrschaft des Chronometers über den Raum in seinem funktionalistischen Weltbild nicht in Frage. Ganz anders Narr/Schubert, die ausdrücklich darüber nachdenken, wie Zeit sich «entschleunigen» liesse, indem sie sich in Nahbezügen gewissermassen «verräumlicht».³⁰

Einen historischen Epochenvergleich verwendet Guéhenno allerdings doch, um den Anbruch seines imperialen Zeitalters

zu begründen: Mit dem Epochenjahr 1989 sei das Zeitalter demokratischer Institutionen zu Ende gegangen, das mit der Französischen Revolution begann. Nichts ist falscher. Tatsächlich ging mit dem Einsturz des Sowjetkommunismus und dem Ende der Blockspaltung die Epoche eines in ideologisch verfeindete, monolithische Staaten zerrissenen Europas zu Ende. Diese ausgehende Geschichte steht jedoch in einer anderen Epochenfolge, nämlich zum Wiener Kongress von 1814/15, auf dem sich die nationale Grundlage staatlicher Herrschaft formierte, und in einem weiteren Schritt von wiederum etwa 170 Jahren zum Westfälischen Frieden, der den Territorialstaat mit seinem scharfgeschnittenen Innen und Aussen festschrieb. Mit dem Epochenjahr 1989 geht aber nicht nur eine Geschichte zu Ende – es beginnt auch eine neue, deren Gestalt wir nicht kennen können. Das Symbol dieses Novums ist der Tanz auf der Berliner Mauer, also die Entmachtung der Grenze, das grosse Gelächter über ihren vergeblichen Versuch, innen und aussen zu trennen. Nicht die absterbende alte, sondern die beginnende neue Geschichte schlägt die symbolische Brücke zum Tanz auf der Bastille. Mit dem Fall der Mauer *endet* nicht der demokratische Gedanke, der mit der Französischen Revolution begann, sondern er setzt an zu einem nächsten Schritt über seine bisherigen Grenzen.

Das Projekt eines demokratischen Europas ist Teil dieser anhebenden Zeit; es kann dafür keinen Fahrplan geben. Wenn selbst die Institutionen und ihre Funktionäre mit den Riesenschritten der Integration während der letzten zehn Jahre nicht mehr mithalten konnten, wieviel länger braucht es, bis die Dimension des erweiterten und vertieften Europas in den Vorstellungswelten seiner Bürgerinnen und Bürger, ihren Werten und Überzeugungen nachwachsen kann! Die Zeiten, in denen sich diese Unterstützung ersetzen liess durch eine von oben produzierte «Akzeptanz», sind mit dem Eintritt in die politische Union vorbei. Eine Regierungskonferenz nur fünf Jahre nach Maastricht kann Korrekturen an dem Vertragstext vornehmen; den Prozess seiner demokratischen Aneignung kann sie kaum beschleunigen. Hintergründig heisst es in einer Informationsbro-

30 Narr/Schubert, a. a. O., S. 264f.

schüre der Kommission: «Noch steht nicht fest, wie lange die Konferenz dauern wird.»³¹

Es geht nicht darum, für die Union Jahre einer beschaulichen Konsolidierung zu fordern, die sie gegenüber den drängenden Problemen der Arbeitslosigkeit, des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien, dem Beitritts-Druck der mittelosteuropäischen Länder in vieler Hinsicht tatsächlich nicht hat. Aber es ist wichtig, den anderen Rhythmus der historischen Zeit überhaupt wahrzunehmen und anzuerkennen, um das Monopol der technizistischen Zeit zu brechen und die für die Zukunft der «immer engeren Union der europäischen Völker» entscheidenden politischen, kulturellen und sozialen Traditionslinien überhaupt in den Blick zu bekommen. Der technizistische Umgang mit der Zeit blendet all jene Dimension der Sozialen aus, die sich nicht in das Prokrustesbett einer planbaren Kalenderzeit einspannen lassen. Fast alle sozialen Voraussetzungen, die den Hintergrundkonsens demokratischer Institutionen bilden und sie erst lebens- und konfliktfähig machen, folgen anderen Tempi.

Aufgaben von der Grössenordnung eines demokratisch geeinten Europas müssen nicht gelöst, sondern in Angriff genommen werden. Auf der Schwelle ins nächste Jahrtausend ist mehr denn je der Weg das Ziel. Über Erfolge oder Misserfolge des Unterfangens reden wir nicht 1996, sondern – sagen wir – in weiteren 170 Jahren.

Das Projekt eines demokratischen Europa kann auch nicht auf einmal entstehen und wird sich gegen den vorherrschenden Ökonomismus vielleicht nie «rein» durchsetzen. So war es schon immer in der Geschichte der demokratischen Ideen in Europa: Sie mussten ihre Verwirklichung Stück um Stück den bestehenden staatlichen Gewalten abringen und sich in vorhandene soziale Herrschaftsstrukturen hineinprägen – um den Preis, manches von diesen Mächten in sich aufzunehmen. So geschah es bei den bisherigen Schritten der politischen Einigung Europas ange-

31 Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland: Regierungskonferenz '96. Was geht mich das an? Bonn 1995, S. 3.

sichts der ökonomischen Rationalität des Weltmarkts, und so wird es mit der demokratischen Umbegründung des entstandenen Wirtschaftseuropas zu einer politischen Union wieder sein. Wichtig sind die richtigen Anfänge, auch symbolischer Art.

Für das demokratische Europa der Zukunft besteht dieser symbolische Auftakt heute darin, die Bürgerinnen und Bürger der Union an die Stelle der Regierungen als Herrinnen und Herren der Gemeinschaftsverträge einzusetzen, also in einen Prozess der *europäischen Verfassungsgebung* einzutreten. Auch hier kommt es wieder nicht darauf an, wann und wie dieser Prozess zu Ende kommt, sondern dass er anfängt. Die Idee kommt keineswegs unvorbereitet: Sie ist mit der Schaffung einer Unionsbürgerschaft im Vertrag von Maastricht im Grunde unabweisbar impliziert und mit dessen Beteuerungen einer «Bürgernähe» legitimiert; in der italienischen Volksabstimmung von 1989 hat die Bevölkerung mit grosser Mehrheit eine solche europäische Verfassungsgebung befürwortet³²; Frankreichs Europaminister Alain Lamassoure hat 1994 vorgeschlagen, einen solchen Gründungsvertrag in einer verfassungsgebenden Versammlung auszuarbeiten und einem europaweiten Volksentscheid zu unterbreiten; der neueste Reformvorschlag des institutionellen Ausschusses des EP erwägt den Gedanken, das Vertragswerk von Maastricht nach seiner Überarbeitung durch die Regierungsfolgekonferenz einem unionsweiten Referendum zu unterziehen³³; und sogar die Kommission denkt laut über diese Möglichkeit nach.³⁴ Dazu kommen ausgearbeitete Vorschläge in der Literatur.³⁵ Über Wege und Verfahren, Zeiten und Inhalte müsste

32 Stefan Pöder: Die Europäische Verfassung als Auftrag der italienischen StimmbürgerInnen, in diesem Band

33 Bericht des Institutionellen Ausschusses vom 4. Mai 1995, a. a. O., Ziff. 42.

34 EUR-OP NEWS (Luxemburg), Informationen des Verlagshauses der Europäischen Gemeinschaften, Jahrgang 4, Nr. 2, Sommer 1995, S. 2

35 Siehe z. B. Theo Schiller: Europäische Verfassungs-Initiative – ein demokratischer Verfassungsprozess für Europa, in diesem Band; Michael Zürn, Ulrich K. Preuss: Probleme einer Verfassung für Europa, Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, ZERP-Diskussionspapier 3/

freilich diskutiert werden; nicht alle hätten dieselbe «identitäts-erweiternde» Wirkung.³⁶

Die Besorgnis, eine solche europäische Verfassung könnte zentralisierend wirken, trifft nicht. Im Gegenteil: Das jetzige Wirtschaftseuropa ist zentralistisch; damit wirkt es heute nicht mehr vereinheitlichend, sondern spaltend, weil es den Widerstreit der Egoismen, den Unwillen der übergangenen Bürgerinnen und Bürger und den Widerstand der missachteten Identitäten weckt. In einem Verfassungsdokument könnten dagegen diese unterschiedlichen Identitäten und Traditionen zu einem rechtlich ausbalancierten Neben- und Miteinander finden. Wenn die Vokabel «Verfassung» stört, weil sie das Schreckbild eines neuen Überstaats weckt, kann sie leicht ersetzt werden durch einen Ausdruck wie «Charta der Europäischen Union».

Das Ergebnis einer solchen demokratischen Selbstverfassung Europas bräuchte sich in seiner institutionellen Architektur, ja selbst in seinem Wortlaut nicht sehr zu unterscheiden von dem, was heute an Reformvorschlägen von Experten erarbeitet wird. Sie könnte es wohl auch nicht, weil die politischen Rahmenbedingungen und Machtverhältnisse mit ihren schmalen Schneisen des Möglichen bekannt sind und sich auch nicht unmittelbar ändern würden. Entscheidend wäre der Prozess, als Selbsteinsetzung eines demokratischen Volkssouveräns, als Chance zu einer beginnenden Aneignung der neuen kollektiven Identität sowie als Keim zu einer europäischen Öffentlichkeit. Es wäre deshalb kein Schaden, sondern eher nützlich, wenn der Prozess zehn oder zwölf Jahre dauerte.

Und auch das wäre nur ein erster Schritt: Ein demokratisches Europa braucht einen europäischen Gesellschaftsvertrag; den aber kann niemand schreiben und keine Richtlinie

verordnen. Er muss von Generationen europäischer Bürgerinnen und Bürger, die sich als solche wahrzunehmen beginnen, *erlebt* werden.

95; Roland Bieber: Europa braucht den grossen Schiffspatz, in: FAZ vom 3. 12. 1994.

36 Michael Zürn: Über den Staat und die Demokratie in der Europäischen Union, in: Zürn/Preuss, a. a. O., S. 1–40; S. 30

Eine europäische Verfassung als Fundament für eine transnationale – direktere – Demokratie

12 Thesen von Andreas Gross (Zürich)

1. Als Schweizer in Grossbritannien für eine europäische Verfassung zu plädieren, entbehrt nicht einer gewissen Komik.¹ Beide Staaten tun sich ausgesprochen schwer mit der europäischen Integration. Grossbritannien ist immerhin seit 1972 Teil dieses Prozesses, wenn auch offiziellerseits gegenwärtig auf dem Bremspedal. Die knappe Mehrheit der Schweizer Stimmbürgerschaft verweigerte 1992 ihren Eliten die Teilnahme am EWR (Europäischen Wirtschaftsraum) und tut sich seither schwer mit diesem Entscheid und seinen möglichen Folgerungen.

Dennoch macht es möglicherweise ausgesprochen Sinn, als Schweizer in Grossbritannien eine Diskussion über eine europäische Verfassung anzuregen. Denn die politischen Kulturen beider Staaten sind geprägt von einer hohen Anhänglichkeit gegenüber der eigenen nationalen Souveränität:

Die Schweizerinnen und Schweizer schätzen ihre Volkssouveränität und die diese realisierende Direkte Demokratie mit dem Recht der Stimmbürger, bei Verfassungsänderungen oder Gesetzesrevisionen immer wieder das letzte Wort haben zu dürfen, mehr als vieles andere. Und die Briten widersetzen sich allem, was ihre Parlamentsouveränität verletzt; denn die «*plena potestas*» des Westminster Parliaments ist nach britischem Ver-

fassungsverständnis durch nichts und niemanden einschränkbar.²

Diese beiden Grundpfeiler der politischen Kultur in Grossbritannien und der Schweiz wanken angesichts der fortgeschrittenen europäischen Integration. Die beiden Souveränitätsverständnisse in den beiden Staaten – beide in ihrer Eigenheit einzigartig in Europa – sind inkompatibel mit einer Auslagerung und Delegation von Souveränität auf eine transnationale Entscheidungsstruktur ohne parlamentarische, beziehungsweise direktdemokratische Legitimationsinstanz. Deshalb, und das ist meine erste These, müsste eigentlich in beiden Staaten zumindest bei jenen, denen die europäische Integration sinnvoll erscheint, das Interesse an einer europäischen Verfassung mit ihrer Fundierung einer transnationalen, zumindest parlamentarischen Demokratie, vielleicht ergänzt durch direktdemokratische Elemente, gross sein.

2. Mag die Vorstellung einer transnationalen europäischen Demokratie Briten und Schweizer gleichermaßen leicht utopisch erscheinen, so haben es die Schweizer zumindest, was die Verfassung betrifft, etwas leichter.

Denn seit 1848 haben die Schweizer eine bundesstaatliche, geschriebene Verfassung, welche die Befugnisse der zentralen Bundesbehörde *begrenzt*, die selbständigen Befugnisse der Gliedstaaten (Kantone) und somit ihre *Vielfalt garantiert* und die Mitwirkungsrechte der Bürger ebenso wie der Kantone bei der bundesstaatlichen Rechtsetzung regelt. Zumindest in dieser Beziehung könnte die Idee einer europäischen Verfassung denn auch bei den Schweizerinnen und Schweizern weniger Ängste bezüglich von Fremdbestimmung und Entfremdung auslösen als in Grossbritannien, das immer noch um eine geschriebene Verfassung ringt.

Diese schweizerische Verfassungsstruktur scheint mir be-

¹ Dieser Text ist eine erweiterte Fassung eines Vortrages, den ich erstmals im Rahmen eines Workshops der britischen Politologen-Vereinigung Anfang April 1995 in York halten durfte.

² Abromeit, Heidrun, 1995: Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift, März 1995, S. 49–66.

züglich ihres Entstehungsprozesses wie ihrer Struktur für den europäischen Verfassungsgebungsprozess sehr hilfreich und anregend zu sein.³ Denn ihre Entstehung bedurfte des Einverständnisses zahlreicher sehr alter und untereinander bezüglich Sprache, Kultur und wirtschaftlicher Struktur sehr unterschiedlicher Gliedstaaten. Ihre Bürger waren 1848 mehrheitlich dennoch bereit, alte Souveränität abzugeben um eine neue, grössere und vielfältigere zu gewinnen.

Die Schwierigkeit der Schweiz mit der europäischen Integration ist meines Erachtens jedenfalls nicht ihrer Verfassungsgeschichte und der Struktur ihrer Verfassung geschuldet, sondern vielmehr der Art, wie sich die schweizerische Gesellschaft im 20. Jahrhundert entwickelt hat.

Wenn ich von einer Verfassung rede, dann bin ich von diesem schweizerischen Verfassungsverständnis sehr geprägt und in einer gewissen Hinsicht auch ermutigt. Es umfasst auch – im Unterschied zur nordamerikanischen oder deutschen Verfassungskultur – einen prozessartigen Verfassungsbegriff. Das heisst; in der Schweiz wird die Verfassung unter der notwendigen Bedingung der Zustimmung der Mehrheit der Bürger und der Kantone auch immer wieder modifiziert und den Erfordernissen der Zeit möglichst angepasst. Verfassungsrevisionen sind in der Schweiz Ausdruck von offenen gesellschaftlichen Selbstverständigungsprozessen, an denen nicht nur die Parlamentarier, sondern auch interessierte Bürgerinnen und Bürger teilhaben.

3. Unter demokratischen Gesichtspunkten scheinen mir die zentrale Leistung einer Verfassung folgende Elemente zu sein:

- Sie konstituiert politische Macht und setzt diese in ihr Recht gegenüber und zur Begrenzung der wirtschaftlichen oder der administrativen Macht;

3 Die gleiche These vertritt auch Peter Häberle, «Werkstatt Schweiz»: Verfassungspolitik im Blick auf das künftige Gesamt Europa, in: Häberle, Europäische Rechtskultur, Baden-Baden, 1994.

- sie schafft und institutionalisiert Verfahren legitimer Willensbildung und Rechtsetzung;
- sie ordnet die Geltungsräume, Reichweiten und Abgrenzungen der jeweiligen politischen Körperschaften und schafft dadurch dezentralisierende Gegengewichte zur zentralisierenden Tendenz der Ökonomie;
- sie regelt die partizipativen Rechte der Bürger, Gliedstaaten und zentralen Körperschaften (Parlament und Senat) und verschafft so der Macht Legitimität bei jenen, die ihr unterworfen sind.

4. Zentrale Akteure einer Verfassung und Quelle deren Legitimität sind die Bürgerinnen und Bürger, bei einer europäischen Verfassung also die Europäerinnen und Europäer. Sie und das durch sie legitimierte gemeinsame Handeln schafft eine europäische Identität und eine entsprechende transnationale Öffentlichkeit. Bisher entstand eine solche immer annähernd anlässlich jener Momente, da Bürgerinnen und Bürger in einem nationalen Rahmen in europäischen Angelegenheiten entschieden, beispielsweise bei den dänischen Referenden zur Ratifikation des Maastrichter-Vertrages.

Demgegenüber sind die zentralen Akteure im Rahmen von Staatsverträgen, dem bisherigen Fundament von EWG, EG und EU, die Regierungen und deren Diplomaten, Experten und Beamten. Das erklärt den vorwiegend exekutiv geprägten Charakter des bisherigen europäischen Integrationsprozesses ebenso wie dessen – je nach Staat allerdings in unterschiedlichem Ausmass – mangelnde Verankerung in der nationalen Bürgerschaft und Öffentlichkeit.⁴

Meine These ist nun, dass die *integrativen Kapazitäten der (Staats-)Vertragslogik sich mit Maastricht erschöpft haben*. Soll dies nicht zu einer dauerhaften Bedrohung für die Integrations-

4 «La responsabilité politique – la democratic accountability –, y compris vis-à-vis de la construction européenne, est pour l'essentiel entre les mains des gouvernements nationaux», Interview mit Jacques Delors: «Le Moment et la Méthode» in: Le Débat, Paris, Nr. 83 (Janv.-Fev. 1995), S. 13.

idee als solcher und einer weiteren Renationalisierung europäischer Politiken führen, muss die Vertragslogik der europäischen Integration durch eine europäische Verfassungslogik abgelöst werden. Nur so kann der europäischen Integration neue und vielfältige Legitimität zugeführt und verhindert werden, dass diese in einem existenziell bedrohenden Ausmass knapp wird.⁵

5. Weshalb gerade jetzt der Moment gekommen ist, da ein eigentlicher europäischer Verfassungsgebungsprozess einzuleiten und damit eine neue Qualität der europäischen Integration anzustreben ist, lässt sich vielfältig begründen.

Empirisch lässt sich zeigen, dass das Volumen der Rechtsetzung, welche nach Maastricht auf europäischer Ebene erfolgt, ein Ausmass erreicht hat, welche sich indirekt, durch die nationalen Regierungen und deren Verantwortung gegenüber ihren nationalen Parlamenten und Völkern nicht mehr differenziert genug legitimieren lässt. Auch weitgehende Mitwirkungs-gremien nationaler Parlamente in europäischen Angelegenheiten, wie beispielweise jene des dänischen Folketing, sind nicht mehr in der Lage, den europäischen Rechtsetzungsprozess differenziert und zeitgerecht genug zu bewältigen. Dies führte zu den verschiedenen bekannten Schwierigkeiten im Ratifikationsprozess des Maastrichtvertrages. Jacques Delors erklärte diese wiederum bezeichnenderweise durch das Ende der bisherigen, «impliziten» Integrationsmethode «trough the backdoor»⁶, was Stanley Hoffmann gemäss Delors als «spill-over effect» bezeichnet haben soll, nämlich dass die politisch-institutionelle Integration der wirtschaftlichen automatisch folgen würde.

Politisch führte diese Integrationslogik zu einer sich vergrößernden Kluft zwischen den Bürgern und der EU, deren Gestaltung ihm zunehmend entrückt ist, was dieser wiederum in

5 Peter Graf Kielmansegg, Wie tragfähig sind Europas Fundamente? Legitimität bleibt für die Europäische Union auf absehbare Zeit ein knappes Gut, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.2.1995, S. 13.

6 Jacques Delors, op. cit., im französischen Original in Englisch.

vielen Ländern nicht länger hinzunehmen bereit ist. Verstärkt wird diese «äussere Krise» der traditionellen repräsentativen Demokratien Westeuropas durch deren gleichzeitig sichtbar werdenden «inneren Krisen».⁷ So sind beispielsweise in Deutschland und Frankreich seit einiger Zeit Diskussionen im Gange, welche die «Krise der Repräsentanz» der jeweiligen repräsentativen Demokratien beklagen und zu deren zusätzlicher Legitimation nach direktdemokratischen Ergänzungen suchen.⁸

6. Neuere Analysen der politischen Entscheidungsstrukturen der EU zeigen, dass «policy networks are particularly rife in EU governance because the EU lacks formal institutions which can facilitate bargaining between interested actors» und dass diese auf einem ebenso schwer zu fassenden wie definierenden «meso-level» eine hohe Durchschlagskraft entfalten.⁹ Dies führt zu dem, was einige etwas beschönigend als «mangelnde Lesbarkeit» des europäischen politischen Systems oder als «Labyrinth der europäischen Entscheidungsprozesse» bezeichnet haben.

Solche Strukturen sind jedenfalls nicht nur «sinister form the point of view of democratic theory» (ebenda), sondern schaffen Intransparenz, begünstigen die gut organisierten, mit vielen verschiedenen Ressourcen ausgestatteten Interessengruppen und fördern Spezialinteressen und weniger policies im allgemeinen Interesse der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger.

Mit solcher Intransparenz wird kein Vertrauen, aber viel Miss-

7 Vgl. dazu die Einleitung der Herausgeber zu diesem Band.

8 Vergleiche hierzu die «Politikverdrossenheitsdebatte» in Deutschland, die Vorschläge zur Stärkung der Referendumsdebatte in Frankreich, die Argumente für mehr Direkte Demokratie der Aussenminister Dänemarks und Hollands oder auch die nationale Verfassungsdebatte Grossbritanniens beispielsweise in «Debating the Constitution» ed. by Barnett/Ellis/Hirst, Cambridge, 1993.

9 John Peterson, Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis, in: Journal of European Public Policy, ed. by Jeremy Richardson and Robert Lindley, Coventry/Andover, Vol. 2, Nr. 1/1995.

trauen geschaffen. Niemand kann für Beschlüsse zur Verantwortung gezogen werden. Entsprechend klein ist die Bereitschaft bei Bürgern wie nationalen Parlamentariern, weiterhin Souveränitätsteile aus dem Bereich des Staates auf die transnationale, europäische Ebene auszulagern.¹⁰

Zwei schwerwiegende Gefahren könnten aus solchen *technokratischen Verhältnissen* folgen:

Die Abwendung von der Idee Europas, die *Regression* der europäischen Integration und die Verstärkung der ohnehin zu beobachtenden *Renationalisierung* der Politik in Europa einerseits. Andererseits die Banalisierung der Politik ganz grundsätzlich, das Ende der Substanz der demokratischen Idee, die Regression des citoyens als zentraler Akteur und Handelnder einer Demokratie¹¹ zum Konsumenten anderswie gestaltet, jedenfalls der demokratischen Legitimation entbehrender Politik.

Eine europäische Verfassung hat also eine doppelte Bedeutung: Sie verschafft der europäischen Integration jene Legitimität, ohne die Europa schwerlich auskommt.¹² Und sie «restau-

10 «If the Union continues to transfer further competences to a European level and extends majority voting in the Council of Ministers, it will become further alienated from those it claims to represent.», Vernon Bodanor, Long road to true democracy, in Financial Times, 14.6.1994, S. 12.

11 «The classical conception of democracy placed the <active citizen> at its centre». David Held, Democracy and the New international Order, in: Cosmopolitan Democracy, ed. by Daniele Archibugi & David Held, Cambridge 1995.

12 Der Chefredaktor des Pariser «Le Monde», Jean-Marie Colombani, kommentierte den knappen Ausgang des französischen Referendums zu Maastricht entsprechend: «Das Europa des aufgeklärten Despotismus wie es in den vergangenen 40 Jahren aufgebaut worden war, ist vorbei. Dieses Europa gilt es zu ersetzen durch eines, das seine Bürgerinnen und Bürger selber in ihre Hände nehmen können und die zum Ausdruck bringen, was die europäische Öffentlichkeit beschäftigt.» (Le Monde, 22.9.1992) Auch Jacques Delors meinte in seinem Kommentar, entweder Europa werde demokratischer oder es werde nicht mehr lange sein; allerdings lehnt Delors eine europäische Verfassung ab, unterlag aber im Vorfeld der Erarbeitung des Maastrichter Vertrages mit einer föderaleren institutionellen Ausstattung der EU gegenüber

riert» (Ulrich Beck) die Demokratie auf transnationaler Ebene, weil diese national nicht zu retten ist angesichts der Transnationalisierung der Wirtschaft und Lebenswelt.¹³

7. Das Problem des Autonomieverlustes des Staates und der Erosion seiner Souveränität ist freilich, dass diese Prozesse im Zuge der Globalisierung der Ökonomie und des Marktes ungefragt passieren. Niemand entscheidet sich dafür und doch erfolgen diese Entwicklungen. «Diese Souveränität wird nun von den sozioökonomischen Selbstläufern der vernetzten Gesellschaften im Kleinen wie im Grossen entleert.»¹⁴

Doch das relative Ende der staatlichen Souveränität muss nicht notwendigerweise das Ende der Idee der Volkssouveränität sein, dergemäss politische Macht sich aus und vor den ihr unterworfenen Bürgerinnen und Bürgern legitimiert. Weshalb nicht die alten (staatlichen) Grenzen des traditionellen Souveränitätsbereiches aufheben und angesichts der die Grenzen seit langem sprengenden Ökonomie neu abstecken? Weshalb länger die territorial begrenzte Souveränität des Volkes als die Grundlage demokratischer Entscheidungsprozesse¹⁵ ansehen?

In einer europäischen Verfassung kann die Souveränität der Bürgerinnen und Bürger transnational neu konstituiert werden und würde so zum Ausgangspunkt und Träger einer transnatio-

einer vorsichtigeren Mehrheit in der Intergovernmentalen Konferenz. (Ausführlich nachzulesen im Gespräch Delors mit Dominique Wolton in: Jacques Delors, L'Unité d'un Homme, Editions Odile Jacob, Paris 1994, S. 273 ff.)

13 «Globalisierung stellt uns damit vor eine Reihe von Fragen, die unser politisches Denken in den vor uns liegenden Jahren bestimmen werden. Eine der weitestreichenden Fragen wird sich auf die Zukunft der Demokratie richten.» Roland Axtmann, «Globalisierung, Identität und demokratischer Nationalstaat», in: Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Nr. 1/1995, S. 98

14 Tilman Evers, «Supranationale Staatlichkeit am Beispiel der Europäischen Union: Civitas civitatum oder Monstrum?» in: Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Nr. 1/1994, S. 116

15 Roland Axtmann, op. cit., S. 95

nal und demokratisch legitimierten politischen Macht. Dies würde die traditionelle staatliche Souveränität nicht aufheben, sondern ergänzen und erweitern. Die Bürgerinnen und Bürger würden ihre Souveränitätsrechte nicht mehr nur auf den drei traditionellen Ebenen der Gemeinde, der Provinz und der Nation ausüben, sondern zusätzlich auch noch auf der transnational – europäischen. Die «enge Wahlverwandtschaft zwischen Staat und Demokratie»¹⁶ würde nicht aufgehoben, sondern relativiert entsprechend der historisch relativer gewordenen Autonomie des Staates.

Der schweizerische Bundesstaat verdankt seine Entstehung 1848 der Bereitschaft und Einsicht der beteiligten Kantone, sich selber zu relativieren. Sie bilden bis heute die Schweiz und viele Schweizerinnen identifizieren sich vergleichsweise immer noch mehr mit ihrem Kanton als mit der Eidgenossenschaft. Liegt in dieser historischen Parallelität die Begründung dafür, dass ein föderativ verfasstes Europa einem europäischen Schweizer weniger Angst macht als manch europäischem Franzosen oder Briten?

8. Die auf Souveränität der in Europa lebenden Bürgerinnen und Bürger beruhenden und erst nach deren qualifizierter, mehrheitlicher Zustimmung (zusätzliches Erfordernis könnte die Zustimmung von zwei Dritteln der Staaten sein) in Kraft tretende europäische Verfassung sollte m. E. folgende Besonderheiten aufweisen und folgende Verfahren institutionalisieren:

1. Die Etablierung einer föderalistischen Struktur, welche die Befugnisse der zentralen transnationalen Ebene abschliessend begrenzt und ihr so nur jene politische Bereiche zur Gestaltung überlässt, von denen die Bürger und die Staaten überzeugt sind, dass diese auf staatlicher Ebene alleine nicht besser gestaltet werden könnten¹⁷, die «Kompetenz-Kompetenz» also bei den Staaten belässt.

2. Die Einrichtung eines europäischen Zweikammersystems

als Herzstück der europäischen Rechtsetzung, wobei die eine Kammer, das jetzige Europaparlament, und die zweite durch eine Art Senat gebildet würde, in den die nationalen Parlamente ihre Vertretung abordnen würden, wobei die kleinsten Staaten beispielsweise einen, die mittelgrossen zwei und die grösseren drei Senatoren stellen könnten.

Um dem föderalistischen Anspruch Rechnung zu tragen, bedürfte jedes europäische Gesetz eine Mehrheit sowohl in der Volkskammer als auch im Senat, möglicherweise in einer Anfangsphase im Senat sogar der Zustimmung von zwei Dritteln der Senatoren. Letzteres würde jenen (kleineren) Mitgliedsländern entgegenkommen, welche fürchten, auf europäischer Ebene unter die Räder der grossen Staaten zu kommen.

3. Aus der heutigen EU-Kommission würde die von den beiden Kammern des EU-Parlamentes auf Vorschlag der nationalen Regierungen gewählte EU-Regierung/Exekutive. Sie wäre diesem jederzeit verantwortlich.

4. Die demokratische Souveränität der Bürgerinnen und Bürger erschöpft sich allerdings nicht in der Wahl der Vertreter in die eine Kammer des Europaparlaments. Als Ergänzung der repräsentativen Demokratie könnten sie das Recht haben, dem Europaparlament Änderungen der europäischen Verfassung ebenso wie europäische Gesetzesrevisionen vorzuschlagen, die im Falle, dass sie von diesem unberücksichtigt bleiben und von beispielsweise fünf Prozent der wahlberechtigten Europäern aufrechterhalten werden zu einer europaweiten Abstimmung führen könnten.

5. In einer europäischen Verfassung würden menschenrechtliche, zivilisatorische, ökologische, soziale und weltverträgliche Mindeststandards festgelegt werden, die von den einzelnen Staaten und Regionen strenger gefasst, aber nicht unterschritten werden dürfen.

16 Roland Axtmann, op. cit., S. 98

17 Vergleiche dazu vor allem Fritz W. Scharpf, Optionen des Föderalismus in

Deutschland und Europa, Campus/Frankfurt 1994, S. 125, der hierfür die Doktrin des «Dual Federalism» zur Diskussion stellt.

Was Wolf Dieter Narr ausgehend von neueren deutschen Erfahrungen postulierte, gilt auch und vor allem für die künftige europäische Politik: «Die institutionelle Frage, genauer: die institutionellen Fragen stellen zweifellos das zukunftsentscheidende Problem dar. (...) Das, was an neuer Politik notwendig ist, wird nur dann möglich, wenn man nicht das <Volk>, sondern die Bevölkerung, d. h. die einzelnen Bürgerinnen und Bürger, ernst nimmt, sie informiert und beteiligt, um mit ihnen eine lösungsorientierte Politik zu betreiben. (...) Deswegen ist ein Repolitierungsprozess in dem Sinne vonnöten, dass Bürgerinnen und Bürger als *zoa politica* wiederentdeckt werden und sich die grösste Ressource der Politik, ihre allgemeine Legitimation nämlich, endlich wieder eigenständig nutzen lässt.»¹⁸

9. Der belgische Vorsitzende des Institutionellen Ausschusses des Europaparlamentes, der Christdemokrat Fernand Herman, meinte anfangs September 1994 an einem Podiumgespräch in Genf, der Ersatz eines Vertrages durch eine Verfassung käme einer «Revolution» gleich, einer «*révolution formidable*», denn die Souveränität der Staaten würde durch die Souveränität der Bürgerinnen und Bürger ersetzt. Er scheint diese Transformation zu begrüßen, im Gegensatz zu seinem Kollegen, dem jetzigen Parlamentspräsidenten Klaus Hätsch, und im Gegensatz auch zu Jacques Delors.

Delors forderte zwar Ende Mai 1994 für die EU «ein demokratisches Utopia».¹⁹ Einige Monate später, im Gespräch mit dem dazu neigenden Dominique Wolton²⁰, schreckte Delors aber vor einer Verfassung zurück und wollte seine Konzeption der staatlichen Souveränität nicht durch jene Bürger-Souveränität ersetzen. Delors meinte: «Von einem Vertrag zu einer Verfassung überzugehen ist sehr schwerwiegend. Was wird bei einer Verfas-

18 Wolf-Dieter Narr, Politik ohne Eigenschaften, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 4/95, S. 395.

19 Financial Times vom 27. Mai 1994, Frontpage, Titel: «Delors urges EU to strive for <democratic Utopia>».

20 Dominique Wolton, La dernière Utopie: Naissance de l'Europe démocratique, Paris, 1993.

sung aus der Souveränität jeder Nation? Obwohl überzeugter Europäer bin ich für einen Vertrag und gegen eine Verfassung.»²¹

Beide Zitate illustrieren, dass wir, soll eine europäische Verfassung einmal Wirklichkeit werden, sowohl präzisere transnationale Verfassungs- und Demokratiekonzepte benötigen – im Sinn einer notwendigen, wenn auch nicht hinreichenden Etappe auf dem Weg zu einer «cosmopolitan democracy»²² – als auch breite Bürgerbewegungen, welche national entsprechenden Druck erzeugen. Denn eine neue europäische Verfassung im hier vorgeschlagenen Sinn bedeutet wie jeder Demokratisierungsschritt eine feinere und vielfältigere, jedenfalls neue Verteilung von Macht, was für jene wenigen Instanzen – in unserem Fall vor allem die nationalen Regierungen –, welche derzeit europäisch die Macht ausüben, ein Machtverlust bedeutet. Ohne Druck von seiten der Bürger und der Gefahr, national Wahlen zu verlieren, werden diese Regierungen nicht bereit sein, im Interesse Europas und der Demokratie mit einer europäischen Verfassung transnational demokratiepolitisches Neuland zu betreten.

10. Und doch ist der Zeitpunkt für den Einstieg in diese europäische Verfassungsdebatte günstig. Denn die Idee einer europäischen Verfassung ist alt²³ und auch in den letzten Monaten immer wieder aufgegriffen worden.²⁴ Vor allem aber steht uns die IGC von 1996/1997 bevor, welche den Auftrag hat, die Revision des Maastrichter-Vertrages zu prüfen. Die entsprechenden Vorarbeiten laufen seit langem, aber vorwiegend hinter den Ku-

21 Jacques Delors, L'Unité d'un Homme, Editions Odile Jacob, Paris 1994, S. 279.

22 Es fällt auf, dass David Held sich vor allem damit auseinandersetzt und sich sogar transnationale Referenden vorstellen kann, sich jedoch bisher meines Wissens wenig auf eine kontinentale Demokratie auf der Basis einer europäischen Verfassung einliess.

23 Maurice Duverger, L'Europe dans tous ses États, PUF, Paris, 1995.

24 Vergleiche die Bücher der Bertelsmann-Stiftung, ebenso wie der Report der «European Constitutional Group» vom Dezember 1993 sowie die Vorschläge beispielsweise von Michel Rocard im Vorfeld der Europawahlen vom Juni 1994.

lissen der europäischen Hauptstädte. Im Juli 1995 nahm im Auftrag der EU-Regierungschefs die «Groupe de Reflexion» in Sizilien ihre Arbeit auf, die zu einer ersten Diskussionsvorlage zuhanden der IGC von Ende 1996 führen soll.

Delors beschrieb, dass an der Maastrichter Konferenz alleine die Regierungschefs das Sagen hatten und seine weitergehenden institutionellen Reformvorschläge ohne entsprechenden Support in der Öffentlichkeit bei den Regierungschefs keine Chancen hatten.²⁵

Daraus müssen wir die Schlussfolgerung ziehen, dass wer Demokratisierungs- und Verfassungsschritte machen will in der EU nicht einfach diese IGC abwarten darf. Es gilt die eigenen Ideen öffentlich zu machen, eine Sensibilisierung und eine Diskussion auszulösen und so Unterstützung zu gewinnen für eine uns bevorstehende Auseinandersetzung um Macht und Machtverteilung. Weshalb nicht in diesem Sinn ein demokratisches europäisches Verfassungsprojekt ausarbeiten und es zur Sache der Bürgerinnen und Bürger zu machen, die ihrerseits damit vor, bei und nach der IGC von 1996/1997 angehört werden müssen.

11. Was heisst nun aber in diesem Zusammenhang «Demokratisierung» der EU? Welcher Demokratiebegriff steht dieser von vielen und sehr allgemein erhobenen Forderung zugrunde? Welche neuen und zusätzlichen Verfahren werden vorgeschlagen?

Um die Güte der möglichen Wege zu mehr Demokratie in der EU diskutieren zu können, gilt es sich erst darüber zu verständigen, weshalb ein Demokratisierungsbedarf existiert und was neue Verfahren zu leisten haben. Es gilt also erst den Anspruch zu klären, bevor die einzelnen Verfahren beurteilt werden können.

Was mit der Forderung nach mehr Demokratie in der EU an gegenwärtigen Unzulänglichkeiten überwunden werden soll, ist auch ganz oben in der EU-Hierarchie vielen nur zu genau be-

25 Jacques Delors, *L'Unité d'un Homme*, Éditions Odile Jacob, Paris 1994, S. 273 ff.

wusst. So heisst es sogar im ersten vom spanischen Europa-Staatssekretär Carlos Westendorp vorgelegten Zwischenbericht der Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Regierungskonferenz '96: «Eine Herausforderung allergrösster Wichtigkeit im inneren Kontext der Union ist das Erfordernis, das europäische Aufbauwerk zur Sache der Bürger (und Bürgerinnen, A. G.) zu machen. Die zunehmende Unzufriedenheit der Bürger gegenüber der Politik im allgemeinen und gegenüber dem Aufbau Europas im besonderen hat wirtschaftliche, politische und institutionelle Ursachen.²⁶ Anschliessend wird die «Krise zwischen Volksvertretern und Bürgern» ausdrücklich genannt, und unter den «Antworten» auf die wesentliche «Herausforderung der Entfremdung zwischen den Bürgern und der Union» ebenso ausdrücklich die Forderung «nach konkreten Aktionen . . . wie zum Beispiel . . . durch eine Stärkung der Rechte der Unionsbürger».

Der wichtige Kanzlerberater in Europafragen, Werner Weidenfeld, spricht von «Defiziten an Legitimation» und vertritt die eindeutige These: «Gelingt es nicht, die Bürger (und Bürgerinnen, A. G.) für die Zukunft der Europäischen Union zu gewinnen, dann droht die Erosion von innen.»²⁷

Die beiden schon fast klassischen Antworten auf das «Demokratiedefizit» der EU lauten: Einerseits die weitere Aufwertung und Stärkung der Rechte des Europaparlamentes (Mitentscheidungsrecht überall dort wo im Ministerrat Mehrheitsentscheidungen nötig werden) und andererseits die Forderung nach einer Stärkung der Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente an den EU-Entscheidungsprozessen. Wobei oft zu wenig unterstrichen wird, dass im einen Fall, der Aufwertung des immerhin direkt gewählten Europaparlamentes, die Legitimität der transnationalen Entscheidungsstrukturen, direkt gestärkt wird, während

26 Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz 1996. Europa Dokumente im Bulletin Quotidiens Europe. N. 1951/1952 vom 27.9.1995, offizielle deutsche Übersetzung.

27 Werner Weidenfeld, Europas Zukunft klären, das vernebelte Profil der Reformdebatte, in: *Internationale Politik*, Nr. 9/1995, S. 19

im anderen Fall, dem stärkeren Einbezug der nationalen Parlamente, der transnationalen Ebene nur indirekt, eben via nationale Parlamente, Legitimität zugeführt werden kann.²⁸

Ein anderer Weg, aus den nationalen Quellen demokratischer Legitimität, den staatlichen Parlamenten, zu schöpfen und gleichsam der damit bisher unterdotierten europäischen Entscheidungsebene neue demokratische Legitimität zuzuführen ist die Forderung nach einer zweiten Kammer des Europaparlamentes. Diese zweite gleichberechtigte Kammer, gleichsam der europäische Senat, könnte wie vor der Jahrhundertwende der US-Senat, von den staatlichen Parlamenten gewählt werden. Diese Idee wird seit anfangs 1995 vor allem aus Kreisen der französischen UDF vertreten und ist im Europarat auch von britischen Konservativen aufgenommen worden. Vom Plenum des Europarates wurde die Idee einer von den EU-Mitgliedern des Europarates gestellten zweiten Kammer allerdings zurückgestellt. Klar abgelehnt wird der in der Logik der Föderalisierung liegende Vorschlag auch von der Reflexionsgruppe und vom jetzigen Europaparlament selber. Nicht jedoch von Werner Weidenfeld und wohl auch nicht von Jacques Delors, wenn er, sehr wahrscheinlich auch mit Blick auf die CDU-Kern-Europa-Thesen, schreibt: «Meiner Meinung nach muss man unterscheiden zwischen denen, die wollen und denen, die nicht wollen, aber nicht zwischen denen, die können und denen, die nicht können. Diejenigen, die das wollen, werden auch zu Recht die Vorteile des föderalen Ansatzes hervorheben. Nur er erlaubt es zu präzisieren, wer was macht und wer wem gegenüber verantwortlich ist. Nur der föderale Ansatz kann die Übertragung von Souveränität und ihre Grenzen genau beschreiben.»²⁹ Wobei selbstverständlich zu präzisieren bleiben wird, ob eine mögliche zweite

28 Vgl. das Gespräch mit dem dänischen Aussenminister Niels-Helveg Petersen, in: Andreas Gross: Auf der politischen Baustelle Europa, Realotopia, Zürich, 1995, i. E.

29 Jacques Delors, Europa muss sich reformieren, Aufgaben der Regierungskonferenz 1996, in: Internationale Politik, Nr. 9/1995, S. 16.

Kammer des Europaparlamentes aus den Ministerräten, also den gegenwärtigen Exekutiven, oder aus den nationalen Parlamenten, den Legislativen, herauswachsen soll.

12. Allen bisher diskutierten Demokratisierungsvorstellungen eigen ist deren Beschränkung auf die parlamentarische, repräsentative, beziehungsweise indirekte Demokratie. Ob aber angesichts der Krisenerfahrungen der nationalen repräsentativen Demokratien, die sich bereits auf nationaler Ebene in einer Kluft zwischen Bürgerinnen und Parlamentarierinnen äussert, die noch viel grössere und schwieriger zu überwindende Kluft zwischen transnationaler Politik und Bürgerinnen wirklich überbrückt werden kann?³⁰

Immerhin ist in einigen der bereits angesprochenen Papieren, zumindest in «Minderheitsvoten» von möglichen Volksabstimmungen die Rede. So heisst es im Zwischenbericht der Refle-

30 So widmete die wichtigste britische Wochenzeitschrift «The Economist» vergangenen Juni der «Zukunft der Demokratie» eine ganze Titelgeschichte. Deren Tendenz illustriert eine der Kernthesen aus dem Editorial: «Aus zwei Gründen scheint das repräsentative Modell der Demokratie nicht länger zu genügen. Etwas direkteres, etwas umfassend demokratischeres muss universell versucht werden: Entscheidungen an der Urne durch das ganze Volk!»

Die beiden genannten Gründe erblickte der Editoralist des «Economist» in zwei gesellschaftlichen Entwicklungen: Bezüglich ihrer politischen Fähigkeiten würden sich heute Politiker einerseits und Bürger andererseits weit weniger unterscheiden als früher. Letztere seien heute viel besser informiert, besser ausgebildet, reicher, hätten mehr Zeit zur Verfügung, um über ihre Umwelt nachzudenken und würden nun viel eher die Unzulänglichkeiten ihrer Abgeordneten erkennen. So liesse sich erklären, weshalb Repräsentierte und Repräsentanten einander bezüglich ihrer Fähigkeiten zwar ähnlich sind, politisch aber sich zwischen ihnen eine relativ grosse Kluft entstanden ist und viele Bürgerinnen und Bürger sich ausgesprochen schlecht vertreten fühlen im Parlament.

Der zweite Grund für den «Economist», «einen ernsthaften Blick auf die direkte Demokratie zu werfen», ist die «Verwundbarkeit der Demokratie durch die Lobbyisten», seiner Meinung nach die «hauptsächliche Schwäche der Demokratie im späten 20. Jahrhundert». Lobbyisten würden heute Politiker nicht mehr überzeugen, sondern schlicht kaufen. Doch glücklicherweise habe niemand genug Geld, um ein ganzes Volk kaufen zu können, weshalb der «Economist» allen Bürgerinnen und Bürger zu mehr Einfluss verhelfen will.

xionsgruppe von Carlos Westendorp im Kapitel «Der Bürger und die Union» unter dem Abschnitt «Ansätze für Überlegungen (sic!)» ganz unvermittelt: «Europäische Volksabstimmung? In welchen Fällen?». Wohl als Hinweis für entsprechende Begründungen hiess es im vorangegangenen Abschnitt: «Einige Mitglieder haben die Möglichkeit ins Spiel gebracht, auf der Ebene der Union über bestimmte Fragen von allgemeinem Interesse eine Volksabstimmung als Mittel zur Förderung der Transparenz durchzuführen, die auch dazu dienen könnte, das Gefühl der Zugehörigkeit zu stärken.»³¹

Auch in der Stellungnahme des Europaparlamentes wird das Institut der Volksabstimmung immerhin genannt. Allerdings mit einem geringeren Horizont als bei der Reflexionsgruppe, soll doch bloss «erwogen werden, ein unionsweites Referendum zur Ratifizierung aller Vertragsbestimmungen abzuhalten.»³²

Wer aber nach Erweiterungen und Ergänzungen der Demokratie jenseits der rein repräsentativen Verfahren sucht, sollte sich weder auf die plebiszitären Komponenten – «oben» wird entschieden, worüber «unten» mitentschieden werden darf – noch auf die aufwendige, allerdings in Zukunft auch mit 400 Millionen Europäerinnen und Europäern durchaus realistische Volks-, beziehungsweise Völkerabstimmungen beschränken. Die direkte Demokratie umfasst ein weit grösseres Ensemble an Verfahren und Instrumenten, dank denen die aktivierenden, kreativen und integrativen Potentiale einer mündigen Bürger- und Bürgerinnengesellschaft realisiert werden können.

In den beiden letzten Kapitel der zweiten Eurotopia-Thesen vom Herbst 1995³³ haben wir Verfahren aufgezeigt, welche gleichzeitig weniger weit und weiter gehen. Es gilt die partizipativen Möglichkeiten aktiver Bürgerinnen und engagierter Bürgergruppen zu erhöhen und sie gleichzeitig zu ermutigen, diese

31 Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe, op. cit., S. 9.

32 PE 190.441, A 4-0102/95, S. 15, vgl. Das Europäische Parlament zu Maastricht II, im Dokumentationsteil dieses Bandes.

33 Siehe den entsprechenden Text am Schluss dieses Buches.

Rechte transnational zu nutzen. In diesem Sinn können beispielsweise Antragsrechte an das Europäische Parlament auch dann Sinn machen, wenn sie noch nicht notwendigerweise zu einem Referendum führen. Vor allem aber sollte die Erweiterung des Demokratieverständnisses um das Ensemble der direkten Demokratie im Zuge einer bürgernahen europäischen Verfassungsgebung als Möglichkeit zur Initiierung einer Auslösung eines europäischen Verfassungsgebungsprozesses verstanden werden, an dessen Ende ja wiederum das **Votum aller Europäerinnen** stehen wird. Mit dieser im **letzten Kapitel der Eurotopia-Thesen** ausgeführten Idee lässt sich zeigen, was die direkte Demokratie an integrativen Potentialen in sich birgt, welche für Europa und dessen Legitimität bei den Bürgerinnen und Bürgern genau so wichtig sind, wie die unverzichtbaren materiellen Leistungen der europäischen Integration.

Europäische Verfassungs-Initiative – ein demokratischer Verfassungsprozess für Europa

Von Theo Schiller (Marburg)

Die Errichtung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht 1992 machte eine schwere Legitimationskrise der Europäischen Gemeinschaftsentwicklung sichtbar.¹ Die vorgesehene «Revision» der institutionellen Strukturen durch eine Regierungskonferenz im Herbst 1996, deren Vorbereitung bereits begonnen hat, wird diese Krise nicht beseitigen können, weil sie in den alten Prozeduren gefangen bleibt. «Maastricht II» ist deshalb schon im Ansatz zum Scheitern verurteilt.

Nur eine neue demokratische Grundlage kann künftige Entscheidungen über weitere Schritte europäischer Integration (oder ihre Unterlassung) legitimieren. An die Stelle der Vertragslogik von Regierungsverhandlungen muss deshalb die Logik einer demokratischen Verfassungsgebung treten. Traditionelle Muster der Aushandlung einer neuen Verfassung mit anschließender «Bestätigung» durch die Bürger der Mitglieds-

staaten reichen jedoch für einen solchen Verfassungsprozess nicht aus. Im folgenden wird vorgeschlagen, mit einer »Europäischen Verfassungs-Initiative« als erstem direkt-demokratischem Schritt zu beginnen und in einem mehrstufigen Beratungs- und Entscheidungsverfahren auf eine neue Verfassung der EU hinzuwirken. Nur auf einem solchen Weg können die Völker der Mitgliedsstaaten die zusätzlichen Eigenschaften einer Verfassungsbürgerschaft Europas ausbilden.

1. Neuer Integrationswiderstand und Demokratiedefizit

Die Europäischen Gemeinschaften hatten seit ihrer Gründung in den 50er Jahren immer wieder Krisenperioden verschiedener Provenienz zu überstehen. Eine Art von EG-Krise entstand aus Interessenkonflikten zwischen Mitgliedsregierungen über Funktionsprobleme der Gemeinschaft oder über weitere Integrationschritte. Ein zweiter Krisentypus ergab sich mehrfach bei der Aufnahme neuer Mitglieder, wenn deren Aufnahmebedingungen umstritten waren oder in den potentiellen Beitrittsländern «Beitrittswiderstand» der Bevölkerung auftrat (z. B. Anfang der 70er Jahre beim Beitritt Grossbritanniens, Irlands und Dänemarks oder vor kurzem bezüglich Österreichs und der nordischen Länder; Norwegens Bürger haben zweimal gegen den Beitritt votiert, die Schweizer zunächst gegen den EWR).

Der Konflikt um Maastricht markiert einen dritten und neuartigen Krisentypus: die Kompetenzübertragungen von Maastricht und das Projekt der Währungsunion lösten in einem bisher nicht bekannten Ausmass *Integrationswiderstand* in den Bürgerschaften mehrerer Mitgliedsstaaten aus. Das negative Referendum in Dänemark, das nur knappe Referendumsergebnis in Frankreich und die Verfassungsklage gegen den Maastricht-Vertrag vor dem Bundesverfassungsgericht in Deutsch-

¹ Zur Einordnung von Maastricht in die Geschichte des Integrationsprozesses vgl. Heinrich Schneider: Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile, Hg.: Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen 1992, 3–35; Werner Weidenfeld, Hg.: Wie Europa verfasst sein soll. Materialien zur politischen Union, Gütersloh 1991; ders.: Maastricht in der Analyse. Strategien und Optionen für Europa, Gütersloh 1994; Stiftung Mitarbeit, Hg.: Wieviel Demokratie verträgt Europa? Wieviel Europa verträgt die Demokratie? Opladen 1994a; Tilman Evers: Supranationale Staatlichkeit am Beispiel der europäischen Union: Civitas civitatum oder Monstrum? in: Leviathan 22 (1994), H. 1, 115–134.

land markieren eine neue Qualität der Legitimationskrise insofern, als die bisher in den europäischen Ländern weitverbreitete Apathie gegenüber weiterer Vergemeinschaftung hier in aktive Opposition umschlug. Während bisher Desinteresse oder Resentiment gegenüber Europa beklagt wurde und die Identifizierung von Legitimitätsdefiziten eher eine akademische Angelegenheit war, stellen jetzt relevante Teile der Bürgerschaft die Legitimität der europäischen Integrationsdynamik aktiv in Frage. Das sollte doch zu denken geben.

Mit dem aktiven Legitimationsentzug reagieren Bürger auf das notorische Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union. Es betrifft ebenso den normalen Entscheidungsprozess der europäischen Institutionen wie auch die Formen, in denen über weitere Integrationsschritte entschieden wird. Während über Jahrzehnte das Einstimmigkeitsprinzip bei den Gesetzgebungsentscheidungen im Ministerrat die Probleme überdeckt hatte, brach die Brisanz dieses Demokratiedefizits mit der Ausweitung des Bereichs für Mehrheitsentscheidungen durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA, 1987) und durch den Maastricht-Vertrag voll auf. Der Defizitkatalog ist eindeutig:

- Dominanz der nationalen Regierungen und der Bürokratien;
- zu geringe Kompetenzen des Europäischen Parlaments;
- gleichzeitig Aushöhlung der Kompetenzen der nationalen Parlamente;
- weitgehendes Fehlen europäisch organisierter und handelnder politischer Parteien;
- geringe Entwicklung öffentlich europäisch agierender pluralistischer Interessenverbände und sozialer Bewegungen (bei rascher Zunahme der in Brüssel aktiven Lobbies);
- weitgehendes Fehlen europäisch ausgerichteter Medien und einer europäischen politischen Öffentlichkeit.

Diese Defizite werden häufig mit der Feststellung verklammert, es gebe kein europäisches Staatsvolk, keine europäische Bürgerschaft, letztlich keine europäische Staatlichkeit und demzufolge auch weder eine europäische Verfassung noch eine Grundlage

dafür². Aus solchen weithin übereinstimmenden Diagnosen werden allerdings nur selten tiefgreifende konzeptionelle Konsequenzen gezogen.

Für Konzepte gegen das europäische Demokratiedefizit müssen zwei Ebenen unterschieden werden: zum einen inhaltliche Vorschläge für *bessere demokratische Institutionen* der Gemeinschaft, zum anderen Konzepte für einen *politischen Prozess*, der zur Demokratisierung der EU führen könnte.

Die *inhaltlichen* Antworten auf die Demokratiedefizite orientieren sich bisher meistens an dem Gedanken, die Lücke an Repräsentationsdemokratie aufzufüllen. Die Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments und die Perspektive eines Zwei-Kammer-Systems mit dem heutigen Ministerrat als «Staatenkammer» der Gesetzgebung stehen im Mittelpunkt des Verfassungsentwurfes des Europäischen Parlaments ebenso wie z. B. des Reformprogramms der einflussreichen «Europäischen Strukturkommission» der Bertelsmann-Stiftung.³ Solche Reformen der Institutionenordnung der EU müssten auf dem herkömmlichen Weg über Vertragsänderungen durch Regierungsverhandlungen und Ratifizierung durch die nationalen Parlamente realisiert werden.

2 Für viele Gerda Falkner/Michael Nentwich: Das Demokratiedefizit der EG und die Beschlüsse von Maastricht 1992, in: Österr. Ztschr. für Politikwissenschaft 21 (1992), H. 3, 273–288; Evers 1994 (Anm. 1); Ulrich K. Preuss, Eine Verfassung für Europa? in: Kommune 13 (1995), Nr. 7, 50–58; Heinrich Schneider, Die Europäische Union von Maastricht – ein «Europa der Bürger»? in: Hella Mandt, Hg.: Die Zukunft der Bürgergesellschaft in Europa, Baden-Baden 1994, 27–58; Stiftung Mitarbeit, Hg.: Mehr Demokratie für Europa? Ideen und Ansätze, Bonn 1994b; Peter Graf Kielmannsegg, Wie tragfähig sind Europas Fundamente. Legitimität bleibt für die EU auf absehbare Zeit ein knappes Gut, in: FAZ v. 17.2.1995; ders.: Lässt sich die Europäische Union demokratisch verfassen? in: W. Weidenfeld, Hg.: Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, 229–242.

3 Vgl. die Materialien und Positionen bei Weidenfeld, Hg. 1995 (Anm. 2); dort auch der Bericht des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments zur Verfassung der europäischen Union vom 10.2.1994 (Herman-Bericht), S. 389 ff.

Allerdings scheint die Vorstellung naiv, die Demokratisierung Europas durch nachholende Parlamentarisierung sei möglich und ausreichend. Parlamentarische Demokratie setzt Parteien als politische Vermittlungsorganisationen auf der Grundlage des Parteienwettbewerbs voraus oder muss ihre Entwicklung forcieren. Freilich gibt es keinerlei Indizien dafür, dass sich auf absehbare Zeit europaweit ausgreifende parteipolitische Alternativen organisatorisch und programmatisch ausbilden könnten. Die Vorteile, die gemeinhin der Repräsentation zugeschrieben werden (Legitimation unter Bedingungen von Grossräumigkeit), sind also offenbar unter europäischen Bedingungen nur schwer realisierbar. Auch wenn ein mächtigeres Europäisches Parlament vielleicht stärker als bisher zum Fokus von Parteienbildung werden mag, dürfte eine europäische Parteiendemokratie kaum das Leitbild zur Lösung der demokratischen Legitimationsprobleme bieten. Im übrigen stellt die Parteiendemokratie auch im nationalen Rahmen keineswegs immer überzeugende Bedingungen zur Repräsentation des Bürgerwillens bereit. Einigermassen funktionsfähig wird die Parteiendemokratie ohnehin nur im Verbund mit einem Pluralismus der Interessenverbände, der die Differenziertheit und Komplexität der politischen Regelungswünsche zu artikulieren vermag. Nur wenn beide Faktoren, Parteien und Interessenpluralismus, einschlägige politische Handlungsfähigkeit und Interessenvermittlung *europabezogen* organisieren könnten, liesse sich der parlamentarisch-institutionelle Rahmen ausfüllen. Die Übertragung des repräsentativer Demokratiemodells aus den Mitgliedsstaaten auf die Europa-Ebene sind also wohl kaum ausreichend und für absehbare Zeit auch nicht realistisch.

Von der Kritik am europäischen Demokratiedefizit wird als zweite Richtung die Aktivierung *föderalistischer* Lösungen eingeschlagen. Dann steht die Wahrung regionaler Besonderheiten und ggf. subsidiärer Entscheidungsautonomie im Vordergrund. Allerdings wurden neuerdings mit der Ausweitung des Mehrheitsprinzips im Ministerrat (unverzichtbar auch in einer künftigen «Länderkammer») die bisherige föderalistischen Siche-

rungsmechanismen (Einstimmigkeit) gerade erheblich geschwächt. Wenn gegen diesen Trend Föderalismusprinzipien hochgehalten werden sollen, müsste das durch Anhebung der Stimmrechte kleiner Länder oder durch neue Optionen der Nichtanwendung von Gemeinschaftsregelungen (opting out) geschehen.⁴ Solche Lösungsrichtungen müssen zweifellos ernsthaft erwogen werden, da ein integriertes Europa nur als föderalistisches Mehrebenensystem denkbar ist. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass die nationalstaatliche Mitwirkung an EU-Gemeinschaftsentscheidungen die bisherigen indirekten Entscheidungsmechanismen des Exekutivföderalismus immer wieder reproduzieren wird. Eine Lösung des Demokratieproblems kann also nicht allein im Föderalismus gefunden werden, solange nicht zusätzliche Formen der Demokratisierung nationaler/regionaler Interessenanmeldung auf Gemeinschaftsebene eröffnet werden.

2. Europäische Verfassung oder europäische Verfassungsgebung?

Manche Vorschläge für demokratischere Institutionen der EU sind damit verknüpft, die neue politische Ordnung in einer *Verfassung* niederzulegen. Andere, inhaltlich durchaus ähnliche Konzepte, scheuen vor diesem Schritt zur expliziten *Staatlichkeit* eines neuen europäischen Bundesstaates zurück und halten eine Erweiterung des vertraglichen Rahmens für ausreichend.⁵ Wesentlich bedeutsamer ist indes die Frage, auf welchem Weg die demokratischere Ordnung zustandekommen soll.

4 Möglichkeiten föderalistischer Koordinierung ohne «Politikverflechtungsfälle» diskutiert ausführlich Fritz W. Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/M. 1994.

5 Z. B. Klaus Otto Nass: Braucht die europäische Union eine neue Verfassung? Notwendige Reformen könnten durch eine Änderung der Gründungs- und Folgeverträge verwirklicht werden, in: FAZ vom 27. 7. 1993.

Die institutionellen Konzepte für europäische Demokratie gehen in der Regel davon aus, dass die institutionellen Neuerungen auf der traditionellen Weg, nämlich über Regierungsverhandlungen und Bestätigung durch die nationalen Parlamente, eingeführt werden.⁶ Problematisch daran bleibt, dass somit selbst die Erweiterung der Demokratie auf einem Weg mit beschränkter Legitimation herbeigeführt werden soll. Auf diese Weise kann jedoch eine Demokratie als selbsttragender Prozess nicht zustandekommen. Demgegenüber müsste nach einem Ansatz gesucht werden, der die europäische Demokratie auf demokratischem Wege voranbringt. Dem kann als demokratische Verfassungsgebung von unten nur eine *Europäische Verfassungs-Initiative* gerecht werden.

Einen Ausweg aus dem verfassungspolitischen Vertragsdilemma sucht auch Roland Bieber, der an die Stelle von Regierungsverhandlungen eine *Unionsversammlung* aus Europaparlamentariern und Mitgliedern der nationalen Parlamente als europäischen Verfassungsgeber setzen möchte.⁷ Diesem Vorschlag liegt jedoch wiederum der Repräsentationscharakter der entsendenden Organe und damit deren europabezogene Legitimationsschwäche zugrunde. Selbstverständlich kann nicht bestritten werden, dass Europaparlament und Nationalparlamente im repräsentativ-demokratischen Sinne formal legitimiert sind. Gleichzeitig wird jedoch niemand behaupten wollen, die Nationalparlamente oder selbst das Europaparlament hätten die notwendige Intensität europaspezifischer Wählerzustimmung wirklich hinter sich, denn beide sind im politischen Kern nicht nach europapolitischen Kriterien, sondern überwiegend nach nationalen Konfliktlinien gewählt worden. Hier wird noch einmal deutlich, dass die Demokratieschwäche und die Legitimations-

⁶ Auf dieser Basis (nach nationalem Recht ggf. auch mit Referendum) die Bertelsmann- Arbeitsgruppe (damals) «Europäische Verfassung», vgl. W. Weidenfeld, Hg. 1991 (Anm. 1), 36.

⁷ Roland Bieber: Europa braucht den grossen Schiffsputz, in: FAZ v. 3. 12. 1994.

schwäche der europäischen Politik nicht nur durch die derzeitige Institutionenstruktur der EU verursacht wird, sondern mindestens ebenso sehr durch das weitgehende Fehlen der Europadimension der nationalen Politikprozesse in den Mitgliedsstaaten. Diese Mängel würden nicht schon durch die Einrichtung einer verfassungsgebenden Unionsversammlung beseitigt, sondern nur dann, wenn zusätzlich die politische Basis für Europäische Politik in den «zivilgesellschaftlichen» Strukturen der Mitgliedsländer wesentlich erweitert würde.

Grundsätzlich stellt sich also nicht nur die Frage nach einer europäischen Verfassung, sondern nach dem möglichen Prozess einer europäischen Verfassungsgebung, oder genauer: Verfassungsfindung. Vermutlich wird von vielen der Schritt zu einer Verfassung Europas deshalb mit spitzen Fingern angefasst, weil dann das Problem der verfassungsgebenden «Gewalt» (Macht, Kompetenz) des Volkes nicht länger ausgeklammert bleiben kann. Man kann jedoch nicht einerseits Demokratisierungsziele propagieren und die urdemokratische Dimension der verfassungsgebenden Macht der Bürgerschaft tabuisieren wollen.

3. Verfassungsgebung als direkte Demokratie

Der moderne Verfassungsstaat in seiner institutionellen Ordentlichkeit, seinen Zuständigkeiten und formalisierten Verfahren pflegt überwiegend eine reduzierte Erinnerung an die politischen Ereignisse, die ihn jeweils hervorgebracht haben. Denn diese Gründungsprozesse waren oft wenig ordentlich, sondern konfliktträchtig und eruptiv. Im Extremfall handelte es sich um eine Revolution, deren Ergebnisse dann in Verfassungsnormen umgeschrieben wurden (man denke an so unterschiedliche Fälle wie Frankreich, Belgien und die Schweiz). Selten ging es verfahrensmässig so unauffällig zu wie 1949 beim Parlamentarischen Rat der Bundesrepublik, als unter der Oberhoheit der Besatzungsmächte ein «Grundgesetz» erarbeitet wurde. Oft gingen

turbulente, ja sogar blutige Ereignisse der Staatsgründung voraus, ehe es zu Verfassungsregelungen kam, wie z. B. im Fall der USA 1776 oder Italiens vor 1861. Im 20. Jahrhundert unter Bedingungen des demokratisierten Wahlrechts ist es weithin üblich geworden, Verfassungsänderungen oder gar grössere Verfassungsumgestaltungen an ein Verfassungsreferendum zu binden, um die Legitimation des Volkssouveräns als Verfassungsgeber einzuholen (in Deutschland gilt das auch für die meisten Bundesländer, nur nicht für die Bundesverfassung). Die häufig gewaltsame Ursprünglichkeit des vertragslosen Zustandes, mit dem unterdrückende Herrschaftsgewalt gebrochen und durch aufgeklärte Verfassungsverträge abgelöst werden sollte, hat in Europa der friedlichen Unmittelbarkeit von Verfassungsabstimmungen Platz gemacht. In den meisten europäischen Völkern ist diese verfassungsgebende Unmittelbarkeit als Ur-Recht demokratischer Beteiligung tief verankert, auch dort, wo direktdemokratische Entscheidungsformen im Normalfall eine geringe Rolle spielen (am schwächsten wiederum in Deutschland).

An diesen Feststellungen kann auch ein europäischer Prozess der Verfassungsgebung nicht vorbeigehen. Der Integrationswiderstand gegen den Maastricht-Vertrag richtete sich ja nicht nur gegen die Übertragung bestimmter staatlicher Regelungskompetenzen und damit den Verlust mitgliedstaatlicher Souveränitätsrechte. Er war in einer zweiten Dimension durch die Besorgnis motiviert, dass die europäische Politikebene die «Kompetenz-Kompetenz» an sich ziehen und damit der verfassungsgebenden Volkssouveränität der nationalen Bürgerschaften die Grundlage entziehen könnte.

Durch Überlegungen, von der Vertragsgemeinschaft Europa zu einer europäischen Verfassung überzugehen, werden diese Konfliktdimensionen nicht erzeugt, sondern nur offengelegt. Aber auch jene, die den Verfassungsbegriff unterlaufen und gleichwohl die Institutionen der EU demokratisieren und die Integration vorantreiben möchten, sehen sich mit dem demokratischen Vorbehalt der Verfassungsgebung in der Praxis kon-

frontiert. Sie wären besser beraten, ihn ernstzunehmen und sich der Verfassungsproblematik explizit zu stellen.

Die Frage demokratischer Verfassungsgebung in Europa stellt sich in jedem Fall in der Form direkter Demokratie. Das wird von den Befürwortern einer EU-Verfassung meist auch dadurch anerkannt, dass für die Annahme einer solchen Verfassung ein Verfassungsreferendum in jedem Mitgliedsland für erforderlich gehalten wird. Zum Teil wurde die Referendumsforderung wegen seines quasi-verfassungsändernden Charakters auch für die Ratifizierung des Maastricht-Vertrags erhoben. Da die Regierungen ein solches Referendum unbedingt hätten gewinnen müssen, hätte man damit freilich der weiteren Verfassungsentwicklung Europas einen Bärendienst erwiesen. Allein dieses Gedankenspiel illustriert, welche Tücken in reinen Bestätigungs-Referenden enthalten sind. Die Bürger Europas sollten sich mit dem Versprechen, am Ende das Ergebnis eines elitären Aushandlungsprozesses ratifizieren zu dürfen, nicht abspesen lassen. Da es hier um eine nachholende und eine zukunftssträchtige Verfassungsgebung gleichzeitig geht, müssen die Bürger diesmal in mehreren Stufen und in angemessener Gründlichkeit am Prozess europäischer Verfassungsgebung beteiligt werden.

4. Eine Europäische Verfassungsinitiative

Wenn hier daran erinnert wurde, dass Verfassungsgebung die Reaktivierung direkter Demokratie verlangt, bedeutet das nicht, die Komplexität der zu bewältigenden Aufgabe zu verkennen. Im Gegenteil geht es gerade darum, gegen die repräsentativen, gar exekutiven Mechanismen der Pseudo-Vereinfachung die Schwierigkeiten einer von den Bürgern Europas getragenen und daher überhaupt langfristig stabilisierbaren politischen Ordnung in aller Offenheit und aller Schärfe zur Diskussion und Entscheidung zu stellen. Daher kann ein Prozess europäischer Verfassungsgebung nur als ein komplexer Beratungs- und Entschei-

dungsprozess in mehreren Stufen konzipiert und im wahrsten Sinne des Wortes *entwickelt* werden. Realistischer Weise muss ein solcher Prozess auf mindestens fünf Jahre, wahrscheinlich auf ein ganzes Jahrzehnt angelegt sein. Wer die Bürger überzeugen und nicht überrumpeln will, muss ihnen Zeit geben, sich über europäische Grenzen hinweg mit anderen über die künftigen Regeln europäischer Entscheidungsprozesse zu verständigen. Ebenso wichtig wie Zeit ist ausserdem ein Verfahren, das qualifizierte Beteiligung an der Verfassungsfindung erlaubt und sich über mehrere Etappen erstreckt.

Geläufig als Stufen einer Verfassungsgebung sind die Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung, deren Beratungs- und Entscheidungsphase und der endgültige Entscheid durch ein Verfassungsreferendum. Ein solches Procedere setzt jedoch bereits eine verfassungswillige Bürgerschaft als «political community» voraus, wovon im heutigen Europa angesichts der weitgehenden Fixierung auf die jeweiligen nationalen politischen Systeme und Prozesse nicht ausgegangen werden kann. Demgegenüber verdient die Phase der *Einleitung des Verfassungsprozesses* eine besonders sorgfältige Ausgestaltung. Einerseits sollte eine Schwelle markiert werden, die die Bedeutung des Einstiegs in die Verfassungsgebung auch symbolisch heraushebt. Andererseits muss bereits in dieser ersten Phase eine breite politische Beteiligung der Bürger in allen Mitgliedsstaaten an der Grundentscheidung und an ersten inhaltlichen Verfassungsüberlegungen ermöglicht werden. Beides kann in der Form einer »*Europäischen Verfassungs-Initiative*« geschehen, die analog zu Volksbegehren oder Bürgerbegehren gestaltet werden kann. In dieser Form wird politisch aktiven Bürgergruppen die Möglichkeit eröffnet, mit konkreten Vorschlägen für eine Europäische Verfassung zu werben und damit eine direkt-demokratische Willensbildung auszulösen. Die Erfolgsschwelle dieser Initiativstufe wird erreicht, wenn mindestens 10 Prozent der Bürger in jedem Mitgliedsland der EU ihre Zustimmung erteilen. Dieses Zustimmungsquorum müsste auch dann erreicht werden, wenn Organe der EU (Ministerrat oder Europäisches Parlament) oder natio-

nale Regierungen oder politische Organisationen (z. B. Parteien oder Fraktionen des EP) den Einstieg in die europäische Verfassungsfindung initiieren möchten (eine Art «Auslösungs-Referendum»). Inhaltlich würde die Zustimmung zur Verfassungsinitiative bedeuten, dass der Beginn von Verfassungsberatungen legitimiert und die zugrundeliegenden Vorschläge zu Beratungsgegenständen im weiteren Verfahren erklärt werden.

Das scheint zunächst wenig zu bedeuten und ist doch politisch viel. Zum einen wäre durch eine erfolgreiche Europäische Verfassungsinitiative der politische Wille für eine mögliche Verfassung praktisch verbindlich ausgesprochen und ein Prozess in Gang gesetzt. Hinter diesem Willen stünde immerhin eine aktive Minderheit von 10 Prozent der EU-Bürger. Gleichgültig, ob die Initiative von «unten», von europäischen Bürgerinitiativen, oder von «oben» von EG-Organen oder politischen Grossorganisationen kommt: diese (mindestens) 10 Prozent europäische Verfassungsbürger müssen in jedem Mitgliedsland erst einmal motiviert und überzeugt worden sein. Ein solcher Überzeugungsprozess selbst würde einen wesentlichen Beitrag zur Bildung einer europäischen Öffentlichkeit leisten und wäre insofern bereits ein Baustein zu den politisch-kulturellen Grundlagen einer künftigen Verfassung. Zugleich wäre dieser verfassungspolitische Diskussionsprozess inhaltlich noch offen genug, um die Erwägung verschiedener Alternativvorschläge zu erlauben – die votierenden Bürger wären nicht bereits definitiv vor die Wahl zwischen einem pauschalen Ja und einem pauschalen Nein gestellt. Es könnte sogar eine wichtige politische Erfahrung werden, dass in einem stufenweisen Verfahren Korrektur- und Lernprozesse auch in der Politik möglich sind.

Besonders hervorzuheben sind der spezifisch europäische und der konstruktive Charakter eines solchen Initiativverfahrens. Bisher ist die Ausbildung eines Bewusstseins für europäische Politik und damit einer europäischen Öffentlichkeit (letztlich auch die Bildung europäisch agierender Organisationen) dadurch blockiert, dass die nationalen Repräsentationsmechanismen auch die europäischen Entscheidungswege überlagern. Die di-

rektdemokratische Verfahrensform einer Verfassungsinitiative eröffnet demgegenüber die Möglichkeit, einen zentralen europäischen Entscheidungsgegenstand als primär europäisches Thema auf die politische Tagesordnung zu setzen. Das würde den Prozess der politischen Ausdifferenzierung der Europaspezifika ein gutes Stück voranbringen; schon aus diesem Grunde empfiehlt es sich, das Modell der Verfassungsinitiative auch in verallgemeinerter Form als rektdemokratisches Bürgerbegehren in einer künftigen europäischen Verfassung zu erwägen. Denn immer dann, wenn eine Sache selbst (und nicht nur Repräsentanten) zur Beratung und Entscheidung stehen, relativieren sich die Grenzen zwischen den Mitgliedsstaaten und treten die Interessen und Meinungen aller potentiellen Mitentscheider und Betroffenen im gesamten Entscheidungsraum Europa in den Vordergrund.

Schliesslich ist noch der konstruktive Charakter einer Verfassungsinitiative zu betonen. In den bisher bekannten EU-Referenden in einzelnen Mitgliedsstaaten ging es regelmässig um Bestätigung oder Verwerfung einer Regierungsentscheidung, die Stimmbürger waren also von vornherein in die Rolle potentieller Nein-Sager gedrängt. Auf diese Weise können auch in rektdemokratischen Formen keine positiven Grundeinstellungen zu Europa entstehen. Eine europäische Verfassungsinitiative hingegen wird nur durch positive Voten wirksam, sie bündelt also auf Europa gerichtete Zielsetzungen, Normen und Interessen. Sie bietet damit die Chance zu einer konstruktiven Debatte, damit zugleich für eine argumentative Auseinandersetzung mit Ängsten, Aversionen und Ressentiments, die ansonsten leicht eine Beute nationalistisch-antieuropäischer Demagogie werden.

Die weiteren Verfahrensstufen eines europäischen Verfassungsprozesses müssen sicherlich Beratungsformen im Sinne einer Verfassungsversammlung umfassen, um zur Vorbereitung weiterer Alternativen zu kommen. Zur Auswahl und Ausgestaltung dieser Formen könnte in der Verfassungsinitiative selbst thematisiert werden, ob eine solche Versammlung direkt gewählt (nach welchem Wahlrecht?), von den Nationalparla-

menten delegiert, unter Beteiligung des Europäischen Parlaments oder nach einem Zufallsverfahren zusammengesetzt würde. Dabei wäre es wünschenswert, das Beratungsgremium zu einem Zwischenbericht mit Entscheidungsalternativen zu verpflichten, damit eine erneute Rückkopplung mit einem direkten Interimsvotum (vielleicht nun mit einem 20–25-Prozent-Quorum) zustandekommen kann. In dieser Entscheidungsrunde wäre von den Verfassungsbürgern über weitere mögliche Themen, vor allem aber auch über die *Regeln* für die endgültige Verfassungsabstimmung zu befinden. Die Mehrstufigkeit dieses Verfahrens erlaubt also Ergänzungen und Korrekturen für das inhaltliche Themenspektrum und für die anzuwendenden Entscheidungsregeln, an denen zugleich die Fairnesskriterien für künftig in die Verfassung zu inkorporierende Entscheidungsnormen erprobt werden können. Mehrstufige Verfassungsfindung bildet in diesem Sinne selbst ein wesentliches Element zur Entwicklung einer sich selbst tragenden europäischen Demokratie.

5. Weitere Perspektiven

Die mehrstufige Verfassungsfindung mit rektdemokratischen Entscheidungsschritten und Beratungsphasen könnte den Inhalt einer so entstehenden europäischen Verfassung nicht unberührt lassen. Europäische Verfassungsbürger, die sich einen solchen Entscheidungsprozess zutrauen, werden sich wohl auch Optionen vorbehalten, auch im politischen Normalbetrieb gelegentlich unmittelbar in europäische Sachabstimmungen einzutreten. Dazu kann ein europaweites Volksbegehren mit gleichlautendem Quorum (niedriger als 10 Prozent) oder auch eine nationale Initiative mit föderalistischen Schutzzwecken (ggf. in Koalition mehrerer Länder) dienen. Da sich an einem institutionellen Entscheidungsfokus (als Handlungsgelegenheit) Aktions- und Organisationsmuster kristallisieren, können Entscheidungsformen

dieser Art das Potential, grenzüberschreitend mit europäischer Ausrichtung politisch zu handeln, zu kommunizieren und zu organisieren, wesentlich fördern: allmählich entstünde eine zivilgesellschaftliche Infrastruktur europäischer Demokratie. Im Rahmen solcher Prozesse ist auch zu erwarten, dass sich die Nutzung von und die Einstellungsmuster zu direktdemokratischen Möglichkeiten zwischen den Mitgliedsländern etwas angleichen. Diese Aussicht sollte es Ländern mit starker direktdemokratischer Tradition (wie der Schweiz) erleichtern, in die Europäische Union einzutreten. Andererseits können die Bürger repräsentativ fixierter Länder wie der Bundesrepublik Deutschland von diesen anderen demokratischen Beteiligungsformen einiges lernen.

Zunächst müsste jedoch die Europäische Verfassungs-Initiative und der mehrstufige Prozess der Verfassungsfindung selbst auf den Weg gebracht werden. Das setzt, in der Logik des Vorschlags, die Bildung einer europaweiten Initiativgruppe (etwa durch die «*europa*»-Gruppen) und die politische Verbreitung dieser Forderung voraus. Adressaten wären notwendigerweise die heute in der EU legitimierten Organe, der Ministerrat und das Europäische Parlament, die eine solche *Basisregel* für den Einstieg in einen Prozess der Verfassungsgebung als Vertragsergänzung förmlich beschliessen müssten. Der Zeitraum, der bis zur Regierungskonferenz »Maastricht II« für Überzeugungsarbeit zur Verfügung steht, ist wahrscheinlich zu kurz, um neue Weichen in diese Richtung zu stellen. Doch sollte es möglich sein, in der öffentlich begleitenden Diskussion das Ideenspektrum um diesen Vorschlag zu erweitern. Im übrigen entstehen manchmal überraschende Zufallskonstellationen, die sich bei der Blockade anderweitiger Lösungsabsichten öffnen. Auch ist noch keineswegs gesichert, dass die auf den traditionellen europäischen Aushandlungswegen operierende Maastricht-Revision «erfolgreich» sein wird.

Doch scheint es realistisch, dass über irgendwelche Inhalte und Entscheidungsformen für eine europäische Verfassung im Rahmen der EU-Institutionen erst nach der Revisionskonferenz

Ende 1996 ernsthaft gesprochen werden kann. Eile oder gar Hektik würde der Sache der Demokratie ohnehin nicht nützen, wie auch die Maastricht-Hektik der Währungsunion für den wirtschaftlichen Bereich gezeigt hat. Insgesamt ist Europa am meisten mit einer Strategie gedient, die die drei grossen, für das nächste Jahrzehnt anstehenden Ziele in eine neue Parallelität bringt. (1) Die *Wirtschafts- und Währungsunion*, einmal begonnen, kann nicht ohne Schaden abgebrochen werden, sie verträgt jedoch durchaus einen längeren Zeithorizont; (2) die *Osterweiterung* ist aus politischen und wirtschaftlichen Gründen hingegen dringlich und sollte zumindest im jetzt gesteckten Zeitrahmen verwirklicht werden; (3) die *Verfassungsfindung*, die den politischen Integrationsrahmen demokratisch und föderalistisch konsolidieren sollte, muss möglichst zügig eingeleitet werden, damit für den dazu erforderlichen Prozess hinreichend viel Zeit eingeräumt werden kann. Der Vorschlag, den Einstieg in einen solchen Verfassungsprozess durch eine Europäische Verfassungsinitiative zu erleichtern, erlaubt es, zu einem frühen Zeitpunkt mit der europäischen Verfassung zu beginnen.

Weitere substantielle Integrationsschritte werden nach dem Muster der Aushandlung des Maastricht-Vertrages nicht mehr möglich sein, der Integrationswiderstand wird zunehmen. Rationale Legitimationen für künftige Institutionen und Entscheidungsregeln der EU lassen sich nur noch über demokratische Beteiligung finden. Man kann auch nicht immer bei der Feststellung stehenbleiben, es gebe keine Staatlichkeit und kein Staatsvolk der EU und demzufolge keine Verfassung. Eine Verfassung und eine Verfassungsbürgerschaft können nur historisch gleichzeitig entstehen, indem die Bürgerschaft sich in der Verfassungsarbeit ausbildet. Das wäre kein kleiner Beitrag zu europäischer Politikfähigkeit.

II

**Ansätze und Impulse für ein
demokratisch-verfasstes
Europa**

Für ein Europa der direkten Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung

Von Roland Erne (Berlin/Paris)

Im Zentrum meines Aufsatzes steht die Frage, welche *Demokratisierungsperspektive* eine hinreichende Antwort auf die, in der Einleitung dieses Bandes skizzierte, *doppelte Krise der Demokratie* geben könnte. Dabei beschränke ich mich auf das Beispiel der unter dem Dach der Europäischen Union (EU) zusammengefassten europäischen Institutionen,¹ da bislang kein anderer Verbund von Nationalstaaten in einem solchen Masse von supranationalen Elementen geprägt ist wie dieser.

Zuerst setze ich mich mit zwei typischen Standpunkten in der Debatte um das EG-Demokratiedefizit auseinander. Dabei beziehe ich mich zum einen auf die EU-skeptische Perspektive von M. Rainer Lepsius, welche sich für eine «Renationalisierung» der europäischen Politik stark macht sowie zum anderen auf die integrationsfreundliche Sicht von Jürgen Habermas, welche auf eine Parlamentarisierung der EU-Politik abzielt. Ein kurzer Exkurs wird sich der deliberativen² Politik widmen, da sie eine zentrale Grundlage für Habermas' Position darstellt. Die Beschäftigung mit den Schwächen und Stärken der beiden

1 Neben den Europäischen Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft, Euratom, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl), als erste und wichtigste Säule, zählen die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik und die gemeinsame Innen- und Rechtspolitik zu den drei Säulen der Europäischen Union.

2 Den Begriff «deliberativ» entnimmt Habermas dem Englischen. Er ist am ehesten mit «beratschlagend» zu übersetzen.

Positionen führt mich anschliessend zu einer neuen Demokratisierungsperspektive, die für eine Stärkung der *direkten Beteiligungsrechte der EU-BürgerInnen an der europäischen Politik* plädiert.

1. Europa der Nationen: Die skeptische Demokratisierungsperspektive

Die Institutionenordnung der EG erinnert Lepsius an die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871. Wie dieses als Bündnis der Könige, Fürsten und Hansestädte wurde die EU durch Verträge der Staatsoberhäupter gegründet und nicht durch einen konstituierenden Akt des Volkes. In beiden Prozessen lässt sich beobachten, dass die Kompetenzanhäufung auf Reichs-, bzw. EU-Ebene der demokratischen Verfassungsentwicklung voraus-eilt. Zudem zeichnet sich die EU, wie früher das Deutsche Reich, durch ein von bürokratischen Eliten gestaltetes politisches Regime aus: In den beiden wichtigsten EU-Institutionen, Kommission und Ministerrat, spielen europäische (auf der Seite der Kommission) und nationale Beamtenkader (auf der Seite des Ministerrats) die zentrale Rolle. In beiden Fällen kann, bzw. konnte das zwecks zusätzlicher Repräsentation des Volkes geschaffene, kompetenzbeschränkte Parlament die Vorherrschaft dieser bürokratischen Eliten nicht brechen. Lepsius befürchtet nun, dass der EU Verfassungskonflikte drohen, die denen des Deutschen Reiches gleichen,³ da durch die asymmetrische Entwicklung von Gesetzgebungskompetenz und demokratischer Legitimation ein konfliktreiches Spannungsfeld entsteht.⁴ Gewiss lassen sich, auch nach Meinung von Lepsius, aus diesen historischen Erinnerungen keine direkten Schlussfolgerungen für die europäische Integration ableiten. Dennoch schärft dieses

3 Vgl. Weber 1985.

4 Lepsius 1993b, 266.

historische Vorgehen den Blick dafür, dass Spannungsfelder, die strukturbedingte Ursachen haben, nicht einfach ausgeräumt werden können.

Das grundlegende Problem der EU ist laut Lepsius die janusköpfige Struktur der europäischen Institutionenordnung: So ist die EU einerseits ein zwischenstaatlicher Zweckverband und andererseits eine supranationale Organisation.⁵ Deshalb könnte auch eine weitgehende Parlamentarisierung der EU-Gesetzgebung die Gefahr eines Verfassungskonfliktes nicht bannen. Zwar entspricht die Forderung nach zusätzlichen Kompetenzen für das Europäische Parlament durchaus seinem Selbstverständnis sowie allgemeinen demokratischen Überzeugungen, doch stösst dieses Ansinnen immer an seine Grenzen, solange die Regierungen der Mitgliedsstaaten *Herren der Verträge* bleiben wollen. In diesem Spannungsfeld einer doppelten Legitimationsbasis der EU, die institutionell durch das Gegensatzpaar Europäisches Parlament versus Ministerrat/Mitgliedsstaaten verkörpert wird, liegt für Lepsius das zentrale Hindernis jeder europäischen Demokratisierungsperspektive. Wenn ein Verfassungskonflikt an dieser Bruchstelle verhindert werden soll, kann es deshalb nur darum gehen, diese doppelte Legitimationsstruktur der EU zu überwinden.⁶

Diese Argumentation zeigt, wie stark Lepsius vom «monistischen Konzept» der «ungeteilten Souveränität»⁷ des politischen Theoretiker Jean Bodin geprägt bleibt. Dabei finden sich gerade

5 Viele Politikbereiche des EG-Vertrags, besonders die Landwirtschafts-, die Binnenmarkt-, die Aussenhandels- und die Verkehrspolitik, sind überstaatlich organisiert. Dagegen funktioniert die gemeinsame Innen- und Rechtspolitik sowie die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik des EU-Vertrags eindeutig nach dem Modell des zwischenstaatlichen Zweckverbandes. Weitere EG-Politikbereiche (z. B.: Soziales, Umwelt, Steuern, Industrie, Forschung und Technologie, Bildung und Jugend, Kultur und Entwicklungszusammenarbeit) sind sowohl durch über- als auch durch zwischenstaatliche Elemente geprägt.

6 Vgl. Lepsius 1993b, S. 267ff.

7 Evers 1994, S. 123.

auch in der deutschen Geschichte lange Phasen stabiler, paralleler politischer Legitimation.⁸

Eine demokratische Gesellschaft bedürfe laut Lepsius über die Verfassungsorgane hinaus eines engen Geflechtes intermediärer, gesellschaftlicher Institutionen und Organisationen wie zum Beispiel der Tarifparteien und Massenmedien. Diese böten den BürgerInnen ein hohes Mass an Partizipationsmöglichkeiten am politischen System und erhöhten dadurch dessen Legitimation. Da sich aber eine Europäisierung dieses Geflechtes – insbesondere wegen der partikularen Geschichte, Kultur und Sprache der europäischen Nationalstaaten – kaum abzeichne, bliebe der Nationalstaat – zumindest noch für Jahrzehnte – die einzige Ausdrucksform des demokratischen Willens der Bevölkerung. Da sich die europäische Einigung deswegen nicht auf eine *europäische Nation* stützen könne, sei das nationalstaatliche Demokratisierungsmodell des 19. Jh. kein gangbarer Weg zur Überwindung der doppelten Legitimationsstruktur der EU und deshalb auch keine Referenz für deren Demokratisierung. Eine Staatsnation Europa lasse sich nicht herstellen, ohne gleichzeitig die vielfältigen Strukturierungen der europäischen Nationalstaaten aufzubrechen und zu überlagern. Das hiesse «die Legitimationsbasis der westeuropäischen Nationalstaaten, ihr jeweiliges <Demos>, aufzulösen»⁹, weil sich ein demokratisches System keineswegs nur durch Parteien, Wahlen und Parlamente legitimiere. Das Subsidiaritätsprinzip oder ein föderaler Aufbau eines europäischen Bundesstaates könnte zwar durch eine Rückverlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die nationalstaatliche oder regionale Ebene dieses Problem entschärfen, doch die zentrale Frage nach der demokratischen Legitimation europäischer Politik könne damit nicht gelöst werden.¹⁰

8 Vor allem das vielfältige Nebeneinander von Kaiser-, Fürsten- und Stadtbürgermacht in der Phase der Reichsreform vom Reichstag in Worms 1495 bis zum Reichstag in Regensburg 1576 wirft «Schlaglichter auf die heutigen Bemühungen um eine politische [Europäische; d. Verf.] Union.» Ebenda, S. 121.

9 Lepsius 1990, S. 254.

10 Lepsius 1993b, S. 274f.

In Anlehnung an Emerich K. Francis schliesst Lepsius daraus, dass nur ein Europa der Vaterländer, bzw. ein europäischer Nationalitätenstaat, eine demokratische europäische Integration ermögliche. Nur in einem solchen Nationalitätenstaat könnte den Nationen einerseits ein körperschaftlicher Anspruch auf Mitbeteiligung sowie auf relative Autonomie gewährt werden. Deswegen sollte es bei der Demokratisierung der europäischen Politik vor allem um eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente gehen: «Eine <Europäisierung> der nationalen Parlamente verspricht eine höhere Demokratisierung der europäischen Politik als eine <Entnationalisierung> des Europaparlamentes.»¹¹ Dies würde bedeuten, dass der Ministerrat das primäre Entscheidungsorgan der EU bliebe. Die jeweiligen Minister der Mitgliedstaaten wären lediglich ihren nationalen Parlamenten gegenüber in einem grösseren Masse für ihr Verhalten Rechenschaft schuldig.

2. Europa der Bürger: Die optimistische Demokratisierungs-Perspektive

Unter den Beiträgen, die eine optimistischere Einschätzung der Demokratisierungschancen einer Europäischen Union vertreten¹², bietet sich besonders der Artikel *Staatsbürgerschaft und nationale Identität* von Jürgen Habermas¹³ als Replik auf die Argumentation von Lepsius an. Dies gilt, weil Habermas einerseits Teilaspekte der Kritik von Lepsius teilt (z. B. den Mangel an einer europäischen Öffentlichkeit) andererseits jedoch gegensätzliche Auswege aus dem Demokratiedefizit der gegenwärtigen europäischen Politik sucht.

Im Gegensatz zu Lepsius sieht Habermas nicht in der doppel-

11 Ebenda, S. 285.

12 Vgl. z. B.: Weidenfeld 1995; Adam 1994.

13 Habermas 1992c.

gesichtigen Struktur der EU das Grundproblem des Demokratiedefizites der europäischen Institutionen: Freilich werde sich die Europäische Union nicht zu einem Einheitsstaat, sondern zu einem vielsprachlichen Nationalitätenstaat entwickeln müssen. Dieser Verband sollte, auch wenn er schliesslich einem Bundesstaat ähnlicher sein würde als einem Staatenbund, «gewisse Züge von De Gaulles <Europa der Vaterländer> behalten.»¹⁴

Mehr Sorgen bereiten Habermas die – auch in den Nationalstaaten zu beobachtenden – Übergriffe administrativer und ökonomischer Macht auf die Bereiche der politischen Öffentlichkeit. Eine zunehmende Zahl von Massnahmen werden auf einer supranationalen Ebene von transnationalen, vor allem ökonomischen Rationalitätskriterien folgenden, Funktionseliten beschlossen. Dabei haben Bürgerinnen und Bürger kaum Möglichkeiten, diese Entscheide zu beeinflussen, weil die Staatsbürgerrolle nur auf nationaler Ebene institutionalisiert ist. Diese Beobachtung führt Habermas zu folgenden zwei Grundsatzfragen im Hinblick auf eine mögliche Demokratisierung der Europäischen Institutionen:

«Bildet nun diese Disparität ein vorübergehendes Ungleichgewicht, das durch die Parlamentarisierung der Brüsseler Expertokratie beseitigt werden kann? Oder zeichnet sich in diesen nach wirtschaftlichen Rationalitätskriterien arbeitenden Bürokratien nur deutlicher eine Entwicklung ab, die auch innerhalb der Nationalstaaten seit langem und unaufhaltsam fortschreitet – die Verselbständigung ökonomischer Imperative und eine Verstaatlichung der Politik, die den Staatsbürgerstatus aushöhlen und dessen republikanischer Anspruch dementieren?»¹⁵

Die Frage nach den Chancen einer nicht vermachteten, europäischen politischen Öffentlichkeit sowie einem postnationalen

¹⁴ Ebenda, S. 644.

¹⁵ Habermas, 1992b, 646.

Verständnis von Staatsbürgerschaft versucht Habermas auf der Basis seiner Theorie deliberativer Demokratie zu beantworten:

«Die demokratische Staatsbürgerschaft braucht nicht in der nationalen Identität eines Volkes verwurzelt zu sein; unangesehen der Vielfalt der Lebensformen, verlangt sie aber die Sozialisation aller Staatsbürger in einer gemeinsamen politischen Kultur.»¹⁶

Damit bricht Habermas gleichsam mit grundlegenden Prämissen der republikanischen (direkten) sowie der liberalen (repräsentativen) Demokratietheorie, nämlich der unmittelbaren Verknüpfung von BürgerIn und Staatsnation. Deshalb bedarf es hier eines kurzen Exkurses über die *Volkssouveränität* und den *politischen Willensbildungsprozess* in Habermas' Theorie *deliberativer Demokratie*, bevor ich näher auf die europapolitischen Konsequenzen dieses Demokratiemodells zu sprechen komme.

2.1 Exkurs: Habermas' Theorie deliberativer Demokratie

Auf den ersten Blick hält Habermas am republikanischen Prinzip der *Volkssouveränität* fest. Dennoch unterscheidet er sich von der klassischen – nach seiner Meinung zu idealistischen – republikanischen Demokratietheorie: Er verabschiedet sich von deren Vorstellung einer kollektiv handelnden sittlichen Bürgerschaft als Basis der Demokratie. Anstelle dieser kollektiven Handlungsgemeinschaft setzt Habermas die Rückbindung des politischen Systems an die verschiedenen Netzwerke der politischen Öffentlichkeit. Das heisst, Habermas bezieht die Volkssouveränität nicht mehr auf einen einheitlichen Volkswillen, sondern auf die Diskussions- und Lernprozesse innerhalb einer Gesellschaft. Die Volkssouveränität wird dadurch prozeduralisiert. Der *politische Willensbildungsprozess* vollzieht sich nach dieser deliberativen Lesart zum einen über institutionalisierte

¹⁶ Ebenda, S. 643.

demokratische Verfahren und zum anderen im Kommunikationsnetz politischer Öffentlichkeiten.

Der Vorteil dieser Sichtweise liegt in ihrer Vereinbarkeit mit einer dezentrierten und komplexen Gesellschaft. Deliberative Demokratie kommt ohne eine national definierte Bürgerschaft aus, da eine ansonsten sich immer mehr auseinander differenzierende Massengesellschaft durch den Kitt des öffentlichen Diskurses zusammengehalten werden könnte.

Das Problem dieses prozeduralistischen Konzeptes der Demokratie liegt indes in ihrer Unfassbarkeit. Ab wann kann eine Demokratie als deliberativ bezeichnet werden? Ist das radikal-demokratische Versprechen der deliberativen Demokratie in der liberal-demokratischen Bundesrepublik schon eingelöst, wie Ottfried Höffe meint?¹⁷ Darauf antwortet Habermas nur sehr vage. Zwar fordert er die «Institutionalisierung entsprechender Verfahren»¹⁸ welche es der – durch öffentliche Diskurse, Debatten und gesellschaftlichen Lehrprozesse entstandenen – kommunikativen Macht der Zivilgesellschaft ermöglichen soll, das politische System zu beeinflussen. Doch über die Rahmenbedingungen und konkrete Ausgestaltung dieser Verfahren sagt Habermas wenig Konkretes:

«Der Grundsatz, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, muss je nach Umständen in Form von Meinungs- und Informationsfreiheiten, von Versammlungs- und Assoziationsfreiheiten, von Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheiten, von Berechtigung zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zur Betätigung in politischen Parteien oder Bürgerbewegungen usw. spezifiziert werden.»¹⁹

Etwas klarer wird Habermas' Sicht der Spannung zwischen Zivilgesellschaft und politischem System an zwei anderen Stellen. Anhand der Geschichte der Neuen Sozialen Bewegungen in der Bundesrepublik zeigt er auf, wie zivilgesellschaftliche Akteure –

17 Höffe 1993, S. 87.

18 Habermas 1992a, S. 22.

19 Habermas 1992b, S. 162f.

selbst wenn sie strukturell benachteiligt sind – Themen auf die politische Tagesordnung setzen können, auch wenn diese dem Willen der Regierung oder der Wirtschaft widersprechen. Dabei beleuchtet Habermas die Wirkungen der ganzen Stufenleiter der substitutionellen Bürgerproteste bis hin zum zivilen Ungehorsam.²⁰

Auf die aus seiner Sichtweise notwendigen Reformen der politischen Institutionen verweisen Habermas' politische Forderungen, auf die er am Ende von «Faktizität und Geltung» verweist: «Gegen die Vermachtung der *politischen Öffentlichkeit* richten sich die bekannten Vorschläge zur Verankerung plebiszitärer Elemente in der Verfassung (Volksabstimmung, Volksinitiative, usw.), auch die Vorschläge zur Einführung basisdemokratischer Verfahren (bei Kandidatenaufstellung, innerparteilicher Willensbildung usw.). Die Versuche zu einer stärkeren Konstitutionalisierung der *Macht der Medien* zielen in die gleiche Richtung.»²¹

2.2 Transnationale Staatsbürgerschaft

Habermas' Demokratietheorie erlaubt eine Vorstellung von staatsbürgerlicher Autonomie, die nicht an eine Staatsbürgernation oder gar an eine ethnisch homogene Schicksalsgemeinschaft gebunden ist. Dieser Schluss erscheint auch deshalb plausibel, weil das Konzept der Staatsbürgerschaft ursprünglich auf das Format von Städten oder Stadtstaaten zugeschnitten war und erst im Zeichen der republikanischen Bewegungen des 18. und 19. Jh. mit der Nation verknüpft wurde.²²

Bei der Beurteilung der Chancen künftiger politischer Öffentlichkeiten auf europäischer Ebene kann der historische Rückblick auf die Entwicklung staatsbürgerlicher Rechte in den

20 Ebenda, 458ff.; Dazu ausführlich Kleger 1993 sowie Gross/Spescha 1990.

21 Habermas 1992b, S. 533.

22 Vgl. den Beitrag von Bruno Kaufmann in diesem Band.

Nationalstaaten sehr hilfreich sein: Da laut Habermas die Demokratisierung der Territorialstaaten in den letzten zwei Jahrhunderten als Folge einer politischen Mobilisierung der Bevölkerung sowie einer gesteigerten Mobilität verstanden werden könne, liegt es nahe, aus ähnlichen Entwicklungen auf europäischer Ebene vorsichtig-optimistische Schlüsse zu ziehen: Der EG-Binnenmarkt bewirkt eine grössere horizontale Mobilität, welche die Kontakte zwischen Angehörigen verschiedener Nationalitäten vervielfachen wird. Dabei wird Europa multikultureller werden. Diese Tendenz wird darüber hinaus durch die zunehmende Immigration aus Osteuropa und den Armutsregionen der Dritten Welt verstärkt. Dies führt vermutlich zu sozialen Spannungen, doch diese «können, wenn sie produktiv verarbeitet werden, eine politische Mobilisierung fördern, die den endogenen, schon im Rahmen des Nationalstaates entstandenen sozialen Bewegungen neuen Typs (wie der Friedens-, der Ökologie- und der Frauenbewegung) Auftrieb gibt.»²³ Parallel dazu wächst der Druck von Problemen, für die es keine nationalstaatlichen Lösungen mehr gibt. Der zunehmende Bedarf an europäisch-koordinierten Lösungen könnte «Kommunikationszusammenhänge in europäischen Öffentlichkeiten herausbilden, die sowohl für die parlamentarischen Körperschaften neu zusammenwachsender Regionen wie auch für ein mit stärkeren Kompetenzen ausgestattetes Europaparlament einen günstigen Kontext bilden.»²⁴

Auch wenn die heutige EG-Politik gewiss noch kein Gegenstand von legitimitätswirksamen öffentlichen Kontroversen ist,

23 Habermas 1992c, S. 650. Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang auch die europäischen Gewerkschaften. Werden sie die zuwandernden ArbeiterInnen als billige Konkurrenz wahrnehmen, gegen die man sich mit allen Mitteln abschotten muss? Oder gelingt es den Gewerkschaften, die WanderarbeiterInnen im Rahmen einer multikulturellen Gewerkschaftsarbeit zu integrieren, indem sie sich gemeinsam mit den Immigranten für eine Gleichstellung von Einheimischen und Zugewanderten einsetzen? Als Beispiel für eine multikulturelle Gewerkschaftspolitik könnte die grösste schweizerische Einzelgewerkschaft Bau & Industrie (GBI) dienen.

24 Ebenda, S. 650.

so könnte sich in Zukunft eine europäische *politische* Kultur aus den verschiedenen nationalen Traditionen herausdifferenzieren. Das Beispiel der Schweiz zeige, dass dies durchaus möglich sei. Deshalb müsse es bei der Demokratisierung der europäischen Institutionen vor allem darum gehen, bessere Bedingungen für europaweite Kommunikationszusammenhänge zu schaffen. «Dabei wird den kulturellen Eliten und den Massenmedien eine wichtige Rolle zufallen.»²⁵ Zudem müsste darauf geachtet werden, dass die beschlussfassenden politischen Körperschaften offen sind für Themen, Wertorientierungen, Beiträge und Programme, die ihnen aus den nicht vermachteten politischen Öffentlichkeiten zufließen.

3. Europa der Bürgerbeteiligung: Schritte über Lepsius und Habermas hinaus

Obwohl ich in vielen Punkten Habermas' Konzeption eines postnationalen Europas der Bürger teile, erscheint mir seine Argumentation in einigen Punkten zu wenig konkret. Zwar konstatiert Habermas zu Recht, dass die ökonomische Integration einerseits die transnationalen Kontakte in Europa vervielfacht sowie andererseits mit dazu beiträgt, dass der Spielraum für nationale Lösungen gesellschaftspolitischer Probleme immer enger wird. Doch bezweifle ich, dass die in diesem Prozess entstehenden sozialen Spannungen eine politische Mobilisierung der Bevölkerung für eine transnationale politische Öffentlichkeit ohne weiteres fördern wird. Für eine gegenteilige nationalistische Entwicklung liessen sich unter Umständen genauso plausible Szenarien entwickeln, die heutzutage sogar als wahrscheinlicher gelten würden (vgl. nur die Asyl- bzw. Standortdebatten).

Es wird nun entscheidend von den Resultaten der Europäischen Politik sowie von konkreten Zukunftsprojekten für die

25 Ebenda, S. 651.

Europäische Union abhängen, ob sich weite Teile der Bevölkerung an einer transnationalen Union der europäischen Staaten beteiligen werden. Die knappen Resultate der Volksabstimmungen über die Maastrichter Verträge in Frankreich und Dänemark, bzw. über den Beitritt zur europäischen Union in Schweden und Finnland, zeigen, dass die aktuelle Verfassung der Europäischen Union keinen Anlass für eine Euro-Euphorie bietet.

Auch wenn die Befürworter einer bundesstaatlichen Europäischen Union zurecht gegenüber den Vertretern eines Europas der Nationen auf die kaum mehr vorhandenen nationalen Spielräume in wichtigen Policy-Bereichen²⁶ hinweisen, so folgt daraus jedoch nicht, dass jede supra- oder transnationale Regulierung schon einen Wert an sich darstellt. In diesem Sinne ist es lohnend, sich auch mit skeptischen Stimmen (wie zum Beispiel Lepsius) auseinanderzusetzen, ohne diese Argumentation von vornherein als ewig gestriges, nationales Denken zu stigmatisieren. Sicher lassen sich ohne weiteres unter den EU-skeptischen Stimmen auch «völkische» Töne vernehmen. Doch dies sollte nicht dazu verleiten, demokratisch-motivierte Voten zu überhören, die vor einer Aushöhlung demokratischer Prinzipien bei der Verlagerung von politischen Entscheidungskompetenzen auf eine vorkonstitutionelle europäische Ebene warnen.

Im Gegensatz zu Lepsius schliesse ich daraus jedoch nicht auf die Notwendigkeit einer *Renationalisierung der Politik*. Denn auch dies wäre kein Garant einer demokratischeren Politik angesichts der auch in den Nationalstaaten anzutreffenden Tendenz zur Technokratisierung und Unterwerfung der Politik unter die Gebote der internationalen Standortkonkurrenz.

Eine erste Schlussfolgerung, welche ich aus der Auseinander-

26 Besonders auffällig ist die Einbusse nationalstaatlicher Steuerungsmöglichkeiten in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Gut illustrieren lässt sich dieser Verlust an wirtschaftspolitischer Gestaltungskraft eines Nationalstaates im Rahmen einer sich internationalisierenden Wirtschaft am Scheitern der nationalstaatlichen, keynesianischen Wirtschaftspolitik in Frankreich 1983 (vgl. Utterwede 1991; Hickel/Mattfeld 1986; Demele/Schoeller 1986; sowie allgemeiner: Altwater/Mahnkopf 1993).

setzung mit den beiden Demokratisierungsperspektiven gewinne, liegt in der Notwendigkeit einer *Konkretisierung* von Habermas' deliberativer Demokratietheorie. Meines Erachtens kann es nicht dabei bleiben, nur eine europäische politische Öffentlichkeit zu postulieren und dann darauf zu hoffen, dass der Diskurs «lebensweltliche Pollen»²⁷ ins System trage. Für entscheidend halte ich vielmehr die Frage nach *konkreten und institutionalisierten Möglichkeiten der Partizipation* der Bürgerinnen und Bürger an der europäischen Politik. Diese Frage erfordert offensichtlich weitergehende Antworten, als es die Massnahmen der EU-Institutionen vorgeben, die heute unter dem offiziellen Begriff eines *Europa der Bürger*²⁸ firmieren. Es geht um nicht weniger als die Entwicklung und Durchsetzung von Verfahren, welche die *Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an einer transnationalen Politik* ermöglichen. In der Tat handelt es sich hier um eine der grössten Herausforderungen an die Demokratietheorie, wie auch an politisch handelnde Demokratinnen und Demokraten seit der Weiterentwicklung der Demokratie (theorie) von einem kommunal-städtischen Modell zu einem nationalstaatlichen im 18. und 19. Jahrhundert.

Um einige konkrete Ausblicke zu geben, gehe ich zum Schluss

27 Narr 1994, S. 96.

28 Unter dem Begriff «Europa der Bürger» werden offiziell die Massnahmen der EG/EU-Institutionen zusammengefasst, die in bezug auf die europäische Politik folgende Ziele verfolgen: «Abbau negativer Wirkungen, Aufbau eines positiven Images, Identifikation mit der Gemeinschaft» (Janssen 1994, 137). Konkret werden darunter beispielsweise folgende Massnahmen gefasst: die Freizügigkeit der Bürger im Binnenmarkt, die vereinfachte Anerkennung von Diplomen und Nachweisen der Berufsbefähigung, der EG-Pass, die europäischen Fahrzeugkennzeichen, der einheitliche EU-Gesundheitspass, die Jugend-, Studenten- sowie Dozentenaustauschprogramme, die Städtepartnerschaftsprogrammebeihilfen sowie die im Maastrichter Vertrag vorgesehene Vereinfachung der Direktwahl zum Europaparlament für EU-Ausländer, das EU-Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene und die Schaffung eines europäischen Bürgerbeauftragten beim Europaparlament. Anzumerken ist hier, dass es bei der Umsetzung dieser Massnahmen bisweilen noch hapert. So ist es zum Beispiel erst am 12. Juli 1995 zur Wahl des ersten EU-Bürgerbeauftragten durch das Europäische Parlament gekommen.

auf diesbezügliche Vorschläge einer transnationalen BürgerInnenbewegung ein, die versucht, konstruktive Auswege aus der doppelten Krise der Demokratie zu finden. Ich beziehe mich auf die BürgerInnenbewegung *europa*, in der sich seit 1991 etwa tausend Menschen aus unterschiedlichen Ländern zusammengefunden haben, um für die Einführung direktdemokratischer BürgerInnenrechte auf europäischer Ebene einzutreten.²⁹

Schluss: Kein Europa der Bürger ohne Bürgerbeteiligung

Im Zentrum der Bemühungen der BürgerInnen-Bewegung *europa* steht das Engagement für eine transnationale, föderalistische Europäische Verfassung mit direktdemokratischen Beteiligungsrechten. Der Bezug auf eine Verfassung resultiert dabei nicht aus dem Wunsch, einen europäischen Verfassungsstaat nach dem Modell des 18. und 19. Jahrhundert zu schaffen, sondern aus dem Freiheitsverständnis von Hannah Arendt, wonach «nichts vergänglicher und vergeblicher ist als eine Rebellion und eine Befreiung, die unfähig ist, die neu gewonnene Freiheit in angemessenen Institutionen und Verfassungen zu verankern.»³⁰

Bei diesem Engagement lässt sich *europa* von einem *Demokratieverständnis* leiten, welches davon ausgeht, dass «viele Bürger sich in den vergangenen 30 Jahren politische Handlungs- und Urteilsfähigkeit angeeignet haben, deren Potentiale mit dem Wahlrecht alle vier Jahre weitgehend unausgeschöpft bleiben.»³¹ Dies sei auch eine der wichtigsten Ursachen für die herrschende Politik(er)verdrossenheit. In bezug auf die europäische Ebene

29 Vgl. Mayer 1994, S. 174–177 sowie die Beiträge von Andreas Gross und Bruno Kaufmann in diesem Band.

30 Arendt 1986, S. 185.

31 Gross 1994, S. 64.

konstatiert der *europa*-Mitbegründer Andreas Gross, dass die Gefahr der Entfremdung in einem rein parlamentarisch-verfassten Europa noch grösser wäre als dies bereits heute in den Nationalstaaten der Fall sei.³² Aus diesem Grunde sei es unabdingbar, direktdemokratische Beteiligungsrechte in eine transnationale, europäische Verfassung zu integrieren, da nur damit Bürgerinnen und Bürger für ein neues «politisch vertieftes und sozial, ökologisch und friedenspolitisch leistungsfähiges Europa-Projekt gewonnen und motiviert werden können.»³³ Dabei ist aber darauf zu achten, dass die direkte Demokratie nicht mit der plebiszitären Demokratie³⁴ verwechselt wird.

Konkretisiert wurde dieses Demokratieverständnis in der 1994 zur Diskussion gestellten ersten Fassung der *europa*-Verfassungsthesen, aus denen ich zwei für meine Fragestellung zentrale Bestandteile herausgreife.³⁵

An *direktdemokratischen Rechten* sehen die Thesen in erster Linie die Verabschiedung einer europäischen Verfassung (EV) durch ein europäisches Referendum in allen Mitgliedsstaaten der EU vor. Ziel dieser Verfassung sollte nicht die Gründung eines europäischen Nationalstaates sein, sondern die Verankerung direkter Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger an

32 Ebenda, S. 64.

33 Ebenda, S. 63.

34 In einer plebiszitären Demokratie kann ein Träger der Macht (z. B. der französische Staatspräsident) ein Referendum von oben ansetzen, welches zu meist in einer Krisensituation zwecks Machtabsicherung geschieht. Dagegen werden Referendumsabstimmungen in einer direkten Demokratie von unten, auf Antrag eines Bürgerbegehrens ausgelöst, dass durch einen bestimmten Prozentsatz der Bürgerinnen und Bürger einer politischen Körperschaft unterschrieben sein muss. Dazu kommen noch die Referendumsentscheide, die durch das jeweilige Grundgesetz obligatorisch vorgesehen sind (z.B. Verabschiedung bzw. Änderung der Verfassung). Wegen ihrer basisorientierten Anlage sind diese von unten, bzw. durch Verfassungsrecht ausgelösten Volksabstimmungen, Bestandteil einer herrschafts-beschränkenden politischen Kultur – im Gegensatz zu den von Machthabern angeordneten Referenden.

35 Vgl. die erste Fassung in: Gross 1994, S. 70–73. Die zweite stark überarbeitete Fassung ist im letzten Teil dieses Buches dokumentiert.

der europäischen Politik. Deshalb sehen die *eurotopia*-Thesen vor, dass auch über die künftigen Revisionen der EV obligatorisch ein europäisches Referendum entscheiden müsste. Um rechtsgültig zu werden, müssten diese Referenden eine doppelte Mehrheit erreichen, nämlich die Zustimmung der Mehrheit der EU-BürgerInnen sowie die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten. Um darüber hinaus zu gewährleisten, dass auch von unten Themen auf die politische Agenda der EU gesetzt werden können, sehen die Thesen vor, dass BürgerInnen auch direkt Änderungen der EV vorschlagen können, wenn sie dafür in einem Bürgerbegehren 5% der EU-Wahlberechtigten und mindestens 1% aus jedem Mitgliedsland gewinnen. Nachteile, die wegen der Grösse, Sprachenvielfalt und Struktur der EU, die diesbezügliche Handlungsfähigkeit von EU-BürgerInnen eingrenzen, sollten zudem mittels eines «Demokratie-Ressourcen-Fonds» abgebaut werden.

Für ein *neues föderales Gleichgewicht* plädieren die Thesen, um eine drohende Überzentralisierung und Unitarisierung der EU abzuwenden. Dabei gehen die Thesen davon aus, dass ein föderalistischer Staatsaufbau nach bundesrepublikanischem Vorbild, sowie das Subsidiaritätsprinzip keine hinreichenden Garantien für eine ausgewogene Balance zwischen den beiden Legitimationsprinzipien (Bürger und Nation, bzw. Region) darstellen. Besonders in Konfliktfällen würde bei einem Föderalismus nach deutschem Modell die Gefahr bestehen, dass sich die europäische Ebene, da mit Kompetenzkompetenzen³⁶ ausgestattet, immer gegen den Willen einer nachgeordneten nationalen und/oder regionalen Gebietskörperschaft durchsetzen

36 Unter diesem juristischen Begriff wird die Möglichkeit einer rechtlichen Körperschaft verstanden, autonom, oder zumindestens weitgehend autonom, die rechtlichen Spielregeln zu verändern. In bezug auf die Europäische Union wird in diesem Zusammenhang vor allem auf die Artikel 100 und 100a des EG-Vertrages verwiesen, welche die Gemeinschaft ermächtigen, Rechtsvorschriften zu erlassen, die die «Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben» (Europäische Gemeinschaft/Europäische Union 1993, 71). Da die Ökonomie heute alle Lebensbereiche zum Gegen-

kann. Statt dessen sprechen sich die *eurotopia*-Verfassungsthesen dafür aus, dass zentrale Instanzen nur in Politikbereichen tätig werden können, die in einer Verfassung präzise und abschliessend bezeichnet werden. Diese Aussage gleicht in manchem dem Konzept des zweigleisigen Föderalismus (Dual-Federalism), welches bis 1937 in den USA sowie bis heute in der Schweiz angewendet wird.³⁷ Zudem sollte laut *eurotopia* in einer europäischen Verfassung ein «beschränktes opting out», d. h. ein nationales, evtl. auch ein regionales, Ausklinken aus einer EU-Rechtsnorm möglich sein, jedoch nur, wenn dies *in einem Referendum* von einer Mehrheit der StimmbürgerInnen der betreffenden Nation gefordert wird und nicht im Widerspruch zu den europäischen Verfassungsnormen steht. Dies würde einerseits bedeuten, dass sich Britanniens «opting out» in bezug auf das Maastrichter Abkommen zur Sozialpolitik vor einer europäischen Verfassungsgerichtsbarkeit sowie in einer britischen Volksabstimmung bewähren müsste. Andererseits könnte damit trotzdem sichergestellt werden, dass kein Land in einer existenziellen Frage von «Brüssel» überwältigt werden kann.

Natürlich kann dieser kurze Hinweis auf die *eurotopia*-Thesen keine fertigen Lösungsmodelle anbieten. Allerdings stellen sie m. E. einen überlegenswerten Ansatz dar, um die direkte Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in Europa zu konkretisieren und voranzubringen.

stand hat, besteht die Gefahr, dass die EU aufgrund dieser Bestimmung in alle Lebensbereiche regelnd eingreifen könnte.

37 Vgl. Scharpf, 1991.

Literaturliste

- ADAM, KONRAD (1994): *Wir sind das Volk – und wer sind wir? Europas Stiefkind ist der Bürger – Plädoyer für eine gemeinsame Verfassung*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. November 1994, S. 37.
- ALTVATER, ELMAR/MAHNKOPF, BIRGIT (1993): *Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht*, Münster.
- ARENDE, HANNAH (1986): *Über die Revolution*, München/Zürich.
- DEMELE, OTTAWALD/SCHOELLER, WOLFGANG (1986): *Wirtschaftspolitik und aussenwirtschaftliche Absicherung*, in: *Staatliche Wirtschaftsregulierung in der Krise*, Veröffentlichung der Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg, Opladen, S. 55–70.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT/EUROPÄISCHE UNION (1993): *Die Vertragstexte von Maastricht*, Bonn.
- EVERS, TILMAN (1994): *Supranationale Staatlichkeit am Beispiel der Europäischen Union: Civitas civitatum oder Monstrum?* in: *Leviatan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft*. Nr. 1/1994, S. 115–134.
- GROSS, ANDREAS (1994): *12 Denkanstöße für ein (direkt-)demokratisch verfasstes Europa*, in: *Stiftung Mitarbeit (Hg.): Mehr Demokratie für Europa. Ideen und Ansätze*, Bonn, S. 62–73.
- GROSS, ANDREAS/SPESCHA MARC (Hg.) (1990): *Demokratischer Ungehorsam für den Frieden*, Zürich: Realotopia.
- HABERMAS, JÜRGEN (1992a): *Drei Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik*, in: Münkler, H. (Hg.): *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München/Zürich, S. 11–24.
- HABERMAS, JÜRGEN (1992b): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M.
- DERS. (1992c): *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, in: Habermas, Jürgen: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M., S. 632–660.
- HICKEL, RUDOLF/MATTFELD, HARALD (1986): *Die Zukunft des Keynesianismus*, in: *Staatliche Wirtschaftsregulierung in der Krise*, Veröffentlichung der Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg, Opladen, S. 15–37.
- HÖFFE, OTFRIED (1993): *Eine Konversion der kritischen Theorie? Zu*

- Habermas' *Rechts- und Staatstheorie*, in: *Rechtshistorisches Journal*, Nr. 12/1993, S. 70–88.
- JANSSEN, BERND (1994): *Europa der Bürger*, in: Weidenfeld, W./Wessels, W.: *Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Bonn, S. 137–139.
- KLEGER, HEINZ (1993): *Widerstände und politische Verpflichtung in einer lernfähigen Demokratie*, Frankfurt/M.
- LEPSIUS, M. RAINER (1990): *«Ethnos» oder «Demos»*, in: Lepsius, M. Rainer: *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen. S. 247–255.
- DERS. (1993a): *Die europäische Gemeinschaft und die Zukunft des Nationalstaates* in: Lepsius, M. Rainer: *Demokratie in Deutschland*, Göttingen, S. 249–264.
- DERS. (1993b): *Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, in: Lepsius, M. Rainer: *Demokratie in Deutschland*, Göttingen, S. 265–285.
- MAYER, THOMAS (1994): *BürgerInnen-Bewegung eurotopia: Woher wir kommen... wer wir sind... wohin wir wollen*, in: *Stiftung Mitarbeit (Hg.): Mehr Demokratie für Europa. Ideen und Ansätze*, Bonn, S. 174–177.
- NARR, WOLF-DIETER (1994): *Recht – Demokratie – Weltgesellschaft. Überlegungen anlässlich der rechtstheoretischen Werke von Jürgen Habermas und Niklas Luhmann. (Teil I)*, in: *PROKLA*, Heft 94, 24. Jahrgang, Nr. 1, S. 87–112.
- SCHARF, FRITZ W. (1991): *Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? (Thesen)*, in: Wildenmann, R. (Hg.): *Staatwerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden, S. 415–428.
- UTERWEDDE, HENRIK (1991): *Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Mitterrand 1981–1991*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 47–48, S. 16–25.
- WEBER, MAX (1985): *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in: ders.: *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen 1985, S. 306–443, zit. nach Lepsius (1993b, 267).
- WEIDENFELD, WERNER (Hg.) (1995): *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*, Gütersloh.

Nationalismus und Föderalismus in Europa

von Alexander Langer †

Angesichts bestimmter nationalistischer Explosionen vor allem in Ost- und Südosteuropa könnte man fast den Eindruck gewinnen, dass nun, wo der zweite Weltkrieg endgültig beendet und begraben scheint, der erste wieder beginnen kann. Und wenn man zudem bedenkt, dass auch an vielen anderen Ecken Europas das Aufwallen nationaler oder ethnischer oder gar «rassischer» Emotionen und Konflikte zu bemerken und die Tendenz eindeutig zunehmend ist, muss man sich schon fragen, ob wieder «europäische Bürgerkriege» – d. h. Kriege zwischen europäischen Völkern – möglich werden, und ob Nationalismus tatsächlich als bereits überwundenes Erbe des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts abgetan werden kann.

Wenn für den Westen der Nationalismus vielleicht selbstverständlich negativ besetzt sein mag, kann dies aber für den Osten schon deshalb nicht gelten, weil man sich eben erst aus einer Art Zwangs- und Fassaden-Internationalismus entlassen fühlt.

Ethnisches, nationales, sprachliches Erwachen von Identität kommt übrigens nicht nur im vormalig kommunistisch beherrschten Osten vor, sondern in verschiedenen Formen auch in den westlichen Ländern. Man denke nur an die unterschiedlichen autonomistischen Bewegungen, die als Reaktion auf Zentralismus, forcierte Modernisierung, Unterdrückung und Gleichschaltung von Diversität auch im Westen florieren, oder an die grassierende Fremdenfeindlichkeit, die bis zu Rassismus und Gewalt reicht. Es fällt dabei auf, dass die meisten Länder in Mittel- und

Osteuropa, ähnlich wie bestimmte (geographisch oder sozio-ökonomisch) eher periphere Gebiete, eigentlich eine viel größere Vielfalt und daher vielleicht auch ein grösseres Spannungspotential erhalten haben, als die Hochburgen der Industrie, der Technik, der Massenkommunikation und der durchorganisierten und durchverwalteten Modernität. Und Spannung darf doch nicht einfach bloss negativ besetzt werden, da liegt auch viel Vitalität und Echtheit drin.

Das Ansteckungsvermögen ethno-nationaler Bewegungen ist jedenfalls gross, und man braucht nur die fortzeugende Anstiftungskraft der Forderung nach Selbstbestimmung und Nationalstaat oder zumindest Autonomie und Selbstregierung zu betrachten, um sich jetzt schon gut ausmalen zu können, dass die nationale oder ethnische Frage in ganz Europa noch mitnichten ausgestanden oder keim-unfähig gemacht worden ist und in den kommenden Jahren und vielleicht Jahrzehnten viel Kopfzerbrechen (vielleicht auch das Zerbrechen vieler Köpfe) bereiten kann. Die Sprengkraft und die Fähigkeit nationaler (ethnischer, rassischer, religiöser . . .) Mobilisierungen, breite Schichten mitzureissen, übersteigt nämlich bei weitem die Intensität sozialer Konfrontationslinien.

Es gibt viele originäre und konstruktive Aspekte in ethno-nationalen Bewegungen, so beispielsweise die Aufwertung von sprachlicher und kultureller Eigenart, Tradition und spezifischer Lebensbewältigung, ohne auf den ökonomischen oder politischen «Stellenwert» zu achten. Es gibt heute rund 170 souveräne Staaten, aber gewiss über 5000 Sprachen; die erzwungene und mittels ökonomischer, politischer oder gar militärischer Gewalt durchgesetzte Reduktion auf bloss eine einzige Art von «Entwicklung» (die der modernen Industriegesellschaft) und eine einzige Art von Ökonomie (die vom Weltmarkt dominierte Geld- und Profitwirtschaft) ruft verständlicherweise Widerstände auf den Plan und muss geradezu als Herausforderung verstanden werden, abseits vom «Fortschritt» – und quer dazu – Ökonomien, Kulturen und Formen der Gemeinschafts- und Lebensgestaltung zu erhalten und zu verteidigen, die sich gegen

den Strom stemmen und vital genug sind, trotz der grossen Energie, die dazu erforderlich ist, ihre «unrentable» und gewissermassen störende Existenz zu erhalten und fortzuentwickeln.

Gerade diese oft absolut nicht klar auseinanderzuhaltende Mischung von konstruktiven und destruktiven Aspekten ethno-nationaler Bestrebungen macht deren jeweilige Beurteilung und zuverlässige Prognosen so schwer. Wo heute Balten, Kaukasier, Südtiroler, Basken, Armenier, Kurden und Lappen ihre je verschiedenen ethnischen oder nationalen Anliegen verfechten, sind die jeweils besonderen Ziele und die Reaktionen darauf sehr gefächert und gespalten. Nicht für alle Volks- oder Sprachgruppen, Völker oder Stämme ist die Erreichung eines eigenen Staates das höchste der Gefühle, aber gewiss ist immer ein möglichst hohes Mass an Eigenständigkeit intendiert. Unter den Beobachtern solcher Prozesse – die bis hin zur staatlichen Abspaltung, bzw. zum Aufbau neuer Staaten führen können – sind sie für einige einfach deswegen an sich positiv und hoffnungsvoll, weil sie darin eine Art der Verwirklichung des «small is beautiful – klein, aber fein» sehen, und eine gesunde Reaktion gegen Zentralismus, Bürokratie und Fremdbestimmung. Für andere hingegen lauert jedesmal gleich ein gefährliches Wiederaufleben des Nationalstaats hinter der Mauer, womöglich mit Armee und vielleicht auch Krieg. Wobei alte Probleme wie überkommene Erbfeindschaften, ungelöste Grenzprobleme, festgefahrene Unterdrückungen und Diskriminierungen, historische Unrechtssituationen... sich mit neuen Spannungen paaren können: Vertreibungen neueren Datums, z. B., oder übermässige Zuwanderung, Aufkommen neuer Anschauungen und Bewusstseinsformen (vom Regionalismus zur Xenophobie), und dies alles in einem Gemisch sozialer und ethnischer Spannungen, die tatsächlich sicherheitsgefährdend wirken können und die Versuchung nahelegen könnten, lieber einen (möglichst «guten») Weltgendarmen anzurufen, als derartige Konflikte durchzustehen.

Rückkehr zum Nationalstaat?

Und während gleichzeitig in so manchen Teilen Europas deutliche Nostalgie gegenüber früheren plurinationalen Ordnungen – insbesondere Österreich-Ungarn, aber auch der mittelalterlichen Reichsidee – zu spüren sind, und Westeuropa eher die supranationale Integration auf seine Fahnen geschrieben hat, scheint im Osten die nationalistische Desintegration vorzuherrschen. Aber auch der Westen ist dagegen keineswegs gefeit.

Ist es also so, dass wir uns (neuerdings wieder) damit anfreunden müssen, dass Völker (und möglicherweise Volksgruppen) die Bildung eines Nationalstaats oder den Anschluss an einen Nationalstaat oder die Spaltung in Nationalstaaten als den besten oder gar alleinseligmachenden Weg zur Verwirklichung ihrer Aspirationen erkennen und zielstrebig verfolgen? Muss die Idee völkerverbindender und über-ethnischer oder -nationaler Zusammenschlüsse als aufklärerische Illusion, als lebloses idealistisches Kunstgebilde aufgegeben und lieber der Nationalstaat mit möglichst sauberen und klaren Grenzen angestrebt werden? Ist nicht die Langsamkeit und die Widersprüchlichkeit des westeuropäischen Integrationsprozesses selbst ein deutliches Eingeständnis, dass man derartige Grillen lieber beiseite lassen sollte?

Zum Selbstbestimmungsrecht der Völker: Nationalstaat als ungeeignete Antwort

So denken heute nicht wenige, vor allem von denen, die das Selbstbestimmungsrecht der Völker (was immer das heissen mag: «Selbstbestimmung» und «Volk») als wichtigstes kollektives Recht ziemlich unhinterfragt auf den Hauptaltar der Neuordnung der Welt stellen möchten. Doch übersieht man dabei gerne zumindest zwei grundlegende Realitäten: dass nämlich die «Völker» in der Welt, und auch in Europa, in den seltensten

Fällen so konzentriert und ungemischt siedeln, wie es für klare ethnische Grenzziehungen erforderlich wäre, und dass die Durchsetzung von Nationalstaatlichkeit unter den gegenwärtigen Umständen ein hohes Mass an (auch internationalem) Konflikt implizieren kann.

Das hat etwas mit einigen bisher meist unwidersprochenen Eigenschaften der Staaten zu tun, die anscheinend unantastbar fortbestehen und zum Kernbestand der Nationalstaatlichkeit geworden sind, aber angesichts der historischen Katastrophen, die sie mitbewirkt haben, eigentlich ihre Legitimation verloren haben müssten.

«Jeder Staat ein Nationalstaat», «jeder Nation ihren Staat» oder «jedem Volk sein Nationalstaat», «jedem (National)staat seine Souveränität» (samt Recht auf Militär und Krieg), «Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten» als Quintessenz der nationalen Souveränität, vielleicht noch «saubere Grenzziehung nach klar erkennbaren ethnischen Kriterien» (wie es noch zu Ende des 1. Weltkriegs in den 14 Punkten Wilsons stand und nicht verwirklicht wurde) sind so in etwa die unhinterfragten Selbstverständlichkeiten, die meist hinter der gegenwärtigen Selbstbestimmungswelle und den nationalen/ethnischen Bestrebungen stehen und für sich beanspruchen, zu den nicht weiter beweisbedürftigen Axiomen des Völkerrechts zu zählen.

Und tatsächlich dürfen alle jene, die diese Kriterien für ihren – vielleicht schon sehr soliden – Nationalstaat in Anspruch nehmen, dann auch nicht besonders entsetzt sein, wenn neue Bewerber auf den Plan treten und sie ebenfalls für sich reklamieren: ob das nun Korsen gegenüber Frankreich, Ungarn gegenüber Rumänien oder Kurden gegenüber der Türkei sein mögen. Wer den Teufel des Separatismus mit dem Beelzebub des Nationalstaats austreiben will, kann kein guter Exorzist sein. Wir haben kein Recht, uns zu entrüsten, wenn andere unsere Fehler nachahmen möchten – ob es sich dabei um forcierte Industrialisierung, Nationalstaat oder Energiekonsum handelt.

Dennoch geben diese Kriterien keine sehr brauchbare und

erst recht keine friedliche Perspektive für das Selbstbestimmungsrecht her, das übrigens 1975 in der famosen Schlussakte von Helsinki heuchlerischerweise in einem Atemzug mit der Unverletzlichkeit der Grenzen (ausser durch einvernehmliche Regelungen) benannt wird. Denn wie die Erfahrung zeigt, ist es ungeheuer schwierig – ich würde sagen, in den meisten Fällen unmöglich – «richtige» oder «gerechte» oder «ethnisch einwandfreie» Grenzziehungen festzulegen – und erst recht, sie auch friedlich durchzusetzen; es ist, vor allem angesichts schwerer Menschenrechtsverletzungen oder Unterdrückung von Minderheiten, aber auch angesichts beispielsweise grosser ökologischer Schädigungen, nicht mehr länger zu rechtfertigen, dass eine Staatsgrenze eine unüberwindliche Barriere gegen «Einmischung» darstellen soll; es ist kaum möglich, in einer immer enger interdependenten Welt bisherige nahezu «privatrechtliche» Formen von Souveränität aufrechtzuerhalten («usque ad sidera, usque ad inferos», wie das Privateigentum im römischen Recht); es gibt viel mehr Völker, Volksgruppen, Stämme usw. als Nationalstaaten in ihrem heutigen Gepräge möglich sind; es gibt kaum irgendwo ein Volk, das tatsächlich als ganzes in einem Staat und dort alleine lebt, und kaum irgendwo einen Staat, der tatsächlich mit Fug und Recht als mono-ethnischer Nationalstaat betrachtet werden kann.

Gretchenfrage: ethnischer Exklusivismus oder Politik des Zusammenlebens?

Also wäre es vielleicht besser, die bisherigen Vorstellungen vom Nationalstaat in den Bereich idealtypischer, aber schwer realisierbarer Phantasievorstellungen zu verweisen und die Grundvorstellung, die damit zusammenhängt, als verfehlt (und jedenfalls undurchführbar) zu charakterisieren: dass nämlich ein Volk (oder eine Volksgruppe, usw.), um gut leben und sich selbst verwirklichen zu können, in einem ethnisch homogenen und wo-

möglich souveränen Rahmen oder zumindest als Mehrheit auf ihrem Territorium leben muss. Das führt zu ethnischem Exklusivismus, der in seinen extremen, aber leider gar nicht so seltenen Formen zur Zwangs-Inklusion oder zur Zwangs-Exklusion der «anderen» (Menschen, Gruppen, Sprachen, Kulturen, Religionen...) führt. Nämlich zu erzwungener und häufig gewaltvoller Assimilierung einerseits oder zu Vertreibung, Aussiedlung oder gar Auslöschung andererseits, und jedenfalls zu Reibungen und gar Krieg mit anderen führt – das kennt man ja mittlerweile aus der Geschichte, und sollte deshalb sehr hellhörig sein. Wer einen «Staat der Deutschen» (der Slowenen, der Italiener, der Rumänen...) möchte, darf sich nicht wundern, dass sich dann alle jene, die gerade nicht zu den Deutschen (Slowenen, Italienern, Rumänen...) zählen, unwohl fühlen und zu wehren beginnen. Und je mehr Staatlichkeit mit der Durchsetzung ethnischer oder nationaler Anliegen verbunden ist, desto gefährlicher können die Auswirkungen werden. Auch eine Politik des Zusammenlebens und fürs pluri-ethnische Zusammenleben kann nicht in erster Linie auf Staatlichkeit setzen, erfordert aber dennoch ein gewisses Mass an institutioneller Absicherung des sprachlichen, ethnischen, kulturellen, religiösen Pluralismus' und der substantiellen Gleichberechtigung, und vor allem der tatsächlichen Anerkennung und Förderung von Diversität und ihrer Würde.

Wer ethnischen Exklusivismus als unheilvolle Versuchung und Negativziel im Auge hat, wird sich hingegen positiv um Entwürfe fürs Zusammenleben bemühen müssen: darin dürfte heute die zentrale Herausforderung liegen, danach wird man auch Staaten und politische Strukturen befragen müssen. *Ethnischer Exklusivismus versus Politik des Zusammenlebens* – darin liegt eine ganz wesentliche Gretchenfrage für Staaten, Verfassungen und Rechtsordnungen – und auch politische Bewegungen. Eher als die ethnische oder nationale Dimension wird man die Bindung der gemeinsam auf einem Territorium lebenden Menschen an dieses Gebiet aufwerten und ansprechen müssen: die territoriale Dimension eher als die ethnische. Da können

ökologische, soziale, wirtschaftliche und andere Aspekte stark hineinwirken, und da kann eine eher föderalistische Konzeption mehr hergeben als Nationalstaatlichkeit und ihre verkleinerten Karikaturen. Auch weil die meisten heute bestehenden sog. Nationalstaaten gleichzeitig zu gross und zu klein sind: zu gross, um tatsächlich Demokratie und Partizipation gewährleisten zu können; zu klein, um wirksam Probleme mit supranationaler Dimension (man denke nur an den Umweltschutz oder an die Sicherheitspolitik!) lösen zu können.

Kann europäischer Föderalismus eine Antwort sein?

Daher scheint es einleuchtend, den ethnozentrischen und nationalistischen Ansätzen gegenüber ein hohes Misstrauen zu bewahren – bis hin zu suspekten Formeln vom «*Europa der Vaterländer*» oder «*der Völker und/oder Volksgruppen*» – während ein «*Europa der Regionen*» einen viel besseren Ansatz für eine demokratische Politik der Autonomien, des Zusammenlebens und der tatsächlichen (nicht bloss einmaligen und formelhaften) Selbstbestimmung hergibt. Den Föderalismus, den es heute braucht, um die bisher angesprochenen Fragen irgendwie zu bewältigen, könnte man vielleicht am besten als gleichzeitige Abgabe von Macht und Kompetenzen nach unten und nach oben bezeichnen: nach unten, durch entsprechende Stärkung lokaler Autonomie und Selbstregierung, nach oben durch Aufbau supranationaler Zusammenhänge und Ordnungsstrukturen. Dezentrale Macht muss auch bedeuten, dass ethnisch oder sprachlich besonders definierte Gemeinschaften und Minderheiten einen besonderen Anspruch auf adäquate politische Strukturen haben, um gleichzeitig ihr nötiges Eigenleben pflegen zu können und den Austausch und das gleichberechtigte Zusammenleben der Menschen und der Kulturen zu fördern. Die Anerkennung von besonderen Autonomieformen und institutionell verankerter Mehrsprachigkeit in den betreffenden

Siedlungsgebieten und im Staat sind ein wichtiges Element in diese Richtung.

Die europäische Union, die EU, ist dabei sicher heute in Europa und weit darüber hinaus jener Ansatz, auf den man von vielen Seiten am hoffnungsvollsten blickt.

Die EU ist kein Traum und schon gar kein Idealbeispiel für Demokratie, Autonomien und Föderalismus, und doch ist es unbestritten jenes «*real existierende Europa*», auf das man sich heute allseits bezieht – um es zu loben, zu kritisieren, nachzuahmen oder zu bekämpfen.

Chancen und Hindernisse durch die EU

Stellen wir uns also diesbezüglich abschliessend drei wichtige Fragen, von deren praktischer Beantwortung für Europas Zukunft viel abhängen kann.

(1) Was enthält die bisherige Erfahrung der EU an positiven Ansätzen in Richtung supra-nationaler, föderalistischer Ordnungen?

(2) Was weist hingegen diesbezüglich in die falsche Richtung?

(3) Was müsste sich in der EU und um die EU herum ändern, um einen glaubhaften und auch für den Osten «attraktiven» Europa-Föderalismus zu entwickeln, der sich als Alternative zum Rückfall in die Nationalstaatlichkeit bewähren könnte?

Zu 1) Zu den positiven und richtungweisenden Elementen der EU-Erfahrung könnte man beispielsweise folgende zählen:

- ein Integrationsprozess wurde in Gang gesetzt, der historische «Erbfeinde» zusammenbringt, Grenzen abbaut, gemeinsame Politik und gemeinsame Organe (beispielsweise das Europäische Parlament und die Exekutivkommission der EU) zustandebringt;
- ein gemeinsames Bundesrecht wurde – zumindest in Teilen und Bereichen – entwickelt, ein gemeinsamer Vorrat von

Rechten, Verpflichtungen, Chancen auch für die Bürger festgelegt;

- der Integrationsprozess verläuft bisher weitgehend unter Erhaltung wichtiger Elemente der Vielfalt (z. B. der Sprachen und Kulturen, zumindest auf der «nationalen» Ebene; auf der infra-«nationalen» allerdings viel weniger).

Zu 2) Ohne sich hier auf eine allgemeine und allseitige EU-Kritik einzulassen, muss doch in Hinblick auf unser Thema hervorgehoben werden, dass es sich um ein vorwiegend bis ausschliesslich auf Ökonomie und Finanz zentriertes, stark technokratisches Gebilde handelt, das sich u. a. durch einige fundamentale Defizite negativ auszeichnet:

- *Demokratiedefizit*: einer starken «Summe der nationalen Exekutivorgane» (EU-Ministerrat) und einer Gemeinschaftsexekutive (EU-Kommission), die nicht einmal vom Parlament gewählt ist, steht ein schwaches Parlament gegenüber, andere demokratische Instrumente für Beteiligung und Mitsprache gibt es praktisch nicht;
- *Föderalismusdefizit*: die Nationalstaaten machen die EU-Politik über den Rat; Regionalismus kommt kaum vor, die EU «zwingt» ihre Mitgliedsstaaten zu keinem Mindeststandard an Regionalismus, Autonomien, Minderheitenschutz, Dezentralisierung der Macht;
- *Europa-Defizit*: selbst nachdem sich die EU um drei EFTA-Staaten erweiterte und zusammen mit drei weiteren EFTA-Staaten einen «Europäischen Wirtschaftsraum» (EWR) bildet, steht immer noch das reiche Europa dem restlichen Teil des «alten Erdteils» getrennt gegenüber; Mittel- und Osteuropa kommen kaum vor und werden in immer neue Wartezimmer verwiesen, um den Fortgang der ökonomischen, politischen und militärischen Integration Westeuropas und dessen Bündnisse und Interessen nicht zu stören.

Zu 3) Die Überwindung der genannten Defizite und die Bemühungen, die Europäische Gemeinschaft demokratie-, föderalis-

mus- und «europa»fähiger zu machen, werden also vor allem in folgende Richtungen gehen müssen, die einen möglichen Umbau der EU charakterisieren könnten:

- *Politik vor Wirtschaft und Währung*, d. h. starker Ausbau der politischen Dimension der europäischen Integration, auch unabhängig vom Fortgang und von der Ausdehnung einer (derzeit westeuropäischen) Wirtschafts- und Währungsunion; hierbei könnten andere europäische Prozesse ausserhalb der EU, wie beispielsweise die OSZE, eine positive Rolle spielen;
- entschiedener Einbau *demokratischer (nicht bloss, aber auch parlamentarischer) Elemente* in den europäischen Einigungsprozess, der bisher vor allem auf der wirtschaftlichen und intergouvernementalen Ebene vor sich ging;
- *volle Öffnung gegenüber allen europäischen Ländern*, die den Beitritt zur Gemeinschaft wünschen («mehr Osten» also), was natürlich auch die partielle Umgestaltung der bisherigen Formen der Gemeinschaft zu einem «gemeinsamen europäischen Haus» erfordert; Möglichkeit eines politischen Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft auch ohne Beitritt zum gemeinsamen Markt;
- *Regionalismus, Autonomien und Minderheitenschutz* als Wesenselemente der inneren Architektur einer solchen europäischen Gemeinschaft: die bisherigen Konzessionen an die «Subsidiarität» sind absolut ungenügend, in einem derartigen Kontext müssten beispielsweise auch «Europaregionen» jenseits der bisherigen Staatsgrenzen möglich sein, eine verbindliche «Charta der Rechte der Volksgruppen und Minderheiten» und ein verbindlicher Mindestbestand an Dezentralisierung der Staatsmacht bzw. an Autonomie und Regionalismus müsste zum konstitutiven Element und geradezu zur Bedingung für die Teilnahme an der europäischen Gemeinschaft werden.

Demokratischer, autonomistischer, gesamteuropäischer Föderalismus ist als ein mögliches und glaubhaftes Instrumentarium

für eine Politik und Kultur des Zusammenlebens und der demokratischen «Selbstbestimmung» denkbar – als genügend «attraktive» Alternative zur nationalistischen Desintegration. Die Rückkehr zum Nationalstaat nicht, ebensowenig wie die einseitige West-Integration Europas mit einer daraus folgenden «Süd-amerikanisierung» Mittel- und Osteuropas.

Der Homo oeconomicus und die integrierende Wirkung eines europäischen Referendums

Von Pascal Jacobs (Enschede)

Das Europäische Parlament plädiert in seinem Bericht¹ im Hinblick auf die EU-Regierungskonferenz von 1996 nachdrücklich für die Schaffung eines Europas der Bürger. Dieses Ansinnen setzt m. E. eine gesamteuropäische Bürgeridentität voraus, welche die Wahrnehmung gemeinschaftlicher Interessen sowie geteilte Emotionen enthält. Doch eine derartige Identität ist momentan weit von der Wirklichkeit entfernt. Ein minimales Erfordernis wäre, dass die verschiedenen Staatsbürger in Europa einander in ihrer Verschiedenheit akzeptieren und respektieren und darauf ihre europäische Gemeinschaft aufbauen. Nur so hat die Utopie einer europäischen Zivilgesellschaft eine Chance, Realität zu werden.

In seinem Bericht empfiehlt das Europäische Parlament neben einer Stärkung der Handlungsfähigkeit der Union eine verbesserte Information über politische Entscheidungen der EU. Fortschrittlich ist dagegen sein Bemühen, ein europäisches Referendum über die Ergebnisse der Regierungskonferenz ins Auge zu fassen.

Gerade für die Schaffung einer gesamtgesellschaftlichen Identität könnte die Einführung direktdemokratischer Instrumente in den politischen Prozess ein wichtiger Schritt sein. Die direkte Demokratie kann als Integrationsmuster für die europäischen Bürger betrachtet werden, weil sie die Bürger <sanft zwingt>

sich selbst in ihrem gesellschaftlichen Kontext zu sehen. Der kommunikative Aspekt der direkten Demokratie bietet den Bürgern die Möglichkeit, verschiedene Meinungen zu hören und zu respektieren.

Das zentrale Thema dieses Artikels ist nun die Frage, ob ein europäisches Referendum tatsächlich eine bürgerintegrierende Wirkung hat. Dabei orientiere ich mich an dem in der Public-Choice-Theorie erwähnten Homo oeconomicus-Prinzip. Dieses Prinzip besagt, dass bei allen Entscheidungen das Eigeninteresse im Vordergrund steht. In europäischer Hinsicht wären dies demnach vor allem kurzfristige Staatsinteressen. Diese klassische Lesart des Homo-oeconomicus-Prinzip ist aber mehr und mehr in den Mittelpunkt eines Streites geraten. Deshalb habe ich es in meinem Beitrag um ein kommunikatives Element ergänzt.

Dieser Beitrag ist folgendermassen aufgebaut. Zuerst wird auf Public Choice als Methodik und die Zweifel an der Richtigkeit des (neo-)klassischen Homo-oeconomicus-Prinzips eingegangen (1). Dann wird nach Anknüpfungspunkten gesucht, um die Public-Choice-Theorie als Analysemuster mit dem Identitätsbegriff verbinden zu können (2). Weiter wird das Zustandekommen einer gemeinsamen Moralität als Voraussetzung für eine kollektive Bürgeridentität mit dem Homo-oeconomicus-Prinzip konfrontiert (3). Aufgrund der Ergebnisse werde ich die Leistungsfähigkeit direktdemokratischer Verfahren im Hinblick auf die Integration der europäischen Bürger in die Europäische Union beurteilen und daraus Schlüsse für eine weitergehende EU-Integration ziehen (4).

1 Siehe Bourlanges/Martin-Bericht im Dokumentationsteil dieses Bandes.

1. Der kommunikative Homo oeconomicus

Der Ausgangspunkt der Public-Choice-Theorie wie auch der liberalen Ökonomie ist die Annahme, dass der Mensch ein egoistischer und rationaler Nutzenmaximierer ist.²

Auch das *demokratische Verhalten* des Individuums und *demokratische Verfahren* können mit einer solchen ökonomischen Methodik analysiert werden. Interessant ist dabei, dass gerade diese Untersuchungsmethodik nicht problemlos ist. Gerade bei direktdemokratischen Verfahren ist offensichtlich, dass die klassische Lesart des Homo oeconomicus den direktdemokratischen Anspruch nach rationalen und moralischen Bürgern nicht einlösen kann.

In der Debatte über die Voraussetzungen des Homo oeconomicus handelt es sich vornehmlich um die moralischen Aspekte dieses Begriffes. Ist es möglich, Anknüpfungspunkte zu entdecken, in denen das moralische Handeln auch ein rationelles Handeln ist? Verschiedene Autoren³ haben versucht, auf diese Frage eine befriedigende Antwort zu geben. Voraussetzung ist dabei immer, dass die Möglichkeit von Kommunikation existiert, da gemeinschaftliche Moralität die Folge der Kommunikation zwischen den gesellschaftlichen Subjekten ist.

Damit haben vor allem Spieltheoretiker ihre Schwierigkeiten, da sie Kommunikation als strategisches Instrument betrachten: «Communication is labelled <cheap talk> because statements are costless and unverifiable and thus are expected to have no impact on the players' decisions.»⁴ Dagegen meinen Iris Bohnet und Bruno S. Frey, dass Kommunikation es ermöglicht «to clarify the order and ranking of their preferences, to build commensurable scales and to take care of the effect of differences in time and place.»⁵

2 Mueller (1989): S. 2.

3 Dryzek (1990); Bohnet/Frey (1994); Dawes u. a. (1977); Loomis (1959).

4 Crawford (1990).

5 Bohnet/Frey (1994): S. 6.

Bohnet und Frey erwarten, dass Kommunikation eine Möglichkeit bietet, die Unzulänglichkeiten der Spieltheorie zu überwinden. Sie beziehen sich dabei auf Experimente mit wiederholten Prisonerdilemmas,⁶ wobei die Gefangenen die Möglichkeit hatten, miteinander zu kommunizieren. Auf diesen Mechanismus werde ich im dritten und vierten Abschnitt näher eingehen.

John S. Dryzek beschreibt nun genau diejenigen Voraussetzungen des (neo-)klassischen Homo oeconomicus, welche in einem eher kommunikativen Verständnis neugestaltet werden müssen. Er unterscheidet zwei wesentliche Erfordernisse des Rationalitätskonzeptes im klassischen Sinn:⁷

- *Instrumentelle Aktion oder Instrumenteller Rationalismus.* Dies benennt die Kapazität für klare Ziele, richtige Mittel zu entwerfen, auszuwählen sowie zu beeinflussen.
- *Objektivismus.* Rationelle Entscheidungen über Tatsachen, Werte und Moralität, müssen unter Bezugnahme auf objektive Standards, die für jedes Individuum gleich zugänglich und anwendbar sind, getroffen werden.

Dryzek argumentiert: «Objectivism can be dispensed with entirely. The spaces thus vacated can be occupied by a different kind of rationality, discursive and democratic rather than instrumental and authoritarian in character, which can answer the charges of the <all-purpose subversives>. This discursive and democratic rationality may regulate the remnants of instrumental rationality and replace objectivism.»⁸

6 Das Gefangenendilemma beschreibt die Situation, in der sich zwei in verschiedenen Zellen eingesperrte Komplizen eines Verbrechens befinden, welches von keinen Zeugen beobachtet wurde. Dabei bestehen für die Gefangenen in einem Verhör zwei verschiedene Verhaltensmöglichkeiten: schweigen oder die Tat gestehen. Diese Entscheidung ist mit unterschiedlichen Kosten und Risiken verbunden: Schweigen beide, müssen beide mangels Beweisen freigesprochen werden (1,1). Gestehen beide, werden beide – wegen ihrem Geständnis – zu einer verminderten Strafe verurteilt (-1,-1). Gesteht jedoch nur einer, dann muss der jeweils andere mit einer verschärften Strafe rechnen (0,-2) bzw. (-2,0), vgl. Tabelle 1.

7 Dryzek (1990): S. 2f.

8 Ebenda, S. 9.

Instrumenteller Rationalismus ist also teilweise das Produkt kollektiver Interaktion. Vor diesem Hintergrund definiert Dryzek einen kommunikativen Rationalismus als «a property of intersubjective discourse, not individual maximization, and it can pertain to the generation of normative judgements and action principles rather than just to the selection of means to ends.»⁹ Offensichtlich gibt es genügend Grund zur Annahme, dass die kommunikative Theorie mit instrumentellem Rationalismus einhergehen kann.

2. Der Begriff Identität

Der Begriff Identität ist ein Ausdruck, der eine bestimmte gesellschaftliche und gemeinschaftliche Emotion artikuliert und anscheinend nicht direkt mit den Voraussetzungen der Public Choice-Theorie in Einklang zu bringen ist. Deswegen ist es erforderlich, gerade diejenigen Elemente der Identität offenzulegen, welche mit diesen Voraussetzungen tatsächlich zu vereinbaren sind.

Einige der bekanntesten Bestandteile des Identitätsbegriffes sind Sprache, Religion und eine geographische oder territoriale Gemeinschaft. Diese Elemente können aber nicht massgeblich durch das politische System beeinflusst werden. Darum sind sie für eine Public-Choice-Analyse nicht zugänglich. Wichtige Elemente des Identitätsbegriffes sind aber auch Kultur (welche einen Interpretationsrahmen bietet) und Gesellschaft (welche Verbundenheit und Solidarität von Personen mit sozialen Gruppen erklärt).

Kultur und Gesellschaft deuten auf Interaktionen zwischen den gesellschaftlichen Akteuren hin. Zudem enthalten sie massgebliche Produkte dieser Interaktionen, nämlich gemeinschaftliche Normen und Werte. Ich gehe davon aus, dass das politische

⁹ Ebenda, S. 14.

Verfahren und die politischen Errungenschaften einen starken Einfluss auf diese Normen und Werte nehmen. Es geht hier nämlich um die Notwendigkeit, durch einen kollektiven Entscheidungsprozess einen friedlichen Interessenausgleich zu erlangen, also um eine Kontrolle der verschiedenen Einzelinteressen, die zusammen ein Kollektiv gestalten. Aus diesem Interessenausgleich entstehen gesamtgesellschaftliche Normen und Werte, wie das Verbot zu töten oder zu stehlen.

Es können aber auch eher politische Normen aus dem historischen Aufbau eines politischen Systems entspringen. So führte die grosse Glaubensverschiedenheit in den Niederlanden zu einer Pazifikationsdemokratie, in der sowohl Politiker wie Bürger das Respektieren der Glaubensüberzeugung der anderen als eine identitätsstiftende Norm erachten.¹⁰ Auch die Schweiz kennt aufgrund ihrer inhärenten Heterogenität eher eine politische Identität, an der die direkte Demokratie massgeblichen Anteil hat: «In contrast to its neighbouring states, the basic element of Swiss identity is not a common language and not a uniform cultural or even ethnic tradition, but it consists of certain political convictions which are shared by all Swiss citizens, irrespective of their different linguistic and cultural tradition. They strongly believe in the usefulness of a federal state with a large regional and local autonomy, in a correct legal system, based on social responsibility towards all citizens, in democracy, in neutrality in our foreign policy and even in our linguistic and cultural variety.»¹¹

Demnach wird das politische System teilweise durch eine kollektive Identität festgelegt. Die Ereignisse der Politik nehmen aber auch gleichzeitig Einfluss auf die Interessen der Bürger und damit auf die Normen und Werte der Bürgergesellschaft. Gerade weil diese Normen und Werte wesentliche Bestandteile des Identitätsbegriffes sind, kann Identität auch für eine Public-Choice-Analyse relevant sein. Dies gilt besonders für die – im kommunikativen Kontext entstehende – kollektive Identität,

¹⁰ Lijphart (1984).

¹¹ Blöcker (1985): S. 96f.

weil der klassischen Homo oeconomicus-Perspektive wichtige kommunikative Elemente fehlen.

Man kann eine kollektive Identität als das Gefüge verschiedener Ich-Identitäten auffassen. Diese sind die Identitäten der einzelnen Bürger. Eine kollektive Identität wird laut Habermas in einem Prozess des kommunikativen Handelns konstituiert. Dies geschieht, wenn die Bürger fähig sind, neue Identitäten aufzubauen und diese zugleich mit den Überwundenen in eine unverwechselbare Lebensgeschichte zu integrieren.¹² Ich-Identitäten entstehen schliesslich primär in der Auseinandersetzung mit benennbaren Subjekten, beziehungsweise existierenden Institutionen und/oder Repräsentanten. Auch Dubiel nutzt einen derartigen Ansatz des kommunikativen Handelns, um das Entstehen einer kollektiven Identität zu erklären. Für ihn ist eine kollektive Identität Folge eines fortwährenden Konfliktes zwischen den sozialen und individuellen Akteuren der Gesellschaft.¹³ Anscheinend kommt eine gesamtgesellschaftliche Identität vor allem in einem kommunikativen Kontext zustande, in dem der öffentliche Diskurs zentral ist.

3. Homo oeconomicus und kommunikatives Handeln

Im letzten Kapitel stellte ich fest, dass eine kollektive Identität anhand der geteilten Normen und Werte durch die Public-Choice-Theorie analysiert werden kann. Dabei wird das Zustandekommen gemeinsamer Normen und Werte, durch die *Spieltheorie* beschrieben. Laut dieser Theorie entstehen im kollektiven Entscheidungsprozess politische Institutionen und Normen aus elementaren Handlungssituationen mit einer bestimmten Spielstruktur.¹⁴ In diesem Sinne können Normen als

¹² Walther (1994).

¹³ Dubiel (1994): S. 495.

¹⁴ Korthals/Kunneman (1992): S. 56 ff.; Mueller (1990): S. 10 ff.

		B	
		x	nicht-x
A	x	(1,1)	(-2,0)
	nicht-x	(0,-2)	(-1,-1)

Tabelle 1: Das Prisonerdilemma¹⁵

Lösungen von immer wiederkehrenden Handlungsproblemen aufgefasst werden. Ein einfaches Beispiel ist das bereits genannte Prisonersdilemma (PD). Um den gesamtgesellschaftlichen Nutzen, der sich aus den einzelnen individuellen Nutzen zusammensetzt, optimieren zu können, werden Normen als zentrale Autorität gesetzt, die diesen Nutzen zu realisieren vermögen.¹⁵

Das Prisonersdilemma zeigt ein einfaches Koordinationsproblem wie in obenstehender Tabelle dargestellt. Jeder Spieler hat dem andern gegenüber die Wahl zwischen einem kooperativen (x) und einem unkooperativen Verhalten (nicht-x). Das Resultat dieses Spiels, in dem die Spieler völlig ungewiss sind über das Wahlverhalten des jeweils anderen, ist aus einem sozialen Gesichtspunkt nicht optimal. Die optimale Situation ist die, welche für jeden Spieler Vorteile enthält (x, x). Weil die Spieler nichts über die Wahl ihrer Mitspieler wissen, entscheiden sie sich als klassische Homo oeconomicus, nicht an der Realisierung des optimalen Gesamtnutzens mitzuarbeiten. Der Grund dafür liegt im Risiko hoher Kosten (-2) bei einer Wahl von (x), welches durch eine potentielle Wahl von (nicht-x) durch den anderen Spieler entsteht.

Wenn man dieses Spiel mit mehreren Spielern mehrmals (oder unendlich) spielt, also wie in einer gesellschaftlichen Fassung, wird von PD-Supergames gesprochen. Die Spieler werden einsehen, dass der Versuch zusammenzuarbeiten immer wieder erfolglos ist. Deshalb kommen sie zu dem Schluss, dass eine Auto-

¹⁵ Korthals/Kunnemans (1992): S. 57.

rität erwünscht wäre, welche mit oder ohne Sanktionen die optimale Situation gestalten kann.

Nun stellt sich die Frage, ob Normen oder Institutionen, welche sich als Lösung für immer wiederkehrende PD-Situationen entwickeln, auf eine Bestätigung durch eine externe Autorität mit Sanktionsbefugnis angewiesen sind.¹⁶ Es besteht die Möglichkeit, dass die Spieler erkennen, dass auf Dauer die Strategie, immer wieder Vorteile auf Kosten ihrer Mitspieler zu erlangen, schliesslich nicht mehr funktioniert.¹⁷ Die Mitspieler können sich nämlich entscheiden, nicht mehr zu kooperieren, was Nachteile für alle mit sich bringt. Diese sogenannte Wie-du-mir-so-ich-dir-Situation verweist auf die Möglichkeit, dass die bestehenden Normen nicht nur mittels eines externen Leviathans, sondern auch durch eine kooperative Autorität kontrolliert werden können. Diese kooperative Autorität besteht aus den Menschen selber, welche in einem gesellschaftlichen Zusammenhang leben müssen.

Die Spieltheorie erklärt mittels wiederholten PD-Spielen die Entwicklung von Normen und die Art und Weise, wie sie sich behaupten können. Ob diese Normen sich tatsächlich entwickeln oder einfach wieder verschwinden, bleibt aber unklar. Das Problem bleibt, mit oder ohne Wie-du-mir-so-ich-dir-Strategie, dass die Basis, auf denen die Normen gegründet sind, noch ziemlich instabil ist.

Deshalb zeigt Habermas in seiner Kritik an den Spieltheoretikern die Unmöglichkeit auf, die Stabilität von Normen nur aufgrund der rein individuellen Ziele zweckrational handelnder Akteure zu erklären. Nur unter der Voraussetzung, dass Akteure sich auch an zwingenden Werten orientieren, kann eine stabile soziale Ordnung erklärt werden.¹⁸ Diese Werte gestalten ein sehr wichtiges Element der Lebenswelt. Das Argumentieren über Falsches und Richtiges sowie die sich daraus entwickelnden

16 Ebenda, S. 58.

17 Schotter (1981).

18 Korthals/Kunneman (1992): S. 65 ff.

Lernprozesse sind der wichtigste Grund für die Stabilität der Normen in bezug auf einen gemeinsamen lebensweltlichen Hintergrund. Die spieltheoretische Schlussfolgerung, dass Normen stabil sind, weil es für jeden Mitbürger nützlich ist, normkonform zu handeln, droht zu scheitern. Die Spieltheorie geht am moralischen Moment normkonformen oder normabweichenden Verhaltens vorbei. Der soziale Druck normkonformen Handelns bezieht sich spieltheoretisch nur auf eine Benachteiligung anderer Individuen, welche sich gezwungen fühlen, normabweichendes Handeln zu unterdrücken. Habermas' Meinung nach brauchen die Mitbürger aber gar nicht tatsächlich benachteiligt zu werden. Sie können einfach bestimmtes Handeln als schlecht oder falsch beurteilen. Diese Feststellung scheint aber nicht mit dem Homo-oeconomicus-Bild der Public-Choice-Theorie vereinbar zu sein.

Korthals und Kunnemans kommen zu dem Schluss, dass beide Ansätze, also sowohl der spieltheoretische als auch derjenige von Habermas, nicht ausreichen. Sie formulieren eine Synthese beider Positionen (kommunikative Rationalität), indem sie das wirtschaftliche Rationalitätskonzept «instrumentaler Mittel-Ziel-Kalkulationen» mit Habermas' kommunikativem Handeln verbinden. Sie gehen davon aus, dass die Individuen lernen, den durch die Spieltheoretiker erwarteten strategischen Prozess zu antizipieren.¹⁹ Es handelt sich dabei um Lern-, Beurteilungsentwicklungs- und Interpretationsprozesse, welche das erwünschte Handeln zu einer Norm werden lassen. Die Individuen erzeugen diese Prozesse durch ihre wechselseitigen Geltungsansprüche mit der gemeinsamen Lebenswelt als Leitmotiv. Diese gemeinsame Lebenswelt, dieses Ganze von Normen, normenschützenden Werten und materiellen Errungenschaften, stellen die wichtigsten Elemente des Identitätsbegriffes dar. Der symbolische Bezug auf das Ganze der Gesellschaft wird also hauptsächlich durch eine Lebenswelt konstruiert, die teilweise einen spieltheoretischen Charakter hat.

19 Ebenda, S. 70.

Auch Bohnet und Frey referieren einige spieltheoretische Experimente, in denen die Spieltheorie mit dem Ansatz des kommunikativen Handelns kombiniert wird.²⁰ In diesen Experimenten sind die Spieler in der Lage, miteinander zu kommunizieren. Die optimale Situation wurde in einem kommunikativen Spiel viel öfter erreicht (75 %) als in einem nicht-kommunikativen Spiel (25 %).²¹ Auch wurde mit Gruppenidentität experimentiert; und auch in diesem Fall ist die Chance erheblich grösser, dass die optimale Situation gewählt wird. Hier liegt der Schluss nahe, dass ein Individuum in einer Dilemmasituation nicht nur seine Erwartungen über die Wahl seiner Mitspieler offenlegt, sondern auch deren Erwartungen mitbestimmt.²² Die Public-Choice-Theorie hat mit diesem Kommunikationskonzept genügend neue Ansätze, um wieder voranzukommen.

Die Ergebnisse dieser theoretischen Erörterung zeigen, dass sich in spieltheoretischen Situationen Normen entwickeln können. Trotzdem kann nicht festgestellt werden, dass die Existenz dieser Normen ausreicht, um eine stabile kollektive Identität zu begründen. Eine kollektive Identität fusst auf einer geteilten Lebenswelt, in der gemeinsame Werte einen wichtigen Platz einnehmen. Die Existenz dieser Werte ist nur möglich, wenn diese Normen auch institutionalisiert und zu Kriterien für *Gutes* oder *Böses* werden können. Dies ist nur möglich in einem Prozess von *trial and error*. Hier steht dem kommunikativen Handeln und den damit verbundenen Lernprozessen eine zentrale Bedeutung zu.

20 Vgl. Bohnet/Frey (1994).

21 Dawes u. a. (1977): S. 7.

22 Ebenda, S. 11.

4. Für ein direktdemokratisches Europa

Die EU unterscheidet sich von vielen anderen politischen Gesellschaften in dem Sinne, dass sie keine bedeutende gesamtgesellschaftliche Identität kennt. Es gibt in ihr eine Normen-, Sprachen- und Interessenvielfalt, die um einiges grösser ist als in jeder anderen Gesellschaft. Es gehört demnach zur Aufgabe der politischen Institutionen, einerseits diese Identitätensvielfalt zu gewährleisten und andererseits zugleich einen langfristigen, friedlichen Identitätswandel zu ermöglichen. Der Ausdruck Identität ist damit zu einem politischen Begriff geworden. Um eine friedliche Konfliktlösung innerhalb einer heterogenen Gesellschaft zu ermöglichen, müsste auch ein vollständiges und legitimes, demokratisches Verfahren eingeführt werden. Die Einführung von europäischen Referenden würde dieser Voraussetzung entsprechen. Dryzek verbindet die festgestellte kommunikative Rationalität des modernen Homo oeconomicus eindeutig mit der partizipatorischen Demokratie: «The alternative participatory vision of democracy emphasizes debate and reasoning about and toward public interests and actions in political communities of citizens who govern themselves, as opposed to liberalism's agglomeration of private individuals governed by their representatives»²³ Dazu kommt, dass Konsens keine Voraussetzung für ein erfolgreiches Funktionieren dieser Demokratiealternative ist, weil sie den Konflikt als etwas Unvermeidliches akzeptiert. Der Schlüssel zur Konfliktlösung liegt in der Rekonstruktion privater oder partieller Interessen in öffentlich zu verteidigenden Normen im langfristigen Diskurs. Damit greift Dryzek auf Barber zurück.²⁴ Der kommunikative Rationalismus des direktdemokratischen Verfahrens liegt in einem wesentlichen Teil in der Akzeptanz verschiedener Perspektiven und Überzeugungen. Hier liegt denn auch der wichtigste Unterschied zum (neo-)klassischen Objektivismus, der keine Pluralität von Werten, Ge-

23 Dryzek (1990): S. 124.

24 Barber (1984): S. 135.

wohnheiten und Überzeugungen zulässt. Ein kommunikativer Rationalismus sucht oder unterstellt keine universelle Theorie menschlicher Bedürfnisse.²⁵ Dem muss auch die EU Rechnung tragen, denn die auf ein starkes, supranationales Europa zielenden Parolen einer wissenschaftlichen und politischen Elite gehen am kommunikativen Rationalismus vorbei. Das Erfordernis einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion oder politischen Zusammenarbeit ist z. B. keine objektiv-rational festgelegte Tatsache, sondern kann sich nur im öffentlichen Diskurs potentiell als rational herausstellen.

Werden die Bürger sich aber auch tatsächlich in den politischen Diskurs einmischen, wenn sie z. B. in einem europäischen Referendum zu den Ergebnissen der EU-Regierungskonferenz von 1996 Stellung nehmen müssen? Damit die Bürger entscheiden können, müssten sie über gute Informationen verfügen. Sind sie bereit, die Kosten dieser Informationsbeschaffung zu tragen? Laut Kirchgässner kann man «davon ausgehen, dass wegen der direkten Betroffenheit der Bürger die Bereitschaft, Informationskosten auf sich zu nehmen, in der direkten Demokratie grösser ist als in der repräsentativen Demokratie. Dazu kommt, dass es für die Bürger auch privat wichtig werden kann, über politische Fragen, die zur Entscheidung anstehen, gut informiert zu sein. Dies geschieht dann, wenn andere Bürgerinnen und Bürger, mit denen man in Kontakt ist, erwarten, dass man gut informiert ist, und wenn die Enttäuschung dieser Erwartung zu einem Verlust an Prestige führen kann. Daher kann der einer Abstimmung vorangehende Diskurs dazu führen, dass die Bevölkerung über die zur Diskussion stehende Sachfrage sehr viel besser informiert ist als dies in einer repräsentativen Demokratie geschieht.»²⁶

Gerade wegen dieser kommunikativen Aspekte gehe ich davon aus, dass sich direktdemokratische Verfahren eignen, um in einem langfristigen Prozess auch eine heterogene Gesellschaft

wie die Europäische Union zu integrieren und eine gesamt-europäische Bürgeridentität aufzubauen.

Schluss

Die moderne Public-Choice-Theorie hat den klassischen Homo oeconomicus um ein kommunikatives Element ergänzt. Es existiert kein universeller und objektiver Rationalismus, da die Individuen im Diskurs ihren eigenen gesamtgesellschaftlichen und kommunikativen Rationalismus hervorbringen. Trotzdem bleiben gesellschaftliche Prozesse, wie sie von den Spieltheoretikern umschrieben wurden, aktuell. Das moralische Moment existiert im kollektiven Entscheidungsprozess offenbar genau so wie das klassische auf Privatinteressen orientierte, egoistische Individuum. Durch Lernprozesse und einen öffentlichen Diskurs kann eine Bürgergesellschaft aber die Unzulänglichkeiten von Jeder-gegen-jeden-Konstellationen überwinden. Eine gesamtgesellschaftliche Identität wird demnach vor allem innerhalb eines kommunikativen Kontextes realisiert.

Gerade die direkte Demokratie hat einen derartigen kommunikativen, auf Diskurs zielenden Charakter. Für die Zukunft der Europäischen Union bedeutet dies, dass europäische Referenden als politisches Integrationsmuster wichtige Beiträge leisten könnten. Anstatt eines objektiven, universell gültigen Rationalismus ist ein kommunikativer Rationalismus vorzuziehen, dem auch in der Europäischen Union Rechnung getragen werden soll. Denn eine erfolgreiche und friedliche Integration unterschiedlicher Völker ist nur möglich, wenn die Bürger Europas einander in ihrer Vielfalt respektieren.

25 Dryzek, (1990): S. 17.

26 Kirchgässner (1993): S. 6.

Literatur

- BARBER, B. (1984): *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- BOHNET, I./FREY, B. S. (1994): *Direct-democratic rules: The role of discussion*, in: *Kyklos*, Vol. 3.
- CRAWFORD, V. (1990): *Explicit communication and bargaining outcomes*, in: *American economic review*, Vol. 80, S. 213–219.
- DAWES, R. M./McTAVISH, J./HARRIET, S. (1977): *Behavior, communication, and assumptions about other people's behavior in a commons dilemma Situation*, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 35, S. 1–11.
- DRYZEK, J. S. (1990): *Discursive democracy, Politics, Policy, and Political science*, Cambridge university Press, Cambridge.
- DUBIEL, H. (1994): *Das ethische Minimum der Demokratie*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 94–4, S. 489–496.
- KIRCHGÄSSNER, G. (1991): *Homo Oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Tübingen.
- DERS. (1993): *Rationale Ignoranten als Stimmbürger? Zur Rolle der Informationsvermittlung in der Demokratie*, Vortragsmanuskript, Wien, 10. September 1993.
- KORTHALS, M./KUNNEMANS, H. (1992): *Het communicatieve paradigma: Mogelijkheden en beperkingen van Habermas' theorie van het communicatieve handelen*, Boom.
- LOOMIS, J. L. (1959): *Communication: The development of trust and cooperative behavior*, in: *Human Relations*, Vol. 12, S. 305–315.
- LUPHART, A. (1984): *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, London.
- MUELLER, D. C. (1989): *Public Choice 2: A revised edition of Public Choice*, Cambridge University Press, New York.
- RÖDEL, U., FRANKENBERG, G., DUBIEL, H. (1989): *Die demokratische Frage*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- SCHOTTER, A. (1981): *The economic theory of social institutions*, Cambridge University Press, New York.
- WALTHER, R. (1994): *Von den Kathedern durch die Feuilletons bis in rechte Publikationen hat ein Begriff Konjunktur. Aber: was ist «Nationale Identität?»*, in: *Die Zeit*, Nr. 33, 12. August 1994.

Soziale Rechte als Basis für ein demokratisches Europa

Von Pekka Kosonen (Helsinki)

1. Die soziale Basis der Integration

Ich gehe davon aus, dass eine echte Gemeinschaft oder Gesellschaft nicht nur eine politische und wirtschaftliche Basis voraussetzt, sondern auch die Sicherung der menschlichen und sozialen Rechte der BürgerInnen. Jede Gemeinschaft muss also über eine soziale Basis verfügen.

Die europäische Integration beschränkte sich bis anhin vor allem auf eine wirtschaftliche und politische Dimension. Die Gründung der EWG im Jahre 1957 bedeutete die Einführung des Freihandels zwischen den Mitgliedsländern. Auch das Binnenmarktprogramm «Projekt '92» ist ein ausgesprochenes Marktprojekt, das Bestreben, in Westeuropa offene Märkte zu schaffen. Andererseits ist die heutige Europäische Union auch ein politischer Mechanismus, der auf eine sehr konzentrierte Art über einen grossen Teil der Gesetzgebung der Mitgliedsländer entscheidet. Allerdings hat dabei die Politik gegenüber der Wirtschaftsintegration nur eine untergeordnete Rolle gespielt.

All dies hat sich jedoch ziemlich weit weg von den gewöhnlichen Menschen in Europa abgespielt. Das hat seinen Grund darin, dass die Europäische Union kaum etwas mit den fundamentalen Problemen und Rechten der Menschen zu tun hat. Der Union mangelt es ganz offensichtlich an einem sozialen Fundament. Es ist denn auch eine wichtige Herausforderung, ein soziales Europa zu entwickeln, in dem die sozialen Rechte der Bürger-

Innen zumindest im gleichen Masse wie die Forderungen des Marktes berücksichtigt wären.

Der Begriff der sozialen Rechte beruht auf dem von T. H. Marshall entwickelten Gedanken von der stufenweisen Erweiterung der Bürgerrechte.¹ Gemäss Marshall erhielten die Menschen zuerst bürgerliche Rechte (*civil rights*), was in der Praxis Gewerbefreiheit und das Recht auf Privatbesitz bedeutete. Darauf folgte die allmähliche Erweiterung der politischen Rechte, also die Verwirklichung des Rechtes auf freie Meinungsäusserung und der Vereinigungsfreiheit sowie das allgemeine Wahlrecht. Auf der Basis der politischen Rechte entwickelten sich zuletzt soziale Rechte, die gemäss Marshall die wirtschaftliche Sicherheit in verschiedenen Risikosituationen garantieren, wobei das Niveau dieser Sicherheit einer in der Gesellschaft erreichten allgemeinen Norm entspricht.

Man kann den phasentheoretischen Entwurf von Marshall als zu evolutionistisch kritisieren. Historisch betrachtet, ist die Erweiterung der verschiedenen Rechte ein komplizierterer Prozess gewesen. Trotzdem ist es wichtig, neben den bürgerlichen und politischen Rechten auch die Entwicklung der sozialen Rechte zu betonen. Diese Entwicklung fällt im wesentlichen mit der Bildung des modernen Wohlfahrtsstaates im 20. Jahrhundert zusammen.

Der Stand der sozialen Rechte kann in der Praxis daran abgeschätzt werden, in welcher Breite die BürgerInnen Rechte auf soziale Einkommenstransfers und soziale Dienstleistungen haben. Wichtig ist auch, wie gut die Einkommenstransfers die Einkommensverluste im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter entschädigen. Als weitere Charakteristiken des Wohlfahrtsstaates können Armutsverminderung und die Zunahme von Gleichheit gezählt werden.

Bis anhin wurden die sozialen Rechte separat in den einzelnen Nationalstaaten erweitert. Demzufolge ergab sich eine grosse Variation: der Ausdehnungsgrad (*coverage*) der Einkommens-

1 Marshall 1950.

transfers und Dienstleistungen ist sogar unter den westeuropäischen Ländern sehr verschieden. Während der letzten zwei Jahrzehnte lässt sich jedoch eine gewisse Annäherung bezüglich Ausdehnungsgrad und Höhe der sozialen Leistungen beobachten.²

Die Stellung der Nationalstaaten ist allerdings in Veränderung begriffen. Unter den Bedingungen der internationalen Kapitalbewegungen und der fortschreitenden europäischen Integration wird es für die einzelnen Staaten immer schwieriger, eine eigene Wirtschafts- und Sozialpolitik aufrechtzuerhalten. In vielen Bereichen verschiebt sich die Beschlussfassung auf die europäische Ebene. Es stellt sich deshalb die Frage, auf welche Weise die sozialen Rechte auf der europäischen oder transnationalen Ebene organisiert werden können. Wie stehen die Chancen für ein soziales Europa?

2. Die soziale Dimension der Europäischen Union von Rom bis Maastricht

Das soziale Fundament der europäischen Integration ist zwar sehr schwach entwickelt, aber es fehlt nicht völlig. Die Verträge von Rom und Maastricht sowie soziale Arbeitsprogramme haben die soziale Gesetzgebung in bestimmten Bereichen vorangetrieben, und zwar insbesondere in den Bereichen Mobilität der Arbeitskraft, industrielle Beziehungen, Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen sowie Regionalpolitik.³

Zwar ist die Sozialpolitik der Gemeinschaft im Vertrag von Rom in den Artikeln 117–122 enthalten, doch gilt als zentrales Ausgangsprinzip, dass die Verantwortung für die Sozialpolitik bei den einzelnen Staaten bleibt. Die Sozialpolitik beschränkt sich darauf, die Mobilität der Arbeitskraft, die Gleichberechtigung

2 Kosonen 1994, 92–107.

3 Vgl. Lichtenberg 1986, Teague 1989.

gung zwischen den Geschlechtern und die Regionalpolitik zu fördern.

Von Ende der 1950er Jahre bis Anfang der 1970er Jahre beherrschte die Frage der Koordination der sozialen Sicherheit von Arbeitnehmern, die von einem EG-Land in ein anderes arbeiten gingen, die Sozialpolitik der EWG/EU. Neben dem freien Waren- und Kapitalverkehr wurde auch die freie Mobilität der Arbeitskräfte als eine Voraussetzung der wirtschaftlichen Integration betrachtet; folglich musste der Arbeitnehmer dazu berechtigt sein, die in verschiedenen Ländern verdienten sozialen Sicherungsrechte für sich in Anspruch zu nehmen. Das wurde durch eine entsprechende Gesetzgebung Ende der 1950er Jahre realisiert, ergänzt durch die Verordnung (*regulation*) 1408/71 und 574/72 anfangs der 1970er Jahre.

Auch der Ausgleich der Regionalentwicklungen wurde von allem Anfang an betont. Der Vertrag von Rom enthält die Gründung eines regionalpolitischen europäischen Sozialfonds, aber in den 1960er Jahren verfügte dieser noch über sehr begrenzte Mittel.

Nach diesen die wirtschaftliche Integration stützenden Massnahmen, wurde die erste breitere sozialpolitische Linienführung anfangs der 1970er Jahre verwirklicht. Den Hintergrund dazu bildeten die wachsende Arbeitslosigkeit und das Auftauchen wachsender sozialer Probleme auf den Bühnen der Politik. Im Jahre 1974 stellte die Kommission ihr erstes soziales Aktionsprogramm vor, das grundsätzlich auf Vollbeschäftigung und auf eine Verbesserung der Arbeitnehmerrechte ausgerichtet war. Die Ölkrise und wirtschaftliche Probleme verhinderten eine Verwirklichung dieser Zielsetzung, aber in gewissen Bereichen aktivierte das Arbeitsprogramm die soziale Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft.

Die neue Gesetzgebung betraf vor allem die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und Teilnahmerechte der Arbeitnehmer. Am wichtigsten waren die Richtlinien (*directives*) über die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Die Rechte der Arbeitnehmer bezüglich Massentlassung und Betriebsübernah-

men wurden verstärkt. Über Fragen der Mitbestimmung hingegen konnte keine Einigkeit erzielt werden.

Auch mehrere Richtlinien über die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen wurden Ende der 1970er Jahre vom Ministerrat gutgeheissen, was in vielen Ländern die Gesetzgebung im Bereich der Gleichberechtigung vorangebracht hat. Es handelte sich um die Richtlinien über die Lohngleichheit, über die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz und über die Gleichbehandlung bezüglich der Ansprüche auf sozialstaatliche Leistungen. Allerdings geht es dabei nicht um die Gleichberechtigung zwischen Bürgern und Bürgerinnen, sondern nur um die Gleichberechtigung zwischen männlichen und weiblichen Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt.⁴

Die Erweiterung der EU im Jahre 1973 führte zudem zu einer Aktivierung der Regionalpolitik. Dänemark gehörte zu den reichsten Mitgliedsländern, aber das überwiegend agrarische Irland vermehrte die Anzahl der armen Regionen. Ausserdem brachte die Mitgliedschaft Grossbritanniens ein neuartiges Regionalproblem deutlich zum Vorschein, nämlich die niedergehenden Industrieregionen. Als Griechenland, Portugal und Spanien in den 1980er Jahren der Europäischen Gemeinschaft beitraten, nahm die Anzahl der Problemregionen noch einmal zu.

Im Jahre 1975 begann der europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) seine Tätigkeit, die nicht sehr wirkungsvoll war. Zusammen mit dem Beitritt der neuen südlichen Mitgliedsländer führte dies in den 1980er Jahren zu einer Neueinschätzung der Regionalpolitik. Das Ziel der Reformen war es, die Aktivitäten der Strukturfonds nach gemeinsamen Zielen auszurichten, wobei die weniger entwickelten Regionen Priorität erhielten. Die Bedeutung der Regionalpolitik im EU-Betrieb hat sich dann auch in den letzten Jahren deutlich verstärkt.

Das Projekt '92 wirkte sich in den 1980er Jahren auch auf die Sozialpolitik aus. Obwohl das Binnenmarktprojekt der EU neoliberalistisch und marktbetont ist, hat es am Ende des Jahrzehnts

4 Meehan 1993, 101–120.

die soziale Dimension der Integration doch verstärkt. Die europäischen Gewerkschaften und auch die anderen Organisationen vertraten die Ansicht, dass die Freisetzung der Wirtschaftskonkurrenz als Gegengewicht eine gewisse soziale Regulierung auf Gemeinschaftsebene verlange.

Als Resultat dieser Forderungen wurde im Jahre 1989 eine Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer gutgeheissen, allerdings nicht als bindender Vertrag, sondern als Grundsatzerklärung, die jedoch von Grossbritannien abgelehnt wurde. Die Erklärung bezweckte nicht, die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten zu harmonisieren, vielmehr hielt sie einige grundlegende soziale Rechte fest, die bezüglich Arbeitsverhältnissen, Lohnzahlungen und Verhandlungsrechten gewisse Minimalbedingungen garantieren würden. Sie wurde denn auch als zu allgemein kritisiert.⁵

Das zweite soziale Aktionsprogramm der EU (1989) enthielt die Grundlinien für die Vorschläge der Kommission zu Beginn der 1990er Jahre sowie 47 konkrete Vorschläge. Da jedoch die Mehrzahl der sozialen Richtlinien zur Annahme die Einstimmigkeit des Ministerrates bedingen, sind Verbesserungen nur mühsam vorangekommen. Die meisten der verabschiedeten Richtlinien betreffen die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (zu ihrer Annahme genügt eine qualifizierte Mehrheit). Auch im Bereich der Gleichberechtigung ist die Gesetzgebung etwas vorangeschritten; als Beispiel sei die Richtlinie über den Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz erwähnt. Hingegen haben die Richtlinien über atypische (*atypical*) Arbeit Meinungsverschiedenheiten hervorgerufen: die Arbeitgeber und einige Mitgliedsländer wollen eine zu strenge Normierung der Teilzeitarbeit und anderer atypischer Arbeit nicht gutheissen.

Im Verlauf der Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht wurde vorgeschlagen, die Beschlussfähigkeit der Ge-

⁵ Z. B. Schulte 1990; Silvia 1991.

meinschaft im Bereich der Sozialpolitik zu erweitern und hauptsächlich zum Verfahren der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse überzugehen. Unter Berufung auf ihre betont marktorientierte Grundauffassung, hat die Regierung Grossbritanniens diese Pläne jedoch in klaren Worten zurückgewiesen.

Die Auseinandersetzungen in Maastricht schlossen mit einem Sonderverfahren, das die Sozialvorschriften des Römer Vertrages betraf; als Zusatz zum eigentlichen Maastrichter Vertrag wurde von elf Mitgliedsländern ein Protokoll gutgeheissen, das die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union erweitert und gleichzeitig Grossbritannien davon ausnimmt. Gemäss dem Protokoll wollen die elf Mitgliedsländer der Vollbeschäftigung, den Lebensbedingungen, der sozialen Ausgrenzung und dem Dialog zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern besondere Aufmerksamkeit schenken. Auf diese Weise könnte der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit Richtlinien beschliessen, beispielsweise über die Entwicklung der Arbeitsumwelt, des Arbeitsschutzes, des Informationsflusses am Arbeitsplatz und der Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen sowie über die Beschäftigung von Menschen, die sich ausserhalb des Arbeitslebens befinden.

Die Interpretation des sozialpolitischen Kompromisses von Maastricht ist schwierig und dementsprechend herausfordernd. Können Beschlüsse, die aufgrund des Vertrages zwischen den elf Staaten gefasst werden, überhaupt als zum Bereich des Gemeinschaftsrechtes gehörig betrachtet werden? Oder handelt es sich dabei um einen Vertrag im Bereiche des öffentlichen internationalen Rechtes?

Vom Standpunkt der Sozialpolitik ist auch das im Maastrichter Vertrag enthaltene Subsidiaritätsprinzip wichtig. Dieses lässt sich sozialpolitisch grösstenteils auf die katholische Soziallehre zurückführen, die bestrebt ist, sich sowohl von der Klassenlehre der Arbeiterbewegung als auch von den Missständen der kapitalistischen Praxis zu lösen. Die Lehre kritisiert das übertriebene Eingreifen des Staates in die Sozialpolitik: der Staat sollte nicht über Angelegenheiten der Gemeinschaft entscheiden, für die er

nicht zuständig ist. Die Gemeinschaftlichkeit der Menschen verwirklicht sich zusätzlich zum Markt in den Familien, Arbeitsgemeinschaften, freiwilligen Vereinen, religiösen Gemeinschaften und anderen Verbänden, die miteinander Netzwerke bilden. Es besteht die Ansicht, dass die Betonung der Subsidiarität das sozialpolitische Programm der Christdemokraten in der Europäischen Union fördert. Die Subsidiarität bedeutet nicht, alle Verantwortung auf die Mitgliedstaaten oder Regionen zu schieben, vielmehr verbleibt der Europäischen Union das Bedürfnis nach einer bestimmten, jedoch in ihrem Ausmass begrenzten sozialen Gesetzgebung.⁶

3. Die sozialpolitische Beschlussfassung der Europäischen Union und die Frage der Demokratie

In der Sozialpolitik wendet die EU ungefähr dasselbe Beschlussfassungsverfahren an wie in vielen anderen Bereichen. Es weist jedoch gewisse Besonderheiten auf, weil die Sozialpolitik in der Gemeinschaft nur von geringer Bedeutung gewesen ist.

In der Antragsstellung spielen EU-Beamte und die Kommission eine zentrale Rolle.⁷ Die Beamten sind Fachexperten und glauben fest an die Notwendigkeit der EU-Politik. Sie vertreten zudem Kontinuität in der Vorbereitung von Beschlüssen. Demgemäss haben sich die Beamten der Kommission als eine Art Interessengruppe für die Beschleunigung und Ausweitung der sozialen Gesetzgebung in der EU eingesetzt. Jedoch bleiben die Entscheidungen dem Ministerrat vorbehalten. Die soziale Gesetzgebung zeichnet sich dadurch aus, dass mit Ausnahme der Gesundheit am Arbeitsplatz alle Beschlüsse Einstimmigkeit verlangten. Deshalb kann eine Regierung ganz allein Beschlüsse verhindern, wie dies in letzter Zeit vor allem Grossbritanniens

Regierung getan hat. Als Begründung wurde vorgebracht, dass Sozialvorschriften unnötig sind und zudem das freie Spiel der Marktkräfte schädigen.

Dänemark hat jedoch gezeigt, dass es gegen eine Regulierung auf Unionsebene noch andere Argumente gibt, als diejenigen Grossbritanniens. Die konservative Regierung Grossbritanniens hat sich einer Regulierung sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene widersetzt. Im Gegensatz dazu gibt es in der dänischen Politik ein starkes Bewusstsein für die Aufrechterhaltung einer nationalen Regulierung, und in vielen Bereichen wird befürchtet, dass die europäische Regulierung die nationale Tradition gefährden könnte. Im ersten Maastricht-Referendum war gerade der Erhalt der nationalen Souveränität in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ein wichtiges Argument gegen die Ratifizierung des Vertrages.

Bei Verhandlungen über die soziale Dimension der EU haben auch die Arbeitsmarktparteien, die vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und vom Organ der Arbeitgeberorganisationen UNICE vertreten werden, ein gewichtiges Wort mitzureden. Ihre Bedeutung wuchs Mitte der 1980er Jahre, als Jacques Delors die sogenannten Val Duchesse-Verhandlungen in Gang setzte, bei denen Fragen der Verwirklichung von Zusammenarbeit und der Inbetriebnahme neuer Technologien diskutiert wurden. Der soziale Dialog zwischen den Organisationen ist heute ein zentrales Element der Vorbereitung von sozialer Gesetzgebung.

Bzüglich der sozialen Dimension sind die Standpunkte der Arbeitnehmer und Arbeitgeber oft sehr gegensätzlich gewesen. Viele Vorschläge wurden von der UNICE kritisiert, insbesondere die Bestrebungen nach einer Erweiterung der Teilnahmerechte der Arbeitnehmer. Der Europäische Gewerkschaftsbund hingegen hat eine Ausweitung der sozialen Regulierung unterstützt, auch wenn es innerhalb des Zusammenarbeitsorgans als Folge der von Land zu Land verschiedenen Traditionen gewisse Meinungsverschiedenheiten gegeben hat. Trotz ihrer unterschiedlichen Standpunkte haben sich die beiden Arbeitsmarkt-

⁶ Vgl. van Kersbergen/Verbeek 1994.

⁷ Vgl. Springer 1992, 59–60.

parteien bemüht, im sozialen Dialog Kompromisse zu finden, die dann die Vorschläge der Kommission erheblich beeinflusst haben.

Im sozialpolitischen Protokoll von Maastricht wurde die Stellung der Arbeitsmarktorganisationen und des sozialen Dialoges verstärkt. Es ist die Aufgabe der Kommission, die Standpunkte beider Parteien einzuholen, bevor sie ihre Empfehlungen präsentiert. Zudem haben die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen das Recht, der Kommission die Aufnahme von Verhandlungen vorzuschlagen. Damit haben sie in der Entwicklung der sozialen Regulierung der EU eine offizielle Position erhalten. Pieper interpretiert diesen Tatbestand als einen Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag von Maastricht.⁸ Da einerseits die Arbeitsmarktparteien ein Vorschlagsrecht zugesprochen bekamen und andererseits die Stellung der Mitgliedstaaten gegenüber der Union betont wurde, kann in der Sozialpolitik von einer «doppelten Subsidiarität» gesprochen werden.

Die starke Position von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen widerspiegelt die ausgesprochen arbeitsmarktorientierte Natur der Sozialpolitik und der wirtschaftlichen Integration überhaupt in der EU. Die Mehrzahl der Richtlinien und Beschlüsse betrifft die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer sowie ihre Teilnahme an der Beschlussfassung in der Arbeitsgemeinschaft. Der andere wichtige Bereich der sozialen Regulierung ist die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen, aber auch in diesem Falle geht es spezifisch um die Gleichberechtigung auf dem Arbeitsmarkt, und zwar hinsichtlich Entlohnung, Anstellung und arbeitsbezogener sozialer Sicherheit. In diesen Fragen waren die Arbeitsmarktparteien aktiv, und es gelang, die Normen der verschiedenen EU-Länder bis zu einem gewissen Grade zu vereinheitlichen.

Der grösste Teil der EU-BürgerInnen befindet sich jedoch ausserhalb der Arbeitsmärkte. Sie sind Kinder, Jugendliche, Studenten, alte Menschen, Hausfrauen bzw. Hausmänner, Inva-

8 Pieper 1994, 277–278.

lide und Arbeitslose. In der EU wurde auch über die soziale Stellung dieser Menschengruppen diskutiert und viele Berichte sind erschienen, aber abgesehen von allgemeinen Empfehlungen sind praktische Massnahmen weitgehend ausgeblieben. Mindesteinkommen, Sozialversicherungen und Sozialleistungen sind in der Regel von der EU-Regulation ausgespart worden und in der Entscheidungskompetenz der einzelnen Mitgliedsländer verblieben.

In den letzten Jahren haben sich die Forderungen nach einer Ausweitung der EU-Sozialpolitik verstärkt. Beispielsweise wurde eine aktivere Haltung in der Kinder- und Familienpolitik verlangt.⁹ Auch die Bürgerbewegungen haben ihre Aktivitäten auf der europäischen Ebene erweitert und intensiviert, und sie versuchen, die Beschlussfassung in der EU zu beeinflussen. In Brüssel sind schon mindestens 3000 verschiedene Interessengruppen tätig.¹⁰ Bisher ist ihr Einfluss jedoch geringer gewesen als derjenige der Arbeitsmarktparteien.

Viele der im Europäischen Parlament vertretenen politischen Gruppen haben die Ausweitung der sozialen Dimension unterstützt. Die Vertreter des Europäischen Parlaments scheinen relativ frei von ihren nationalen Parteibindungen zu sein; sie sind im allgemeinen europäischer orientiert und befürworten neben der nationalen auch eine Regulierung auf der Unionsebene.¹¹ Das gilt nicht nur für die grösste Gruppe, die Sozialisten, sondern beispielsweise auch für Vertreter der Christdemokraten.

Eine Verstärkung der BürgerInnenrechte und der Demokratie in der Sozialpolitik der EU würde vor allem bedeuten, dass Bürgerbewegungen und Parlament in der Beschlussfassung mehr Gewicht bekommen. Zudem geht es um eine Klärung der Ministerratsbeschlussfassung und um eine Erweiterung der Sachbereiche, die durch Mehrheitsbeschlüsse entschieden werden.

⁹ Vgl. Simpson/Walker 1993.

¹⁰ Vgl. Greenwood/Ronit 1994.

¹¹ Vgl. Springer 1992, 62.

4. Der Einfluss der nordischen Länder auf die soziale Dimension der Europäischen Union

Seit Januar 1995 sind Finnland, Schweden und Österreich Mitglieder der EU; hingegen wurde die Mitgliedschaft Norwegens in einer Volksabstimmung abgelehnt. Dänemark ist schon seit mehr als zwanzig Jahren dabei. Die Norderweiterung der EU hat die Frage nach dem Einfluss der nordischen Länder aufgeworfen, vor allem was die Sozialpolitik betrifft.

Zunächst muss jedoch geklärt werden, inwieweit die nordischen Länder bezüglich der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates tatsächlich von den übrigen europäischen Ländern abweichen. In der Öffentlichkeit und auch in der Forschungsliteratur wird oft der Begriff des «Nordischen Modells» verwendet, womit die spezifischen Eigenheiten dieser Länder betont werden. Der Begriff wird sowohl positiv als auch negativ gebraucht, aber dabei oft nicht sehr genau definiert.

Zwischen den fünf nordischen Ländern – Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden – gibt es viele Unterschiede, aber im westeuropäischen Vergleich bilden sie in meiner Sicht eine eigene Gruppe.¹² Das Besondere dieses «Nordischen Modells» kann kurz mit vier Eigenschaften charakterisiert werden.

(1) Alle nordischen Länder sind starke «Arbeitsgesellschaften» insofern, als ein sehr grosser Teil der Bevölkerung Lohnarbeit verrichtet. In Westeuropa sind die Unterschiede bezüglich der Teilnahme der Männer an der Lohnarbeit nicht gross; in der Regel verrichten 80–90 Prozent der Männer im Arbeitsalter Lohnarbeit. Hingegen bilden die nordischen Länder in bezug auf die Frauenlohnarbeit deutlich eine eigene Gruppe; der Anteil der Frauen, die Lohnarbeit verrichten, stieg in Dänemark und Schweden auf etwa 80 Prozent und ist auch in den anderen nordischen Ländern besonders hoch. In vielen kontinentaleuropäischen Ländern beträgt der entsprechende Anteil nur etwa 50

12 Vgl. Kosonen 1994, 60–74.

Prozent. Anstelle des traditionellen Familienmodelles hat sich im Norden ein Modell der «Doppelnährerschaft» herausgebildet, das voraussetzt, dass auch die Eltern von kleinen Kindern Lohnarbeit verrichten.¹³

(2) Die nordische Sozialpolitik basiert auf dem Universalitätsprinzip: alle BürgerInnen, nicht nur jene, die in den Arbeitsmarkt integriert sind, haben ein Anrecht auf relativ hochstehende soziale Dienstleistungen und Sozialleistungen. Bei den Sozialversicherungen wie Pensionen, Krankentaggelder und Arbeitslosenentschädigungen, bedeutet dies einen hohen Ausdehnungsgrad und eine angemessene Höhe der Sozialleistungen. In diesen Bereichen befanden sich Finnland, Schweden und Norwegen in den 1980er Jahren an der Spitze.¹⁴ Zum Universalitätsprinzip gehört auch ein breites Spektrum öffentlicher Dienste, beispielsweise in den Bereichen der Lehre, Gesundheit und Kinderpflege, was einem Grossteil der Bevölkerung den Zugang zu diesen Dienstleistungen garantiert. In den nordischen Ländern ist das Netz der öffentlichen Dienste besonders gross.

(3) Ein wichtiges Merkmal des Wohlfahrtsstaates ist der Grad der Gleichberechtigung. Gemessen an der Einkommensverteilung verwirklichte sich die Gleichberechtigung in den 1980er Jahren in Finnland, Norwegen und Schweden relativ gut.¹⁵ Dies erklärt sich durch die vom öffentlichen Sektor vermittelte Umverteilung (Steuern, Einkommenstransfer). Zur Gleichberechtigung gehört auch die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen. In den nordischen Ländern erhöhten die zunehmende Frauenlohnarbeit und die Organisation von Kindertagesstätten die Gleichberechtigung; von einer völligen Gleichberechtigung kann jedoch nicht gesprochen werden, vielmehr wird Frauenarbeit weniger geschätzt als Männerarbeit.

(4) Bei der Finanzierung der auf Universalität und Umverteilung

13 Vgl. Lewis 1992.

14 Vgl. Kangas 1993.

15 Gustafsson/Uusitalo 1990.

lung basierenden Sozialpolitik haben Steuergelder ein grösseres Gewicht als Sozialversicherungsbeiträge. Im Gegensatz dazu sind in den kontinentalen und südlichen Ländern Europas die Versicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zentral, denn die Sozialversicherung ist mit dem Arbeitsmarktprinzip verbunden und beruht auf dem Versicherungsprinzip. In den nordischen Ländern waren demzufolge insbesondere die persönlichen Einkommenssteuern besonders hoch.

Obwohl diese vier Eigenschaften nach wie vor auf die nordischen Länder zutreffen, muss auf die grossen Veränderungen in den 1990er Jahren aufmerksam gemacht werden. Als Folge der Wirtschaftskrise und eines politischen Linienwechsels ist die Arbeitslosigkeit sehr hoch gestiegen (vor allem in Dänemark und Finnland), die Leistungen der Sozialversicherungen wurden herabgesetzt und die öffentlichen Dienstleistungen eingeschränkt. Damit steht die Existenz der nordischen Wohlfahrtsstaaten auf dem Spiel.

Da nun seit Anfang 1995 neben Dänemark auch Schweden und Finnland zur Europäischen Union gehören, stellt sich die Frage, ob sich die Sozialpolitik der Union nun aktivieren wird. Es darf davon ausgegangen werden, dass diese drei Länder eine Ausweitung der sozialen Regulierung auf ganz (West-)Europa unterstützen werden. Aber wie gross oder klein wird ihr Einfluss sein?

Widgrén hat den Einfluss der Mitgliedsländer auf die EU-Beschlussfassung eingeschätzt, ausgehend von der Anzahl der Stimmen, über die ein einzelner Staat im Ministerrat verfügt und davon, zu welchen Koalitionen er wahrscheinlich gehören wird.¹⁶ Die Koalition der Länder, die eine Ausweitung der sozialen Regulierung befürworten, umfasste bis anhin Dänemark, Deutschland, Luxemburg und die Niederlande; nach der Erweiterung der EU wird sie wohl um Finnland, Schweden und Österreich erweitert. Auf dieser Basis kann man tatsächlich erwarten, dass sich die soziale Regulierung in Zukunft verstärken wird.

¹⁶ Widgrén 1995.

Es ist aber wenig wahrscheinlich, dass der Beitritt von drei kleinen Ländern einen plötzlichen Wandel der sozialpolitischen Beschlussfassung in der EU bewirken wird. Die meisten der grossen Länder (Grossbritannien, Frankreich, Italien, Spanien) sind nach wie vor keine Freunde einer weitgehenden Regulierung. Hingegen ist es wahrscheinlich, dass mit Hilfe der drei neuen Mitglieder Vorschläge zu einer Schwächung der sozialen Regulierung verhindert werden können.

Trotz dieser Beschlussfassungsprobleme kann erwartet werden, dass der Einfluss der drei nordischen Länder in der sozialpolitischen Linienführung der EU sichtbar wird. Es geht dabei nicht um den Export des «Nordischen Modells» in die anderen Länder Europas, denn dieses Modell ist auch im Norden in Schwierigkeiten geraten. Wohl aber können die neuen Mitgliedstaaten in inhaltlichen Fragen vieles zur Sozialpolitik der Gemeinschaft beitragen. Das würde eine offenere und aktivere Diskussion über universelle soziale Rechte, die Rechte der Frauen und die Einkommensumverteilung bedeuten. Andererseits dürfte sich der Übergang zu einer europäischen Perspektive auch auf die Debatten über die Weiterentwicklung der nordischen Wohlfahrtsstaaten auswirken.

5. Zur Möglichkeit eines sozialen Europa

Die Kommission veröffentlichte im November 1993 ein Grünbuch über die europäische Sozialpolitik.¹⁷ Zu dessen Ausgangspunkten gehört das «soziale Modell Europas», das den Modellen der USA und Japans entgegengesetzt wird. Europa soll sich nicht mit der blossen Hervorhebung von Wirtschaftswerten und -konkurrenz begnügen, sondern vielmehr den wirtschaftlichen mit dem sozialen Fortschritt verbinden.

Das Grünbuch war als Anfang einer breiten Diskussion über

¹⁷ Commission of the European Communities 1993.

die zukünftige Sozialpolitik der EU gedacht. Es erzeugte auch viele Reaktionen in den verschiedenen Teilen Europas. Diese dienten der Kommission als Basis für das Weissbuch, in dem die wichtigsten Stellungnahmen zusammengefasst wurden. Man befand, das «soziale Modell Europas» sei auf Unterstützung gestossen, auch wenn es auf verschiedene Weisen interpretiert werden könne.¹⁸ In vielen Fragebereichen wird eine Ausweitung der sozialen Dimension und ein aktiveres Handeln vorgeschlagen.

In praktischer Hinsicht bleiben die Empfehlungen des Weissbuches jedoch sehr unbestimmt und wenig konkret. Es bedürfe jetzt nicht so sehr einer neuen sozialen Gesetzgebung, als vielmehr Massnahmen und Verhandlungen auf anderen Ebenen. Dieselbe schmalbrüstige Linienführung prägt auch das mittelfristige Arbeitsprogramm der Kommission (1995–1997), in dem ausgesprochen wenig neue Richtlinien präsentiert werden. Sehr vieles bleibt dem sozialen Dialog oder Verhandlungen zwischen den Arbeitsmarktparteien überlassen.

Ohne Zweifel erfüllen die Programme der Jahre 1993–95 die Mindestanforderungen der Schaffung einer sozialen Grundlage für die Integration nicht, trotz des vorgeschlagenen «sozialen Programms Europas». Grundsätzlich ist die soziale Dimension nach wie vor der wirtschaftlichen Integration und der politischen Dimension untergeordnet. Die Europäisierung der Wirtschaft wird nicht durch einen europäischen Wohlfahrtsstaat ergänzt.

Natürlich kann man fragen, inwieweit die Idee eines europäischen Wohlfahrtsstaates überhaupt realistisch ist. Sie wurde damit begründet, dass schon früher in der europäischen Geschichte sich neben den Bürgerrechten demokratische und soziale Rechte entwickelt haben, weshalb eine entsprechende Entwicklung auf der europäischen Ebene nur natürlich wäre.¹⁹

Bis anhin standen dieser anforderungsreichen Entwicklung zu einem europäischen Wohlfahrtsmodell viele grosse Hindernisse

18 Commission of the European Communities 1994.

19 Kleinman/Piachaud 1993.

entgegen.²⁰ Erstens hat das Modell über keine ausreichende politische Grundlage verfügt, im Gegensatz zur vorherigen Entwicklung in vielen Nationalstaaten. Zweitens erschweren gerade diese nationalstaatlichen Systeme die Problemlösung auf der europäischen Ebene, denn es ist sehr schwierig und oft auch fragwürdig, nationale Systeme zu verändern. Drittens sollten die grossen wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den EU-Ländern nicht vergessen werden, weshalb einheitliche Normen praktisch nur sehr schwer zu verwirklichen sind.

Gleichzeitig ist es offensichtlich, dass die Frage einer EU-weiten und darüberhinausgehend einer transnationalen Wohlfahrtspolitik immer aktueller wird. Vor allem zwei Faktoren wirken in diese Richtung. Erstens verändern die europäische Integration und die Internationalisierung der Kapitalmärkte die Stellung der Nationalstaaten («*hollowing-out of the nation state*»). Die Nationalstaaten verschwinden nicht, aber die Wirkungskraft der nationalen Regulierung verringert sich, weil sich die Machtbalancen zugunsten der supranationalen und der regionalen Ebene verschieben. Dadurch verkleinert sich auch der Lebensraum der nationalen Wohlfahrtsstaaten. In der neuen Situation ist es schwierig, beispielsweise die abweichende Sozialpolitik der nordischen Wohlfahrtsstaaten aufrechtzuerhalten.

Zweitens ist es im Europa der 1990er Jahre unumgänglich, den Blickwinkel auch auf das östliche Zentraleuropa zu erweitern. Die Länder, die sich auf dem Wege zur Marktwirtschaft befinden, verfügen nicht über genügend Geldmittel zum Unterhalt von breiten Sicherheitssystemen, aber gleichzeitig verursacht der Übergang grosse soziale Kosten, die abgefangen werden sollten. Bleiben die Länder im östlichen Zentraleuropa ohne ausreichende internationale Unterstützung, dann können sich ihre sozialen Probleme in menschliche und politische Tragödien auswachsen.

Auch wenn ein europäischer Wohlfahrtsstaat wohl erst langfristig möglich wird, ist es schon heute notwendig, die europäi-

20 Vgl. Leibfried/Pierson 1993.

sche Wohlfahrtspolitik zu verstärken. Dabei geht es vor allem um eine Garantie der sozialen Grundrechte und um einen regionalen Einkommensausgleich.

Die Garantie der sozialen Grundrechte verlangt nicht nur programmatische Erklärungen, sondern auch praktische Garantien für die Verwirklichung der Rechte – also Geld und konkrete Gesetze. Zunächst muss man sich vor allem den Minimalnormen zuwenden, wobei es wichtig ist, dass diese für alle Europäer gelten. Die Vereinheitlichung der sozialen Rechte sollte prinzipiell davon ausgehen, dass die Vereinheitlichung das Rechtsniveau erhöht und nicht erniedrigt. Gleichzeitig können nationale und regionale Eigenheiten erhalten bleiben oder sogar verstärkt werden.

Der regionale Einkommensausgleich setzt voraus, dass der bisherige regionalpolitische Aufwand ganz beträchtlich erhöht wird. Deshalb muss der eigene Haushalt der EU unbedingt erhöht und zum regionalen Ausgleich eingesetzt werden. Wenn dabei auch die Bedürfnisse der Länder des östlichen Zentraleuropas berücksichtigt werden, dann ist der Mittelbedarf insgesamt tatsächlich ausserordentlich gross. Bei der Erhöhung der Unterstützungsbeiträge sollte die Regionalpolitik inhaltlich derart entwickelt werden, dass die Gelder nicht zur Aufrechterhaltung von veralteten Strukturen ausgegeben werden, sondern zur Aktivierung der BürgerInnen und Unternehmen.

Entscheidend für die Entwicklung der sozialen Rechte ist auf jeden Fall, auf welcher politischen Basis die Reformen aufgebaut werden. Die europäischen Gewerkschaften und manche Vertreter des Europäischen Parlamentes haben bereits Vorschläge für die Ausweitung der sozialen Dimension vorgelegt. Auch die Bürgerbewegungen haben ihre Aktivitäten intensiviert. Jedoch befindet sich die Ausbildung einer europäischen Perspektive und europäischer Organisationen in vieler Hinsicht erst am Anfang und die Zukunft der Sozialpolitik hängt zu einem grossen Teil von der Verstärkung dieser Entwicklung ab.

Übersetzung aus dem Finnischen von Rolf Büchi

Literatur

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *European Social Policy. Options for the Union. Green Paper.* COM (93) 551, Luxembourg 1993.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *European Social Policy – A Way Forward for the Union. A White Paper.* COM (94) 333 final, Brussels, 27. 7. 1994.
- GREENWOOD, JUSTIN/RONIT, KARSTEN: *Interest Groups in the European Community: Newly Emerging Dynamics and Forms.* West European Politics 17 (1994):1.
- GUSTAFSSON, BJÖRN/UUSITALO, HÄNNU: *The Welfare State and Poverty in Finland and Sweden from the mid-1960s to the mid-1980s.* Review of Income and Wealth 36 (1990): 3.
- KANGAS, OLLI: *The Rise and Fall of the Scandinavian Model?* Finnish Delegation of ICSW, reports 1/1993, Helsinki 1993.
- KLEINMAN, MARK/PIACHAUD, DAVID: *European Social Policy: Conceptions and Choices.* Journal of European Social Policy 3 (1993): 1.
- KOSONEN, PEKKA: *European Integration: a Welfare State Perspective.* University of Helsinki, Sociology of Law Series Nr. 8, Helsinki 1994.
- LEIBFRIED, STEPHAN/PERSON, PAUL: *Prospects for Social Europe.* Politics & Society 20 (1993): 4.
- LEWIS, JANE: *Gender and the Development of Welfare Regimes.* Journal of European Social Policy 2 (1992): 3.
- LICHTENBERG, HAGEN (Hrsg.): *Sozialpolitik in der EG.* Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 1986.
- MARSHALL, T. H.: *Citizenship and Social Class and Other Essays.* Cambridge: Cambridge University Press 1950.
- MEEHAN, ELIZABETH: *Citizenship and the European Community.* SAGE Publications: London 1993.
- PIEPER, STEFAN ULRICH: *Subsidiarität. Ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen.* Carl Heymanns Verlag: Köln 1994.
- SCHULTE, BERND: «... und für den Arbeitnehmer wenig oder nichts»? Sozialpolitik und Sozialrecht in den Europäischen Gemeinschaften. Kritische Justiz 23 (1990): 1.
- SILVIA, STEPHEN J.: *The Social Charter of the European Community: A Defeat for European Labor.* Industrial and Labor Relations Review 44 (1991): 4.

- SIMPSON, ROBIN/WALKER, ROBERT (Eds.): *Europe: for Richer or Poorer?* CPAG Ltd: London 1993.
- SPRINGER, BEVERLY: *The Social Dimension of 1992. Europe Faces A New EC.* Praeger: New York 1992.
- TEAGUE, PAUL: *The European Community – The Social Dimension. Labour Market Policies for 1992.* Kogan Page: London 1989
- VAN KERSBERGEN, KEES/VERBEEK, BERTJAN: *The Politics of Subsidiarity in the European Union.* Journal of Common Market Studies 32 (1994): 2.
- WIDGRÉN, MIKA: *National Interests, EU Enlargement and Coalition Formation. Four Essays on National Influence in the EU.* The Research Institute of the Finnish Economy: A20, Helsinki 1995.

Geschlechterparität reicht nicht aus!

Probleme und Anknüpfungspunkte für eine europäisch-feministische Praxis

Von Heidi Rebsamen (Luzern/Berlin)

Auseinandersetzungen mit Demokratie und daraus abgeleitete Forderungen nach ihrer Erweiterung hatten und haben in der feministischen Frauenbewegung nie den Stellenwert, der ihnen eigentlich zukommen müsste. Die Errungenschaften der Suffragetten-Bewegung um die Jahrhundertwende, das aktive und passive Wahlrecht für Frauen, werden als etwas längst Gegebenes und Selbstverständliches hingenommen. Mag sein, dass dies auch damit zusammenhängt, dass die «Neue Frauenbewegung» von Beginn weg das Subjekt in den Mittelpunkt stellte und die Beschäftigung mit sich selbst den Blickwinkel ausschliesslich auf das Privatpolitische lenkte und darum das Öffentlichpolitische vernachlässigt wurde. Aber selbst derjenige Teil der Bewegung, welcher sich in politische Aktivitäten parteipolitischer Natur stürzte, untermauerte feministische Forderungen nicht mit demokratischen Argumenten. Dabei ermöglicht das Gleichheitspostulat, die Ansprüche wirksam zu legitimieren. Was Olympe de Gouge, die Frauenrechtlerin der französischen Revolution, 1789 noch forderte und dafür mit dem Leben bezahlte, gilt heute als unbestritten.

Ein Spannungsverhältnis besteht aber zu jenen Frauen, welche sich auf die Differenz, das heisst die Andersartigkeit der Frauen, festgelegt haben. Einen solchen Anspruch, welcher unter anderem von den Frauen des Mailänder Frauenbuchladens¹

¹ Vgl. Libreria delle donne di Milano (1988).

umfassend vertreten wurde, schliesst die politische Beteiligung aus, ausser natürlich in der Frauenbewegung. Diese gegensätzlichen Positionen können wohl eine Lähmung bewirken, was demokratisch legitimierte Forderungen betrifft, ich sehe sie aber auch in einem sich gegenseitig befruchtenden Verhältnis zur Klärung des möglichen feministischen Inhalts von Demokratie.

Es scheint nun verständlich, warum Forderungen nach Ausweitung der realexistierenden Demokratien nie ein Hauptanliegen der Frauenbewegung werden konnten. Obwohl, wie Beispiele aus der Schweiz zeigen, die Frauenbewegung vorhandene direktdemokratische Instrumente zu ihrem Nutzen einsetzte.² Ebensowenig schafften es internationale und transnationale

2 Das Stimm- und Wahlrecht wurde den Frauen nicht geschenkt, sondern hart erkämpft. Ein breites Bündnis von Frauen lancierte zu Beginn der 70er Jahre – gleich nach der Einführung des Frauen- Stimm- und Wahlrechts – die Fristenlösungsinitiative, welche in der entsprechenden Volksabstimmung eine Mehrheit in der Bevölkerung fand. Dieser Erfolg scheiterte aber an der Mehrheit ablehnender konservativer Kantone (Ständemehr). Weitere Initiativen für eine Mutterschaftsversicherung mit Elternurlaub und für einen Gleichbehandlungsartikel folgten. Letztere führte 1981 zu einem Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung und bewirkt bis in die Gegenwart hinein entsprechende Gesetzesrevisionen.

Zum 10jährigen Jubiläum dieses Verfassungsartikels und wegen der entstandenen Unzufriedenheit der Frauen über die nur langsam mahlenden Gesetzesmühlen wurde zudem am 14. Juni 1991 ein Frauenstreik organisiert, welcher von einer halben Million Frauen befolgt wurde.

Diese gemeinsamen Erfahrungen demonstrativer Frauenmacht führten unter anderem

- 1993 doch noch zur Wahl einer sozialdemokratischen Frauenstreikaktivistin in die Regierung und zum Verzicht auf das Ministeramt ihres bereits vom Parlament gewählten männlichen Parteikollegen sowie
- 1995 zu einer Revision der staatlichen Altersversicherung, die erstmals auf die spezifische Lebenssituation der Frauen Rücksicht nimmt, indem zivilstandsunabhängige Renten sowie ein Erziehungsbonus eingeführt wurde.

Allerdings wurden diese Verbesserungen mit einer Erhöhung des Frauenrentenalters um zwei Jahre auf 64 erkaufte. Doch bereits werden Unterschriften gesammelt, um diese Erhöhung zu verhindern. Ein anderes aktuelles Volksbegehren möchte ausserdem eine Quotenregelung in der Bundesverfassung verankern. Vgl. Mottier (1995).

Fragen, das Hauptinteresse der Frauenbewegung zu ergattern. Dennoch gibt es Frauen, die sich mit der EU und ihrem Demokratiedefizit auseinandergesetzt haben. Dabei steht die Frage der Geschlechterparität in den bestehenden Gremien und die Transparenz im Vordergrund.³ Weitergehende Vorschläge, etwa in Richtung einer stärkeren direktdemokratischen Legitimation, sind hingegen kaum vorhanden.

Es kann an dieser Stelle nicht darum gehen, die Konturen einer demokratisch feministischen Politik für die europäische Ebene zu bestimmen, sondern nur um den Versuch, einige Umrisse aufschimmern zu lassen. Dies möchte ich anhand von zwei mir als relevant erscheinenden Fragen tun.

Institutionelle Fragen

Ins Auge sticht vor allem die Tatsache, dass das mächtigste Gremium, der Ministerrat, häufig nur in Männerrunden tagt. Ein entsprechender Versuch, 1988 ausgehend von der damaligen deutschen Frauenministerin Süssmuth, einen Frauenministerrat zu etablieren, versandete nach einem ersten informellen Treffen. Immerhin ist der Frauenanteil im Europäischen Parlament mit 27,6% (1995) überraschend hoch. Diese Frauenrepräsentanz widerspiegelt sich denn auch in frauenpolitischen Aktivitäten. Viele Forderungen und Impulse des EP wurden von der Kommission wohl aufgenommen und dem Ministerrat in Form der üblichen Gesetze vorgeschlagen, scheiterten dann aber vielfach an dessen Widerstand. Es ist klar, dass diese rein männlichen Organisationen ihre demokratische Legitimation für Frauen vollends verloren haben, denn «wir haben nicht das Gefühl, dass wir ausschliesslich von Männern vertreten werden können.»⁴

3 Schunter-Kleemann (1992), S. 45.

4 Dahlerup (1993), S. 29.

Aber um die Gemeinschaftsinstitutionen frauenfreundlicher zu gestalten, reicht die Geschlechterparität nicht aus. Das eigentliche Problem liegt bei den Machtbefugnissen des Ministerrats und seinen Verhandlungsgremien, den nationalen Bürokratien, welche die Entscheide vorbereiten. Nur eine radikale Umgestaltung der Machtverteilung, welche dem Parlament die eigentliche legislative Funktion nicht vorenthält, könnte Abhilfe schaffen und würde den Entscheidungen zu grösserer Transparenz verhelfen. Dies führt jedoch nicht automatisch zu einem, ihrer Quote in der Bevölkerung, entsprechenden Frauenanteil in der europäischen Politik, wie es die Erfahrungen aus den Nationalstaaten zeigen. Eine europaweite Quotenregelung könnte dies aber garantieren.

Feministische Öffentlichkeit

Integration weiterer nationaler Bereiche in die EU, d. h. auf supranationale Ebene, beschneidet nicht nur die Rechte der einzelnen Staaten, sondern heisst zum heutigen Zeitpunkt auch ein Stück Demokratieverlust, da die Interessen von Frauen nun vornehmlich von Männern vertreten werden.

Von besonderer Aufmerksamkeit für die Frauen sind dabei sozialpolitische Belange. Zugleich stellt dieser Bereich wohl auch das umstrittenste Feld feministischer Politikvorstellungen dar. Interessengegensätze zwischen skandinavischen Frauen, deren Ansprüche von einem Wohlfahrtsstaat mit egalitären Strukturen ausgehen, und Frauen aus Staaten mit klerikal-patriarchalischen Strukturen brechen auf. Sollte es nun zu einer Kompetenzverschiebung der Sozialpolitik auf EU-Ebene kommen, fürchten die Skandinavierinnen zu Recht eine Angleichung nach unten. Das heisst mit anderen Worten, dass sie auf der Verliererinnenseite stehen würden. Verständlicherweise wehren sie sich dagegen und fordern eine Anpassung auf ihrem Niveau. Ob diese Ansprüche jedoch realistisch umsetzbar sind, steht auf

einem anderen Blatt. Zu befürchten ist, dass diese Gegensätze für eine europäische Frauenöffentlichkeit eher hinderlich sind. Ein gewisser Grad von Konsens ist aber eine unabdingbare Notwendigkeit für politische Interventionen auf europäischer Ebene, insbesondere wenn es in Zukunft direktdemokratische Instrumente geben wird. Abschied zu nehmen von einem auch in feministischen Kreisen praktizierten Rigorismus braucht Zeit. Eines scheint aber den frauenpolitisch bewegten Frauen klar, die Kompetenz der EU-Organen in Sachen Gleichbehandlung muss ausgedehnt werden und neue Bereiche umfassen, wie beispielsweise das Sozialversicherungsrecht, bei welchem es um einheitliche Rentenansprüche auch für Teilzeit-Arbeitende geht, oder den Bereich der familiären Gewalt.

Ein weiteres Hindernis für eine europaweite feministische Öffentlichkeit stellt auch das Subsidiaritätsprinzip dar. Solange einzelnen Staaten Mittel in die Hand gegeben werden, die es ihnen erlauben, Sonderwege zu gehen und gewisse Regelungen abzulehnen, wird es schwierig werden, Mindeststandards beispielsweise in der Abtreibungsfrage zu beanspruchen. Nationale Sonderkulturen bleiben erhalten und neue werden sich herausbilden zu Lasten des Gleichheitsanspruchs der Frauen.⁵

Eine europäisch-feministische Öffentlichkeit wird es aber auch nicht geben, wenn sich an der, sicher nicht nur die Frauen betreffenden, zunehmend stärker hervortretenden apolitischen Grundhaltung gegenüber der EU nichts ändert.

ForscherInnen neigen dazu, den Frauen eine grössere Gleichgültigkeit zu unterstellen. Sie erklären dies damit, dass Frauen weniger in die Politik involviert seien⁶ und sich vermehrt auf den Nahbereich, d. h. das Ich, die Familie und Beziehungen⁷ konzentrieren würden. Dieses Desinteresse an traditioneller Politik könnte aber auch damit zusammenhängen, dass Frauen vermehrt staats- und parteiverdrossen sind und sich deshalb zuneh-

⁵ Ostner (1993), S. 825.

⁶ Niedermayer (1991), S. 349.

⁷ Staub-Bernasconi (1991), S. XXIII.

mend bewusst von herkömmlicher politischer Partizipation distanzieren.⁸ Ihr Engagement gilt offenbar sozialen Bewegungen, welche Chancen unmittelbaren Einflusses bieten, eine geringe Formalisierung des Handelns aufweisen, d. h. ohne grosse Hierarchien basisdemokratisch funktionieren. Vermehrte Teilhabe der Frauen am politischen Prozess bedingt deshalb einen Wandel der Politik in Richtung lokale Demokratie, dezentrale Partizipationsformen mit direktdemokratischen Zügen und eine Reduktion des institutionellen Überbaus. Doch eine aktive Staatsbürgerinnenschaft bedeutet auch die Bereitstellung von ökonomischen, sozialen und kulturellen Mitteln⁹, d. h. eine ausreichende Existenzsicherung, Infrastruktur für die Kinderbetreuung und Möglichkeiten für die Vernetzung. So könnte beispielsweise ein gezielter transnationaler Austausch unter Frauengruppen/-betrieben – angelehnt an das Konzept der Städtepartnerschaft – wesentlich helfen, die nötige Öffentlichkeit vorzubereiten.

Fazit

Es fällt auf, dass dem feministischen Diskurs eine klare Zielvorstellung, was die EU sein soll, fehlt. Ob dies tatsächlich mit der Vorliebe der Frauen, sich mit dem Nahbereich auseinanderzusetzen, zu tun hat, möchte ich offen lassen. Aus eigener Erfahrung ist mir aber bekannt, dass eine vorschnelle Abneigung gegen die EU als männerbeherrschtes und mit patriarchalischen Vorstellungen behaftetes Gebilde erst einmal überwunden werden musste. Es muss nun darum gehen, weitergehende Forderungen und Ansprüche anzumelden und zwar auf struktureller Ebene. Denn «ob die Einführung eines Frauenministerrates der Frauenpolitik auf EU-Ebene zum Durchbruch verhelfen kann,

8 Sauer (1994), S. 109.

9 Ebenda, S. 125.

bleibt angesichts der mangelnden Kompetenz der EU in sozialen Fragen und dem Unwillen der männerdominierten EU-Gremien, an den eigenen Stühlen zu sägen», sehr fraglich.¹⁰

Enttäuschend in dieser Hinsicht ist auch die Haltung des Ausschusses für die Rechte der Frauen im Hinblick auf die Stellungnahme des Europäischen Parlamentes zu Maastricht II. Seine Vorstellungen gehen über notwendige Reformanstrengungen der bestehenden Verträge nicht hinaus. Die ParlamentarierInnen hoffen mittels

- einer verbindlichen Rechtsgrundlage in bezug auf die Gleichbehandlung (Art. 119 EG-Vertrag)
- Festschreibung der Gleichbehandlung als Grundrecht in der Präambel des Maastrichter Vertrages
- Einbezug von sozialen Kriterien in den Konvergenzkriterien-Katalog für die Wirtschafts- und Währungsunion
- sowie der Durchführung der Geschlechterparität auf jeder Ebene der Beschlussfassung

das Image der EU frauenfreundlich aufzubessern.¹¹

Die Forderung nach direkten Einmischungsmöglichkeiten für die BürgerInnen, wie sie z. B. *eurotopia* vorschlägt, scheinen mir hingegen, für frauenpolitische Anliegen zukunftsweisendere Aussichten zu bieten.

Schwierigkeiten sehe ich aber vorerst, einen Konsens in sozialpolitischen Belangen zu erreichen und dem auch unter Frauengruppen weitverbreiteten Abgrenzungsbedürfnis entgegenzuwirken. Dennoch bin ich überzeugt, dass so etwas wie ein europäisches Bewusstsein auch unter Frauen entstehen wird. Der Mythos der konservativen, unpolitischen und deshalb weniger politiktauglichen Frau hat ausgedient, nimmt man den europaweit sich abzeichnenden Trend (Gendergap) ernst, wonach die frauenfreundlichen Parteien mehrheitlich von Frauen gewählt werden.

Vor diesem Hintergrund könnte sich ein Bürgerinnenstatus,

10 Wannah (1995), S. 5.

11 Ausschuss für die Rechte der Frauen des EP (1995) S. 139–143

dessen universaler Kern die demokratische Ideologie ist, sehr wohl entwickeln.¹² Direktdemokratische Instrumente auf europäischer Ebene würden zudem den noch brüchigen Zusammenhalt der europäischen Frauen fördern und somit eine Frauenöffentlichkeit schaffen helfen.

Literatur

- DRUDE DAHLERUP (1993): *Die Frauen besiegten im dänischen Referendum die Maastrichter Verträge*. in: *beiträge zur feministischen theorie und praxis Band 34 Europa einig Vaterland*. Köln 1993.
- Bericht des Ausschusses für die Rechte der Frauen (1995), in: Institutioneller Ausschuss des EP: *Bericht über die Funktionsweise des Vertrages über die EU im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996*. Berichterstatter Jean-Louis Bourlangues/David Martin. Teil II: *Stellungnahmen der übrigen Ausschüsse*. 4. Mai 1995.
- JEAN-MARC FERRY (1994): *Die Relevanz des Postnationalen*. in: Nicole Dewandre/Jacque Lenoble (Hg.). *Projekt Europa: Postnationale Identität. Grundlage für eine europäische Demokratie?* Berlin.
- Libreria delle donne di Milano (dt: 1988): *Wie weibliche Freiheit entsteht. Eine neue politische Praxis*. Berlin.
- VERONIQUE MOTTIER (1995): *Citizenship and Gender Division in Swiss Direct Democracy. From Structures to Political Action*, in: *West European Politics*, Vol. 18, Jan. 1995, S. 161–172.
- OSKAR NIEDERMAYER (1991): *Bevölkerungsorientierungen gegenüber dem politischen System der europäischen Gemeinschaften*. in: R. Wildenmann (Hg.) *Staatswerdung Europas? Optionen für eine europäische Union*. Baden Baden.
- ILLONA OSTNER (1993): *Geschlechterverhältnisse im Prozess der europäischen Integration*. in: Bernhard Schäfers (Hg.) *Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa. Verhandlungen des 26. Deutschen Soziologentages 1992*. Frankfurt a. M.
- BIRGIT SAUER (1994): *Was heisst und zu welchem Zwecke partizipieren wir*. in: Biester et al. (Hg.) *Demokratie oder Androkaratie. Theorie und Praxis demokratischer Herrschaft in der feministischen Diskussion*. Frankfurt a. M.
- SUSANNE SCHUNTER-KLEEMANN (Hg.) (1992): *Herrenhaus Europa. Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*. Berlin
- SILVIA STAUB-BERNASCONI (1991): *Die Frauen als soziale Dimension Europas?!* in: *Bresche* Nr. 92/2, Februar 1992, Zürich.
- HANNA WANNAH. (1995): *EU 1996 – (k)ein Joker für Frauen?* in: *Euro-paKardioGramm*, Nr. 1/1995, 5. Jahrgang, Wien, S. 4–5.

12 Ferry (1994), S. 37

III

**Einblicke in Europadebatten
verschiedener Länder und
Regionen**

Auf der Suche nach dem (etwas abhandengekommenen) nordischen Impuls

Von Bruno Kaufmann (Göteborg)

In einer Beziehung verfügen die Bürger(innen) in Skandinavien bereits über eine eigene Identität in der Europäischen Union (EU). Sie können die Art und Weise der Teilnahme an den Institutionen der Union selbst mitbestimmen. Die nordischen Länder haben in der EU einen Massstab der direkten Mitbestimmung der BürgerInnen gesetzt, der verpflichtet. Vorreiter in Sachen demokratischer europäischer Integration sind die Däninnen und Dänen: ohne sie verpflichtet sich weder die Regierung in Kopenhagen, noch das dänische Parlament, das Folketing, auf eine vertiefende grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Viermal seit 1972 ist das dänische Volk gefragt worden, was es vom (1) Beitritt zur damaligen EG (63,3 % ja), (2) Beitritt zum europäischen Binnenmarkt (56,2 % ja), (3) der Ratifikation der Maastrichter Verträge (50,7 % nein) und schliesslich von (4) der Zustimmung zu den Edinburger Ausnahmebestimmungen (56,7 % ja) halte. Während sämtliche Beschlüsse und vor allem die den Beschlüssen vorausgegangenen Debatten die Kompetenz und das Bewusstsein der Däninnen und Dänen gestärkt haben – was jedoch nicht zu bedeuten hat, dass die Dänen generell integrationsfreundlicher geworden sind –, sandte das Volksnein zum Maastrichter Abkommen Schockwellen durch die europäische «classe politique». Das dänische «Nej» vom 2. Juni 1992 löste einen dringend notwendigen transnationalen Lernprozess aus: dass nämlich «Europa» nicht ohne seine BürgerInnen, sondern nur mit ihnen als politisches Projekt tragfähig weiterentwickelt

werden kann. Auch die NorwegerInnen konnten 1972 zum EG-Beitritt Stellung beziehen und lehnten diesen mit einer Nein-Mehrheit von 53,5 % ab. 22 Jahre später war es wieder soweit: am 28. November 1994 verwarfen 52,2 % der gut 3 Millionen stimmberechtigten NorwegerInnen den EU-Beitritt ein zweites Mal. Im Gegensatz zu Dänemark ist Norwegen somit nicht direkt in die Diskussionen über die Weiterentwicklung der EU eingebunden. Eine neuerliche Stellungnahme zum Verhältnis des Landes der EU gegenüber ist kaum vor der Jahrtausendwende zu erwarten.

Mit- und/oder Selbstbestimmungen?

Ein zentrales Argument der EU-Beitrittsdebatten in den nordischen Ländern war 1994 die Demokratie: Beitrittsbefürworter wiesen darauf hin, dass es darum gehe, in der EU ein Mitbestimmungsrecht zu bekommen. Gegner meinten hingegen, dass das nationale Selbstbestimmungsrecht zu erhalten sei und als EU-Mitglied verloren ginge. Die Resultate der Abstimmungen zeigen auf, wie erfolgreich die verschiedenen Seiten ihre Demokratieargumente an die Frau und den Mann brachten.

Finnland – wo am 16. Oktober 1994 der EU-Beitritt mit einem 56-prozentigen Ja-Anteil verabschiedet wurde – wagt den grössten Schritt: noch vor kurzem war in diesem Land an der Grenze zu Russland nicht einmal das Parlament imstande, wichtige ausserpolitische Beschlüsse zu fassen. Solche oblagen dem Staatspräsidenten. Nun hatte das Volk auf einmal das letzte Wort.

In Schweden gelang es den grossen Parteien – Sozialdemokraten und Konservativen – gemeinsam, die BürgerInnen davon zu überzeugen, dass ein Mitbestimmungsrecht auf der europäischen Ebene eine wichtige Errungenschaft sei. Die Alternative, so wurde in der Debatte wiederholt betont, sei die traditionelle zwischenstaatliche Zusammenarbeit, wo es für demokratische Mitsprache und öffentliche Einsicht noch viel weniger Platz gebe.

Die norwegische «Landesmutter» Gro Harlem Brundtland vermochte jedoch in dieser Beziehung vor dem norwegischen EU-Entscheid zu wenig zu überzeugen: sie nannte die EU eine demokratische Gemeinschaft aus dem einfachen Grund, dass nur sogenannte demokratische Staaten Mitglieder werden können. Das war einer Mehrheit der NorwegerInnen jedoch zu wenig. Diese wiesen nicht ohne Grund darauf hin, dass das politische System der EU die Aufnahmebedingungen für neue Mitglieder selbst nicht erfüllen würde.

Carlssons direktdemokratische Achterbahn

Am Neujahrstag 1995 traten Finnland und Schweden zusammen mit Österreich einer EU bei, die sich in den kommenden Jahren klar werden muss, in welche Richtung – geographisch und institutionell – sie sich entwickeln will. Die Regierungen der drei nordischen EU-Mitglieder haben in ersten Stellungnahmen im Vorfeld der 1996 beginnenden EU-Regierungskonferenz die Erweiterung der EU durch die zentral- und osteuropäischen Staaten begrüsst, die Herausbildung einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik jedoch als «noch nicht aktuell» zurückgesteckt. Unklare Signale sind bei den institutionellen Fragen zu vernehmen: die Visionen der 94er Debatte sind weitgehend verfliegen. Besonders deutlich war das im Herbst 1995 in Schweden zu sehen: als erstes der drei Neumitglieder führte das grösste skandinavische Land Mitte September (8,5 Mio. Einw., 440 000 km²) Wahlen ins Europäische Parlament (EP) durch. Das Ergebnis schockte die Parteipolitiker fast so stark, wie es das Resultat des ersten dänischen Maastricht-Referendums tat: die Sozialdemokraten büsstes gegenüber den Reichstagswahlen 17-Wählerprozente ein und kamen noch auf gut 28 Prozent. Grosse Gewinner der schwedischen EU-Wahl waren die Grünen (17 %) und die exkommunistische Linkspartei (12 %). Von den 22 neuen schwedischen Abgeordneten im EU-Parlament haben bei der Volksab-

stimmung über den Beitritt nicht weniger als zehn ein «Nei» eingelegt. Noch schockierender war für das offizielle Schweden am 17. September aber die Stimmbeteiligung: statt wie üblich über 80 Prozent bemühten sich diesmal nur noch 41 % an die Urnen. Damit war klar, dass den Schweden das Europaparlament nicht genug wichtig und die Europapolitik nicht genug richtig erschien.

Die in Schweden regierenden Sozialdemokraten waren mit zwei Listen – einer eher EU-positiven und einer eher EU-ablehnenden Liste – zu den Wahlen angetreten. Wie schon vor dem Beitrittsentscheid, so nahm auch diesmal die Demokratiefrage eine zentrale Rolle ein. Da aber im Gegensatz zu 1994 wieder politische Parteien die Hauptrolle spielten, wurde mit der Frage der Mitbestimmung der BürgerInnen in der Europapolitik bedeutend weniger rücksichtsvoll umgegangen: Sozialdemokraten und Konservative behaupteten nun, dass es künftig keine schwedischen Volksentscheide über die Weiterentwicklung mehr brauche. «Wir in Schweden lassen das Volk nur alle zwei Jahrzehnte über eine Sachfrage abstimmen», betonte der abtretende Regierungschef Ingvar Carlsson und fügte hinzu: «Wir wollen doch hier kein System der direkten Demokratie wie in der Schweiz». Zur Erinnerung: noch 1991 wollte Carlsson von einem Beitrittsvolksentscheid nichts wissen; drei Jahre später nannte er die Abstimmung eine wertvolle und notwendige Erfahrung. Und auch auf der Seite der Beitrittsgegner wurde die «Volksabstimmungsfrage» vor den EP-Wahlen in erster Linie taktisch genutzt: nun verlangten Grüne und Ex-Kommunisten eine ganze Reihe von europapolitischen Volksentscheiden; über die Ergebnisse der Regierungskonferenz, die Währungsunion und den Austritt aus der EU. Dabei hatten gerade diese Kräfte den Beitrittsentscheid des vergangenen Jahres als manipuliert und ungerrecht bezeichnet. Der Verdacht liegt nahe, dass in der Parteidemokratie Schweden direktere Formen der Mitbestimmung nur dann befürwortet werden, wenn sie den eigenen Zielen nutzen.

Die schwedische EU-Wahl kann jedoch einen Lernprozess

auslösen: noch nie wurde so deutlich zwischen «politischen Parteien» und «Demokratie» unterschieden, wie im Herbst 1995. Das ist für das strikt repräsentativ-demokratische Schweden bereits eine Errungenschaft, wurde doch zuvor jeder Vorschlag nach mehr direkten Mitbestimmungsrechten der Bürger mit dem Argument abgetan, dass dies die Parteien sprich Demokratie schwächen würde.

Die schwer vorstellbare transnationale Demokratie

Im Hinblick auf die Regierungskonferenz der EU lassen sich aus den schwedischen Diskussionen noch wenig Schlüsse ziehen. Der Informationsstand der BürgerInnen im Hinblick auf «Maastricht II» hat vergleichsweise ein hohes Niveau erreicht. In den Medien wurde bereits eingehend über die Herausforderungen und Probleme, die anstehen, berichtet. Die Ambition der Schweden, aus den Erfahrungen, die Dänemark mit der EU seit 1973 gemacht hat, zu lernen, ist bislang erst ansatzweise erfüllt worden: der nach dänischem Vorbild geschaffene EU-Ausschuss im Reichstag hat lediglich ratgebende Kompetenzen und wird von vielen Regierungsmitgliedern nur begrenzt ernst genommen. Eine weitere parlamentarische Gruppe, die Kontaktgruppe «EU '96» erhielt den Auftrag, das Gespräch mit den BürgerInnen zu suchen und eine breite öffentliche Debatte darüber zu initiieren, was Schweden bei der EU-Regierungskonferenz eigentlich möchte. Eine Reihe von – allerdings schlecht besuchten – Anhörungen führten zu anregenden Diskussionen: dabei wurde aber auch klar, dass sich viele Schweden eine grenzüberschreitende Demokratie, wo auch sie als BürgerInnen etwas zu sagen haben, nur schwer vorstellen können. Erste Perspektiven dazu wurden anfangs November bei einer Konferenz in Kungälv bei Göteborg entwickelt, in deren Rahmen sich auch eurotopia-AktivistInnen zur zehnten Halbjahresversammlung trafen.

Als homogene und zentralistisch organisierte Staaten können

die SkandinavierInnen auf eine ganze Reihe positiver demokratischer Erfahrungen zurückblicken: die Regierungen und Verwaltungen dieser Staaten zeichnen sich durch einen hohen Grad an Offenheit aus; als Ergänzungen zu den stark geförderten politischen Parteien erhalten im hohen Norden auch BürgerInnenbewegungen finanzielle Unterstützung durch den Staat. Im Zuge der europäischen Integration haben und hätten somit die nordischen Länder in Sachen Demokratie vieles beizutragen. Gleichzeitig fällt den SkandinavierInnen das Zusammenleben in einem sehr vielschichtigen politischen Gebilde, wie z. B. der EU, äusserst schwer. Wie in Grossbritannien, so ist auch in Skandinavien der Begriff «Föderalismus» stark negativ besetzt und wird zum Teil mit «Zentralismus» gleichgesetzt. Aus verständlichen Gründen – aufgrund der eigenen Erfahrung – fällt es vielen DänInnen, SchwedInnen und FinnInnen schwer, sich ein europäisches «Staatsgebilde» vorzustellen, das nicht zentralistisch funktioniert. Deshalb wird die Angst vom «Superstaat Europa» die nordischen Beiträge zur Debatte einer transnationalen Demokratie in Europa noch sehr lange begleiten. Mit der Schlussfolgerung, die viele NordeuropäerInnen daraus ziehen, dass nämlich eine lebendige Demokratie nur im nationalen Rahmen angestrebt werden kann, könnte jedoch die Menschen in diesem Teil Europas dabei behindern, sich an einer der wichtigsten Debatten unserer Zeit – zur «Zukunft der Demokratie» – konstruktiv zu beteiligen.

Gleichzeitig – und dies ist ein ermutigendes Zeichen – machen sich im Norden sehr viele Menschen Sorgen um diese Zukunft der Demokratie. Im Rahmen von Gruppen, Organisationen und Parteien wächst deshalb die Zahl jener, die wagen, Neues und Unerprobtes anzudenken. Das Projekt einer grenzüberschreitenden Demokratie in Europa, als Ergänzung lokaler, regionaler und staatlicher Formen, sollte da eigentlich schon einen Platz erhalten.

Die Ablehnung des niederländischen Entwurfs für den Maastrichter Vertrag

Von Anton Koonstra (Enschede)

Die Niederlande hat beim Zustandekommen der Maastrichter Verträge eine aktive Rolle gespielt. Einerseits führte die Niederlande den Vorsitz bei den Verhandlungen um den Maastrichter Vertrag und andererseits brachte sie nur zwei Monate vor der abschliessenden Regierungskonferenz einen föderativ ausgerichteten Vertragsentwurf¹ ein, welcher ein Einheitskonzept für Europäische Gemeinschaft, Aussenbeziehungen und innere Sicherheit vorsah. Zudem sollte das Europäische Parlament in allen Politikfeldern – ausser der Agrarpolitik und beim Abschliessen von Handelsverträgen – das Recht erhalten, Entscheidungen mit absoluter Mehrheit abzulehnen. Dieser Antrag wurde aber von fast allen EG-Mitgliedsstaaten deutlich abgelehnt und mit starker Kritik in der Presse begleitet. In diesem Beitrag biete ich einen Überblick über die Faktoren, welche laut der Presse für diese empfindliche Niederlage der Niederlande verantwortlich waren. Dies ist besonders im Hinblick auf die EU-Regierungskonferenzen von 1996/97 (Maastricht II) interessant, da die Konfliktlinien von 1991 nach wie vor existieren und die niederländische Regierung im ersten Halbjahr 1997 wieder den EU-Vorsitz innehaben wird.

¹ Vertragsentwurf der niederländischen Präsidentschaft vom 24. September 1991. Auf dem Weg zur Europäischen Union, dokumentiert in: Weidenfeld, W. (Hg.): Maastricht in der Analyse. Strategien und Optionen für Europa, Gütersloh 1994.

Die Verhandlungen über die europäische politische Union wurden durch einen Zweikampf, zwischen den Kommunautaristen, die ein gemeinschaftliches Europa anstreben, und den Intergovernmentalisten, die sich auf ein zwischenstaatliches Europa beschränken wollen, beherrscht. Die niederländische Regierung vertrat dabei traditionell die Position der Kommunautaristen. Dabei war sie nicht allein: Deutschland, Belgien, Italien und Griechenland wünschten sich auch einen gemeinschaftlichen EU-Vertrag. Britannien und Dänemark waren dagegen stark intergouvernementalistisch orientiert.

Nach einigen föderal inspirierten Blaupausen – z. B. dem belgischen Memorandum vom März 1990 und dem Kommissionsantrag vom Oktober 1990 – wurde der eher zwischenstaatlich orientierte Vertragsentwurf Luxemburgs die Verhandlungsgrundlage für die Regierungskonferenz über eine politische Europäische Union. Die niederländische Regierung war damit nicht einverstanden und versuchte, als Konferenzvorsitzende, einen mehr gemeinschaftlichen Entwurf als Verhandlungsbasis zu lancieren. Das ist aber nicht gelungen: Der niederländische Vertragsentwurf wurde am 30. September 1991 durch eine beträchtliche Stimmenmehrheit abgelehnt. Ausser den Niederlanden unterstützten ihn nur die Europäische Kommission und Belgien. Für die Niederlande war dies eine empfindliche Niederlage. Noch heute nennt man diesen Tag schwarzen Montag. Wie war es möglich, dass so viele Mitgliedsstaaten, die früher die Niederlande in ihrem europäisch-gemeinschaftlichen Ansinnen stützten, jetzt ihren Antrag ablehnten? Anders gesagt: Welche (diplomatischen) Fehler haben die Niederlande gemacht? Die niederländische Presse zeigte auf, dass es viele verschiedene Faktoren gab, die insgesamt zur Ablehnung des Antrags führten.²

Einer der wichtigsten Faktoren war, dass der niederländische Antrag zu spät eingebracht wurde. Viele Regierungschefs waren nicht bereit, kurz vor dem Gipfel auf einen neuen Antrag einzu-

gehen. Zudem waren Mitgliedsstaaten, die eigentlich den niederländischen Antrag dem luxemburgischen Entwurf vorzogen, nicht bereit, das Risiko eines Scheiterns der Regierungskonferenz vom Dezember 1991 in Maastricht zu riskieren. Die Verzögerung des Antrags wurde hauptsächlich durch schwierige Beratungen zwischen den niederländischen Ministerien erklärt.

Ein zweiter Faktor betrifft die Taktik. Im niederländischen Antrag waren die Worte «vocation fédérale» aufgenommen worden. Diese Worte waren für Britannien ein rotes Tuch. Die Niederlande hätten diese Worte wohl besser weggelassen, zumal dieser Begriff wenig zum Vertrag beiträgt. Auch hätte der niederländische Antrag anders präsentiert werden können, nämlich als Ergänzung zum luxemburgischen Entwurf, zumal der niederländische Aussenminister, Van den Broek, selbst erklärte, dass beide Anträge zu achtzig Prozent miteinander übereinstimmen.

Der dritte Faktor ist psychologischer Natur. So wurde in der Presse festgestellt, dass der deutsche Aussenminister Genscher seinen Zorn über die Weigerung der Niederlande, Slowenien und Kroatien anzuerkennen, durch die Ablehnung des niederländischen Antrages abkühlte. Ein anderer Grund war zudem, dass der Antrag nur in französischer Sprache vorgelegt wurde, obwohl viele Aussenminister die französische Sprache kaum beherrschten. Kein Wunder, dass sie sich dadurch negiert fühlten.

Der vierte Faktor betrifft die niederländische «Arroganz». Trotz alarmierender inhaltlicher Kritik aus dem In- und dem Ausland wurde der niederländische Antrag – unterstützt vom Parlament – dennoch eingebracht. Der Staatssekretär für europäische Angelegenheiten, Dankert, war nach Konsultationen in verschiedenen europäischen Hauptstädten der Meinung, dass es für ihn genügend Unterstützung gab. Die Warnungen des niederländischen EG-Botschafters, dass genau das Gegenteil der Fall sei, wurden in den Niederlanden völlig ignoriert.

Der letzte Faktor ist der Mangel an politischer Aufmerksamkeit für die doch sehr wichtige europäische politische Zusammenarbeit. Das Auswärtige Amt beschäftigte sich intensiv mit dem Balkankrieg und mit dem Staatsstreich in der Sowjetunion.

² Vgl. NCR Handelblad, 1. Oktober 1991; Telegraaf, 1. Oktober 1991; Algemeen Dagblad, 1. Oktober 1991; Trouw, 1. Oktober 1991.

Der Aussenminister war mit seinen Beamten wegen dieser Fragen sehr oft im Ausland unterwegs und vernachlässigte das EG-Dossier dementsprechend. Auch der Ministerpräsident und die anderen Minister hatten andere Sorgen. Sie konzentrierten sich vornehmlich auf die niederländische Regierungskrise, welche im Zusammenhang mit einer Kürzung von Sozialleistungen bei Arbeitsunfähigkeit und Krankheit stand. Lubbers und Van den Broek waren durch diese Faktoren zu stark von der Konferenz über die Politische Union abgelenkt. So fiel die tägliche Leitung der Regierungskonferenz Staatssekretär Dankert und einigen hohen Beamten des Auswärtigen Amtes in die Hände. Diese hatten ein hohes europäisch-föderalistisches Ideal, doch durch den Mangel an politischer Aufmerksamkeit wurden sie von niemandem in ihren kontraproduktiven Vorstössen gebremst.

Diese von der Presse genannten Faktoren sind dennoch ein wenig spekulativ. Inzwischen wird von der Wissenschaft eine etwas abstraktere Deutung vorgezogen.³ Demnach war die EG 1991 für ein gemeinschaftliches Herangehen an sehr empfindliche Politikbereiche noch nicht bereit. Im Bereich der gemeinschaftlichen Aussen- und Sicherheitspolitik und im Bereich Justiz und Inneres existierten wohl Wünsche auf eine engere europäische Zusammenarbeit, aber nur auf einer intergouvernementalen Basis. Der luxemburgische Antrag ist an diesem Gedanken entlang entstanden. Der niederländische Entwurf hatte nicht die Kraft, die Mitgliedsstaaten zu bewegen, endgültig den gemeinschaftlichen Weg einzuschlagen.

3 Vgl. Rozemond, S.: *De gangneer Maastricht*, Den Haag 1991: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen <Clingendaal>.

Die italienische Debatte im Vorfeld der EU-Regierungskonferenz 1996

Von Gianni D'Amato (Potsdam)
und Siegfried Schieder (Berlin/Bozen)

Der italienischen Aussenpolitik wird nachgesagt, sie sei janusköpfig. Seit den Grundsatzentscheidungen im ersten Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg war das aussenpolitische Handeln Italiens letztlich nicht mehr als eine verspätete Reaktion auf äussere Einflüsse. Das Land war nicht geneigt, eine eigene Linie seiner internationalen Interessen zu definieren. Folglich ist das Gewicht Italiens geringer als es ihm aufgrund seiner Position als fünftgrösste Industrienation mit einer Bevölkerung von rund 58 Millionen Einwohnern und einer Wirtschaftsleistung von 1700 Mrd. SFr. zustünde. Der frühere italienische Botschafter in Moskau, Sergio Romano, hat in einer jüngst veröffentlichten Darstellung der italienischen Aussenpolitik selbstkritisch bemerkt, dass zu den Konstanten dieser Politik das Spannungsverhältnis zwischen Schein und Sein, zwischen Rhetorik und Realität gehöre. Dem «bangen Wunsch nach Teilnahme» steht zugleich das Bestreben gegenüber, «den Verpflichtungen dieser Teilhabe zu entgehen.»¹ Die Aussenpolitik Italiens war daher stets ein Instrument der Innenpolitik und war dieser untergeordnet.

1 Sergio Romano: *Guida alla politica estera italiana dal crollo del fascismo al crollo del comunismo*. Mailand 1993. Noch drastischer bringt es Carlo M. Santoro: *La Politica estera di una media potenza*, Bologna 1991, zum Ausdruck, wenn er vom Gegensatz zwischen «gigantismo» und «nanismo politico» in der italienischen Aussenpolitik spricht.

Diese grundsätzliche Zwiespältigkeit findet sich als durchlaufendes Muster auch in der italienischen Europapolitik. Als Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaften hat Italien stets eine überzeugende Hinwendung zu Europa eingenommen. Hierfür ist die Entscheidung über die Teilnahme am Europäischen Währungssystem (EWS) ebenso ein Beleg wie die Entschlossenheit, den politischen Einigungsprozess durch die Genscher-Colombo-Initiative (benannt nach den damaligen Aussenministern Italiens und der Bundesrepublik Deutschlands) neue Impulse zu verleihen. Das Ergebnis dieser Initiative war die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986, die bis dahin die umfassendste Änderung und Ergänzung der Römischen Verträge darstellte. Neben der Herstellung des Binnenmarktes sowie der Rückkehr zum qualifizierten Mehrheitsprinzip im Ministerrat, brachte die Akte auch hinsichtlich der demokratischen Frage einen wichtigen Fortschritt, indem sie die Kompetenzen des Europäischen Parlaments im europäischen Gesetzgebungsprozess sichtbar erweiterte. Einen Verhandlungserfolg erlangte die italienische Regierung auch während ihrer Präsidentschaft 1990, indem sie die Weichen für den Maastrichtvertrag stellte und sich besonders für den neuen Modus der gemeinsamen Beschlussfassung zwischen Rat und Europäischem Parlament (Kodezisionsverfahren) einsetzte.

Im Gegensatz zu den anderen EG-Staaten war Italien zu jedem noch so weitgehenden Verzicht auf seine eigene Souveränität bereit. Dies führte zur Annahme, dass Italien eine *zentrale* Rolle im Einigungsprozess spielen könnte. Die pro-europäische Haltung Italiens – wie beispielsweise beim Referendum über einen verfassungsgebenden Auftrag an das Europäische Parlament von 1989² – kontrastiert jedoch häufig mit Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung der Aufgaben der Gemeinschaft und einer beträchtlichen Oberflächlichkeit der politischen Klasse. Die Besetzung wichtiger Ämter, insbesondere der Kommissionsmitglieder, erfolgt in aller Regel mit Beamten, die über ein

2 Siehe dazu den Artikel von Stefan Pöder in diesem Band.

relativ niedriges politisches Profil verfügen.³ Ambitionierte Politiker und Verwaltungsbeamte versuchen sich eher auf der innenpolitischen Bühne zu betätigen und haben meist kein Bewusstsein für die Feinmechanik Europas. Häufig muss Italien seine eigenen Positionen zurücknehmen, weil sie mit einer realistischen Betrachtung des Verhandlungsgegenstandes nicht vereinbar sind. Die <Politik der Gesten> wird konterkariert von innerstaatlichen Widerständen, die sich in der mangelhaften Umsetzung europäischer Normen und der Verwirklichung gemeinschaftlicher Zielvorgaben widerspiegeln.

Das Ausscheren Italiens aus dem europäischen Währungsverbund (EWS) im Herbst 1992, die andauernde Unausgewogenheit der öffentlichen Finanzen sowie die Ineffizienz der staatlichen Verwaltung lassen es immer unwahrscheinlicher erscheinen, dass Italien die Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) noch in diesem Jahrzehnt erfüllen kann. Frankreich und Deutschland haben mit ihrer Diskussion um ein Kerneuropa mehrmals das Vorhaben unterstrichen, sich strikt an diese Kriterien zu halten und auf Italien als WWU-Mitglied gegebenenfalls zu verzichten. Hinzu kam, dass Italien 1994 international isoliert dastand, da fünf Vertreter der postfaschistischen Alleanza Nazionale in die Regierung bestellt wurden. Ministerpräsident Silvio Berlusconi und sein Aussenminister Antonio Martino setzten deshalb auf die Karte der Renationalisierung und schwenkten auf die Linie der Euroskeptiker ein. Die Debatte über ein Kerneuropa bot dem <antieuropäischen Flügel> der italienischen Rechten die Gelegenheit, die italienischen Laster hinter der Fahne der <beleidigten Nation> zu verstecken und sich der Verantwortung für das Projekt Europa zu entziehen.

Die Übergangsregierung Lamberto Dini hat sich von der euroskeptischen Position deutlich distanziert. Obwohl sie sowohl der Vertiefung als auch der Erweiterung der Europäischen Union

3 Walter Coralluzzo: La politica europea dell'Italia: Antichi vizi e opinalbili virtù, in: Teoria Politica X, n. 2, 1994, S. 106.

prinzipiell zustimmt, zeigte sich in der italienischen Öffentlichkeit einige Irritation angesichts der Aussicht auf eine zu unausgewogene Union mit einem Übergewicht des Nordens, das sich um Deutschland gruppiert. Als Gefahr wird die Bildung einer von der Deutschen Mark beherrschten Wirtschaftszone erachtet, da sie zu einem möglichen Solidaritätsbruch zwischen Nord- und Südeuropa sowie zu einer politisch-wirtschaftlichen Marginalisierung Italiens führen könnte.

Obwohl sich die italienische Aussenministerin Susanna Agnelli und Botschafter Silvio Fagiolo, dem italienischen Regierungsvertreter in der Reflexionsgruppe zur Maastricht-Zweikonferenz, klar für einschneidende Reformen der Europäischen Union ausgesprochen haben, sind die Vorstellungen der italienischen Parteien in Strasbourg sehr unterschiedlich. Als stärkste italienische parlamentarische Gruppe im Europäischen Parlament hatte sich *Forza Europa*⁴ bei der Abstimmung über den Bourlanges/Martin-Bericht zur institutionellen Reform der EU der Stimme enthalten, mit der sibyllinischen Begründung, dieser sei zu wenig innovativ. Im gleichen Atemzug aber fordern sie eine Stärkung der nationalen Identitäten, um ein «Europa der Völker» zu bauen.⁵ Diese in sich widersprüchliche Auffassung deckt sich weitgehend mit den Vorstellungen von *Alleanza Nazionale*. Die postfaschistische Abgeordnete Cristiana Muscardini liess in ihrem EP-Redebeitrag jeden Bezug zur demokratischen Frage vermissen. Dagegen polemisierte sie gegen jede Form der Erweiterung ohne vorherige Konsolidierung der bestehenden Europäischen Union. Als Partei, die ihr Wählerpotential aus den südlichen Regionen Italiens schöpft, wehrt sich *Alleanza Nazionale* gegen eine übereilte Erweiterung in Rich-

4 Dabei handelt es um die europäische Version von Forza Italia, der Partei des ehemaligen Regierungschefs Berlusconi. Unterdessen hat sich diese Gruppe mit der Sammlungsbewegung der Europäischen Demokraten um die französischen Gaullisten zusammengeschlossen. Sie bilden gegenwärtig die drittgrösste Fraktion im EP mit 65 von 626 Abgeordneten.

5 EP-Redebeitrag von MdEP Dancsin (FE) vom 17.5.1995. Vgl. dazu auch Europe Agency International, Nr. 6492, 1. Juni 1995, S. 2.

tung Osten, ohne die ökonomischen Probleme des Südens entsprechend mit einzubeziehen. In dieser Position spielt die Aufrechterhaltung der nationalen Souveränität eine zentrale Rolle. Dies kommt auch in der Ablehnung eines institutionellen Ausbaus des *Ausschusses der Regionen* zum Ausdruck.⁶

Der traditionell nationalistischen und antikapitalistischen Haltung der Postfaschisten steht die Position des ehemaligen Koalitionspartners *Lega Nord – Italia Federale* gegenüber. Die *Lega* tritt im europäischen Parlament für einen Föderalismus auf mehreren Ebenen und für eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips ein. Als demokratisches Postulat visieren sie eine Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments an, die über das heutige Kodezisionsverfahren hinausgeht. Weiter fordert die *Lega* eine stärkere Kontrolle der Immigration und weitgehende Deregulierungsmassnahmen. Explizit spricht sie sich gegen Überlegungen einer «variablen Geometrie» aus, da sie befürchtet, dass die stärkste industrialisierte Region Italiens («La Padania») von einem Kerneuropa ausgeschlossen werden könnte.⁷ Im Endeffekt bestätigt sich hierin die Absicht, den Begriff der Nation durch den der ethnisch aufgeladenen Region zu ersetzen.⁸

Die grösste Linkspartei Italiens, die sozialdemokratisch-postkommunistische *PDS* (Partito Democratico della Sinistra) nimmt in ihrem 10-Punkte-Programm eine differenziertere Position ein. Auf die demokratische Frage wird explizit eingegangen. In der Tradition des europäischen Föderalisten Altiero Spinelli wird die Bedeutung einer europäischen Verfassung betont, die alle drei Säulen der Europäischen Union (EG-Vertrag, Aussen- und Sicherheitspolitik, Rechts- und Innenpolitik) integriert. Die letzten zwei Bereiche sollen vergemeinschaftet werden. Ver-

6 EP-Redebeitrag von MdEP Muscardini vom 16. Mai 1995.

7 Reflexionspapier von MdEP Umberto Bossi im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, unv. Manuskript, Brüssel 1995.

8 Siehe D'Amato/Schieder: Die Lega Nord: Zwischen ethnischer Staatsbürgerschaft und föderalem Projekt, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Nr. 1, 1995, S. 53–68.

langt wird eine Ausweitung der Mehrheitsentscheide im Ministerrat auf nahezu alle Problembereiche. Durch transparentere Verfahren und öffentliche Sitzungen des Ministerrates, die die Medien und die Bürger nachvollziehen können, sowie ein Zurückdrängen von Zentralisierungs- und Bürokratisierungstendenzen soll die Akzeptanz gesteigert und die demokratische Legitimation der EU erhöht werden. Unverkennbar ist das Bekenntnis zu einem föderalistischen Ansatz im Sinne Jacques Delors. Eine europäische Föderation bietet auch Platz für eine nicht territorialgebundene europäische Staatsbürgerschaft, die ihre Autonomie gegenüber den nationalen Staatsbürgerschaften behaupten kann.⁹ Die Vorstellungen der PDS decken sich weitgehend mit dem vom EP verabschiedeten Bourlanges/Martin-Bericht, dem auch die italienischen Christdemokraten in der Europäischen Volkspartei (EVP-CD) sowie kleinere Gruppierungen wie *Patto Segni* und die Gruppe um *La Malfa* zugestimmt haben.

Den italienischen Grünen und den Kommunisten (*Rifondazione Comunista*) ging der Bourlanges/Martin-Bericht hingegen nicht weit genug. Sie bemängelten insbesondere Unzulänglichkeiten im ökologischen und sozialen Bereich. Darüber hinaus war für sie die demokratische Frage nicht hinreichend thematisiert worden. Insbesondere bemängelten sie, dass es in der EU an transparenten Entscheidungsverfahren fehlt. Das direktgewählte Europäische Parlament, so ihr Einwand, verfüge nach wie vor über kein gesichertes Recht der verfassungsrechtlichen Mitentscheidung. Ebenso seien seine Beteiligungsmöglichkeiten bei der Ratifizierung von EU-Vertragsänderungen nicht gegeben.

Die Grünen im EP schlagen grundsätzlich drei Forderungen vor: Erstens soll das EP in allen vergemeinschafteten Politikbereichen das volle Mitentscheidungsrecht beanspruchen können.

⁹ Dokument der PDS-Delegation hinsichtlich der Regierungskonferenz 1996 vom 15. Februar 1995 und der Beitrag vom Vorsitzenden der PDS Massimo D'Alama, *Un futuro sicuro per l'Italia*, in: *L'Unità* v. 28. Mai 1995, S. 19f.

Zweitens gilt es, das Initiativmonopol der Europäischen Kommission im EU-Gesetzgebungsprozess zu brechen, indem das EP daran beteiligt werden soll. Und drittens müssten Änderungen des Unionsvertrages einer qualifizierten Mehrheit (Mehrheit der Staaten, die gleichzeitig auch mehr als Zweidrittel der EU-Bürger umfassen) und nicht der Einstimmigkeit unterliegen. Zudem sollten die schwach ausgebildeten partizipatorischen Elemente der europäischen Demokratie gestärkt werden, wobei unklar bleibt, wie diese Forderung konkret umgesetzt werden soll.¹⁰

In der breiten Öffentlichkeit erscheint die italienische Position mit Blick auf die Maastricht-Zwei-Konferenz diffus, da noch unsicher ist, wer 1996 die Regierungsgeschäfte führen wird. Dabei wird Italien im Vorfeld der EU-Regierungskonferenz eine wichtige Rolle spielen, da es im ersten Halbjahr den EU-Vorsitz übernimmt. Die unterschiedlichen Positionen der italienischen Parteien machen allerdings klar, dass die italienische Europapolitik letzten Endes vom Ausgang der nächsten Parlamentswahlen abhängen wird. Sollte daraus die Rechtskoalition um Berlusconi als stärkste Kraft hervorgehen, dann wird Sergio Romanos Befürchtung einer «Britannisierung» der italienischen Europapolitik wahr werden. Gelingt es hingegen dem, vom christlich-sozialen Ökonomen Romano Prodi angeführten, Mitte-Links-Bündnis um die PDS die Regierung zu stellen, dann wird Italien weiterhin ein gemeinschaftliches Europa anstreben.

¹⁰ Alexander Langer: *About the Enlargement of the European Union*, in: European Federation of Green Parties: Green Hearing of the Intergovernmental Conference of 1996, Brüssel 1995; Daniel Cohn-Bendit/Edit Müller/Wolfgang Ullmann: *Die europäische Union am Scheideweg. Vorschläge für die Revision des Vertrages von Maastricht*, Bonn 1995.

Die Europäische Verfassung als Auftrag der italienischen StimmbürgerInnen

Von Stefan Pöder (Lana)

Am 20. Juni 1988 wurde bei der italienischen Abgeordnetenkammer ein Gesetzentwurf zur «Einberufung einer Volksbefragung über die Erteilung eines verfassungsgebenden Mandates an das 1989 zu wählende Europäische Parlament» eingereicht. Dieser Gesetzentwurf ist aufgrund eines erfolgreich verlaufenen Volksbegehrens zustande gekommen, welches in erster Linie vom Movimento Federalista Europeo (Europäische Föderalistische Bewegung) angeregt und von lokalen Vertretern anderer europäisch-föderalistischen Organisationen, wie z. B. der Europäischen Bewegung, der Association Européenne des Enseignants und der italienischen Sektion des «Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE)» sowie der Radikalen Partei unterstützt wurde. In weniger als drei Monaten konnten 114000 glaubigte Unterschriften für den Gesetzentwurf gesammelt und beim Parlament hinterlegt werden. Die Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes im Parlament und der positive Ausgang der Volksbefragung bilden den vorläufigen Höhepunkt im Bemühen vieler Italienerinnen und Italiener, den damals noch Europäischen Gemeinschaften eine demokratische Basis zu geben.

Der Movimento Federalista Europeo (MFE) wurde während der Resistenza, im August 1943, von einer Gruppe von Antifaschisten um Altiero Spinelli ins Leben gerufen. Sie setzten sich für eine europäische Föderation ein, welche Frieden, Freiheit und Demokratie künftig besser sichern sollte, als es eine

schlichte Wiederherstellung der Vorkriegsdemokratien erwarten liesse. Der MFE ist zudem Mitglied der 1947 gegründeten Union der Europäischen Föderalisten. Die europäisch-föderalistischen Grundideen Altiero Spinellis und des MFE lassen sich auf zwei Punkte bringen:

- Eine Europäische Demokratie kann nie das Ergebnis einer zwischenstaatlichen Regierungskonferenz sein, sondern nur die Folge eines verfassungsgebenden Prozesses. Dieser Prozess sollte durch eine gewählte Versammlung, also durch ein europäisches Parlament unter Miteinbeziehung der nationalen Parlamente gesteuert werden.
- Die nationalen Regierungen werden einem verfassungsgebenden Mandat für ein europäisches Parlament nur zustimmen, wenn sie diesbezüglich seitens der Bürgerinnen und Bürger unter Druck gesetzt werden. Deshalb hielt er das Instrument der Volksbefragung einerseits als das richtige Instrument dafür, die BürgerInnen Europas am Einigungsprozess zu beteiligen, andererseits als einen sehr wichtigen Auslöser für einen verfassungsgebenden Prozess.

Dementsprechend war der Beitrag des MFE zur Diskussion um die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte, deren Hauptziel die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes war. In einem Brief an die italienischen Parlamentarier schrieb der MFE, dass der Einheitlichen Europäischen Akte nur dann zuzustimmen sei, wenn man gleichzeitig mittels einer Volksbefragung feststellt, ob die italienischen BürgerInnen auch wollen, dass aus den Europäischen Gemeinschaften eine (föderalistische und demokratische) Europäische Union werden soll. Die Einstellung des MFE zur Einheitlichen Europäischen Akte und zum Binnenmarkt war somit klar: eine europäische Wirtschaftsunion kann es nur dann geben, wenn es auch eine europäische politische Union gibt. Diese Position wurde vom italienischen Senat anlässlich der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte mitgetragen, indem er gleichzeitig einen Tagesordnungspunkt verabschiedete, mit dem die Regierung aufgefordert wurde, den europäischen Einigungsprozess zu beschleunigen.

gen. Dies sollte durch ein ausdrücklich verfassunggebendes Mandat an das 1989 zu wählende Europäische Parlament geschehen. Die Legitimierung dazu sei eventuell mit einer entsprechenden Volksbefragung einzuholen.

Eine Volksbefragung kam zustande. Aber nicht auf Initiative der Regierung, sondern aufgrund des Volksbegehrens des MFE und dessen massiven Druck auf die Parteien im italienischen Parlament, den unterbreiteten Gesetzentwurf zu verabschieden. Nach der Einreichung des Volksbegehrens in der Abgeordnetenkammer ging die Aktion des MFE in enger Zusammenarbeit mit einer fraktionsübergreifenden föderalistischen Kontaktgruppe im Parlament weiter. Schon am 16. November 1988 begann die Debatte des eingereichten Gesetzentwurfes in der parlamentarischen Kommission für Verfassungsangelegenheiten und am 24. November fiel der Entschluss, die Volksbefragung durch die Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes zu ermöglichen. Dies bedeutete, dass beide Kammern im Abstand von drei Monaten zweimal den Gesetzentwurf gutheissen mussten, bei der zweiten Abstimmung sogar mit einer Zweidrittelmehrheit, damit das Gesetz sofort nach Veröffentlichung in Kraft treten kann.¹ Die Hürden wurden bewältigt. In der ersten Lesung wurde das Gesetz sowohl in der Abgeordnetenkammer als auch im Senat einstimmig angenommen, in der zweiten Lesung, nach drei Monaten, enthielt sich jeweils ein Abgeordneter der Stimme bzw. stimmte dagegen. Am 3. April 1989 wurde das Verfassungsgesetz Nr. 2 im Amtsblatt veröffentlicht und am 18. Juni wurde den italienischen Stimmbürgerinnen und -bürgern, gleichzeitig mit der Wahl des Europäischen Parlamentes, folgende Frage unterbreitet: «*Seid Ihr der Meinung, dass man die Europäischen Gemeinschaften in eine wirkliche Union umwandeln muss, mit*

1 Wenn ein Verfassungsgesetz bei der zweiten Abstimmung in einer Kammer nur die absolute Mehrheit erhält, kann es innerhalb von drei Monaten nach Veröffentlichung auf Verlangen von einem Fünftel der Abgeordneten einer Kammer oder von fünf Regionalräten oder auf Antrag der Bevölkerung mittels Einsammeln von 500000 Unterschriften zur Volksabstimmung gebracht werden. Ansonsten tritt das Gesetz nach drei Monaten automatisch in Kraft.

einer dem Parlament verantwortlichen Regierung, wobei dasselbe Europäische Parlament das Mandat erhalten soll, den Entwurf einer europäischen Verfassung auszuarbeiten, der direkt den zuständigen Organen der EG-Mitgliedstaaten zur Ratifizierung überreicht wird?»²

Von den 80,7% Stimmbürgerinnen und -bürgern, die sich an dieser Befragung beteiligt haben, haben sich 88% für eine Europäische Demokratie und für ein verfassunggebendes Mandat an das Europäische Parlament ausgesprochen.

In keinem anderen Staat hatte es eine parallele Aktion europäischer Föderalisten gegeben, welche mit jener des MFE in Italien zu vergleichen gewesen wäre. Doch hoffte der MFE dennoch, Signalwirkung auf die anderen EG-Staaten erzielt zu haben: Das erfolgreiche italienische Volksbegehren sei ein deutlicher Hinweis der italienischen BürgerInnen und des Parlamentes, dass der europäische Einigungsprozess nicht weiterhin auf der Schiene der Staatsvertragslogik und der zwischenstaatlichen Regierungstreffen weiterlaufen könne, sondern vielmehr eines verfassunggebenden Prozesses bedarf. Man war der Meinung, dass durch die Volksabstimmung ein Bewusstsein in der europäischen Öffentlichkeit geschaffen werden könnte, welches von der Notwendigkeit einer politischen europäischen Union überzeugt ist, ohne die das Unternehmen des gemeinsamen Marktes und der gemeinsamen Währung zum Scheitern verurteilt ist. Man glaubte, dass auch in anderen Ländern die Befürworter einer Europäischen Demokratie ihre Kräfte einsetzen würden, um ihre Meinung in einer Volksbefragung kundtun zu können, und dass vielleicht auch andere nationale Parlamente und Regierungen ihre BürgerInnen in diesem Unterfangen unterstützen würden. Schliesslich und endlich – glaubte der MFE – würde das Europäische Parlament, nachdem immer deutlicher die sozialen und politischen Probleme bei der Verwirklichung eines europäi-

2 Movimento Federalista Europeo: *L'Europa ha bisogno del tuo Sì. Referendum per l'attribuzione del mandato costituente al Parlamento Europeo*. Milano 1989, S. 3.

schen Marktes ohne europäische Regierung sichtbar würden, sich zur Ausarbeitung eines Europäischen Verfassungsentwurfes entschliessen, zu der die italienischen Europaparlamentarier seit der Volksbefragung sowieso schon berechtigt wären.

Diese erhoffte Signalwirkung Italiens auf die ausländischen europäischen Partner ist weitgehend ausgeblieben. Und auch italienische Regierung und Parlament selbst sind dem Ergebnis der Volksabstimmung nicht gerecht geworden. Beim Europäischen Rat in Strassburg vom 8./9. Dezember 1989 wird die Einberufung einer zwischenstaatlichen Regierungskonferenz beschlossen, welche die Etappen der Wirtschafts- und Währungsunion bestimmen und die notwendigen Änderungen der Römischen Verträge beschliessen soll. Die italienische Regierung war somit weiterhin auf dem europäischen Schnellzug der intergouvernementalen Regierungskonferenzen in Richtung Binnenmarkt unterwegs. Am 26. April 1990 beschliesst der Europäische Rat in Dublin, auf die Anregungen von Kohl und Mitterand, zusätzlich zur Regierungskonferenz zur schrittweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion eine Regierungskonferenz zur schrittweisen Verwirklichung einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik als Anfang der politischen Union Europas abzuhalten. Die beiden Regierungskonferenzen werden am 15. Dezember 1990 in Rom eröffnet, und beim Europäischen Rat von Maastricht vom 9./10. Dezember 1991 werden die Ergebnisse der Konferenzen von den Mitgliedsstaaten gutgeheissen. Die offizielle Unterzeichnung der Verträge von Maastricht seitens der Staats- und Regierungschefs erfolgt am 7. Februar 1992, womit der Verwirklichung der Europäischen Union nur mehr die Ratifizierung der Verträge durch die nationalen Parlamente oder mittels Volksabstimmung im Wege steht. Das italienische Parlament ratifiziert die Verträge am 29. Oktober 1992.

Dreieinhalb Jahre nach der erfolgten Volksbefragung 1989 war das Ergebnis der Abstimmung bei der italienischen Regierung und bei dem im April 1992 neu bestellten Parlament längst vergessen. Auch vergessen ist das Demokratiedefizit dieser

Europäischen Union, angesichts der anstehenden Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes und der Angst, an diesem nicht teilhaben zu dürfen. Mittlerweile sind die italienischen Regierungen hauptsächlich damit beschäftigt, sich den Grenzwerten der Wirtschafts- und Währungsunion bei der Staatsverschuldung, den Inflationsraten und Zinssätzen zu nähern und in das Europäische Währungssystem zurückzukehren, um bei weiteren Integrationsschritten der EU nicht auf der Strecke zu bleiben. Bis jetzt nicht sehr erfolgreich. Auch im italienischen Parlament ist die europäische Demokratiefrage zur Zeit kein Thema. Dort gilt es jetzt vielmehr zu überlegen, wie man an die politische Führung Italiens kommt, nachdem die Schmiergeldaffären das italienische Parteiensystem gehörig durcheinandergebracht haben und die Kräfteverhältnisse im Parlament neu zu definieren sind. Und selbst wir italienischen BürgerInnen dürften für die EU keine so grosse Freude mehr zeigen, wenn heute nochmals dieselbe Volksbefragung wie 1989 stattfinden würde, denn Brüssel hat sich bis jetzt noch nicht als sonderlich ergiebig für uns Bürger erwiesen. Vielleicht trägt ja die Überarbeitung der Verträge von Maastricht dazu bei, dass in Italien die Frage einer europäischen Demokratie wieder zu einem Thema wird. Aber auch nur, sofern es von jemandem gestellt wird.

Zwischen Ignoranz und Umdenken – die britische EU-Debatte

Von Joyce McMillan (Edinburgh)

1. Das Volk

Den meisten Menschen in Grossbritannien fehlt es an Informationen über transnationale Institutionen. Dazu gehört auch die Europäische Union. In den Schulen wird kein Unterricht zu diesem Thema erteilt. Diese Mängel haben immer schwerwiegendere Konsequenzen. Denn: die politischen Strukturen werden immer komplexer, eine kompetent geführte Debatte immer notwendiger. Viele junge Britinnen und Briten verlassen ihre Ausbildung ohne das geringste Wissen über die grundlegenden Formen des politischen Systems auf nationaler und lokaler Ebene. Das Resultat: eine fast absolute Apathie gegenüber politischen Fragen generell und internationalen Angelegenheiten im besonderen. Populistischen Massenmedien fällt es deshalb nicht schwer, die öffentliche Meinung massiv zu manipulieren.

Anschaungsunterricht bot eine «ratgebende TV-Volksabstimmung» zu Europa. 200 «gewöhnliche» BürgerInnen erhielten in diesem Zusammenhang ein Seminar- und Diskussionswochenende in der Europafrage und wurden anschliessend über ihre Haltung befragt: die Resultate nach dem Info-Wochenende zeigten einen massiven Umschwung in «pro-europäischer» Richtung.

In der Frage der «Souveränität» verfügen die Stimmberechtigten in Schottland und Wales, nicht zuletzt wegen ihrer eigenen Geschichte, über eine komplexere und pluralistischere Haltung.

Sie sind «Grossbritannien» und dessen Schicksal gegenüber skeptischer eingestellt und aus diesem Grund weniger abweisend zur Idee eines föderalistischen Europas. Die Mehrheit der SchottInnen, die eine Meinung vertreten, sind für die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung. Eine klare Mehrheit der BritInnen insgesamt sind jedoch dagegen. Schotten und Waliser machen nicht einmal 15 Prozent der britischen Gesamtbevölkerung aus.

2. Die Medien

Es ist beinahe eine Unmöglichkeit, zu beschreiben, wie negativ der Einfluss der britischen Medien auf die Europadebatte ist. Die grosse Mehrzahl der sogenannten populären Presse ist rechtsgerichtet und fremdenfeindlich. Sie nutzen jede Möglichkeit, die Stimmung gegen die EU als politische Organisation und gegen andere EU-Staaten anzustacheln. 50 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges werden immer noch Spaltnmeter über die «Unmöglichkeit, den Deutschen je vertrauen zu können» geschrieben und abgedruckt. Rechte Journalisten beschreiben nun die EU immer wieder als das «Vierte Reich»; auf der traditionellen Linken denken viele auf ähnliche Weise. Dies hat jedoch auch eine gute Seite: was in anderen Ländern in Sachen Deutschlandfeindlichkeit gedacht, aber nicht gesagt wird, kommt hier auf den Tisch. Doch dieser ewige Strom von Desinformation und Lügen über die Gesetzgebung und die Strukturen der EU kann der Debatte natürlich in keiner Weise weiterhelfen.

Wichtiger noch ist der Umstand, dass auch die seriöseren und «objektiveren» Medien wie BBC, Guardian, Independent etc. – auch einer stark Westminster-orientierten Sicht des politischen Lebens folgen und ihre Europaberichterstattung durch die antieuropäische Stimmung im Westminster diktieren lassen. Neun aufrührerische konservative Parlamentarier, die für einen EU-Austritt des Landes sind, ziehen hunderte von seriösen Journa-

listInnen zu ihren Medienkonferenzen an; zur Lancierung eines Informationspaketes über die Institutionen der EU von über einhundert proeuropäischen M. P.s kommt jedoch kein einziger schreibender Journalist.

Dies ist auch ein Grund dafür, dass viele BritInnen, die sich sehr für Fragen der Demokratie und Europa interessieren, gegen die Durchführung von Volksabstimmungen und die Stärkung der «direkten Demokratie» sind. Sie können sich schlicht keine Abstimmungskampagnen vorstellen, die nicht durch reaktionäre Medien manipuliert würden. Medien, die heute allesamt multinationalen Firmen wie Murdoch, Stevens, Conrad Black etc. gehören. Dabei bleibt festzuhalten, dass diese Medien oft von sogenannten «Stilopfern» geführt werden – Leute, deren Ideen sehr stark durch schnell veränderliche intellektuelle und politische Trends bestimmt werden. Der Anti-Europäismus liegt in der britischen Medienlandschaft seit 1990 im Trend; doch nach Mr. Majors Wahlsieg hat sich dieser Trend wieder etwas abgeschwächt.

3. Die Politiker(innen)

Eine der markantesten Entwicklungen der 2–3 Jahre war in Grossbritannien die Herausbildung eines starken Anti-Europa-Gefühles im Westminster. Das britische Parlament wird nun aus verschiedenen Gründen scharf angegriffen: unfaire Wahlgesetze, Korruption, Über-Zentralisierung, Machtlosigkeit gegenüber der Wirtschaft etc. Diese Angriffe haben die Parlamentarier(innen) bezüglich ihrer Rechte und «Souveränitätsansprüche» in eine extreme Verteidigungshaltung gedrängt. John Majors Regierung, die nur über eine sehr schmale Mehrheit im Parlament verfügt, hat, um überhaupt überleben zu können, einen scharfen Anti-EU-Ton angeschlagen. Hingegen ist der rechte Ansturm in der konservativen Partei 1995 etwas gestoppt worden. Als Schachzug diente Major eine Kampfwahl um die Partei-

führung, in welcher er einen Vertreter des antieuropäischen Flügel deutlich besiegte. Der britischen Europadebatte verhilft dies zu etwas Atemraum. Über die EU wird nun etwas weniger hysterisch diskutiert, als auch schon. Dazu hat auch die Wahl Jacques Chiracs zum französischen Präsidenten beigetragen: die britische Rechte sieht in ihm einen Gesinnungsgenossen, der, vielmehr als dessen Vorgänger Mitterrand, die «nationale Souveränität» hochhält und das hohe Lied von der Zwischenstaatlichkeit predigt.

Trotzdem wird die 1996 beginnende EU-Regierungskonferenz immer noch in erster Linie als eine Gelegenheit gesehen, auf welcher den anderen europäischen Staaten klar gemacht werden soll, dass mehr Föderalismus in der EU nicht toleriert werden kann; dass das Europäische Parlament nicht mehr Macht erhalten soll und dass es nie eine gemeinsame Aussen- und Verteidigungspolitik geben wird, in welcher nicht jedes Land über ein nationales Vetorecht verfügt. Einige Konservative fordern nun auch, dass die Direktwahl ins Europäische Parlament abgeschafft werden soll und die EuropaparlamentarierInnen anstelle durch die nationalen Parlamente delegiert werden sollen. Auch «Labour» nimmt eine ziemlich EU-skeptische Haltung ein. Die Oppositionspartei ist für die Unterzeichnung der Sozialcharta im Maastrichtabkommen und auch – mit Ausnahme der Aussenpolitik – für die Einführung von Mehrheitsentscheiden. Doch Parteipräsident Tony Blair hat erklärt, er werde die britischen Interessen in der EU ebenso stark verteidigen wie die Konservativen. Blair hat sich auch gegen die Errichtung der «Vereinigten Staaten von Europa» ausgesprochen. Positiv sind Blairs Bemerkungen zu werten, die er im Zusammenhang mit einer Rede in Deutschland machte: Er betonte, dass die künftigen europäischen Institutionen nicht mehr ohne die Zustimmung der BürgerInnen errichtet werden können. Die Entwicklung dürfe nicht mehr allein auf Technokraten und Bürokraten beruhen. In der Presse ist dies als ein deutliches «Pro-EU»-Signal von Labour im Hinblick auf die nächsten Parlamentswahlen gewertet worden. Der aussenpolitische Sprecher von Labour, Robin Cook – ein

Schotte –, hat sich in jüngster Zeit auch auf Veranstaltungen von BürgerInnenbewegungen sehen lassen. Der neue Vorsitzende der Europäischen Bewegung in Grossbritannien, der energische Labourabgeordnete Giles Radice, hat betont, dass sich nun jene Menschen zu engagieren beginnen, die den Aufbau der europäischen Institutionen weiterverfolgen möchten. In einer Reihe von linken Magazinen und Organisationen ist die EU-Regierungskonferenz zu einem echten Thema geworden: einschlägige Veranstaltungen ziehen wohl keine Massen an, sind aber meist sehr interessant. Schliesslich haben auch die Mitglieder des Europäischen Parlamentes an Ansehen gewonnen: ihre Meinung wird in der internen britischen Debatte immer mehr beachtet. Ja, auch das Verständnis für die verschiedenen Rollen von Kommission, Ministerrat und EP wächst, wenn auch sehr langsam.

Im Zusammenhang mit den intensiven Bosnien-Debatten ist, so glaube ich, auch das Interesse – hauptsächlich bei linken Gruppierungen – für andere europäische Organisationen als die EU gewachsen: z. B. für den Europarat und die «Organisation für Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa» (OSZE). Die Kritik an der jetzigen EU wächst jedoch an: auch in Schottland werden deren wirtschaftlichen Vorteile offen in Frage gestellt. Skepsis zieht auch die EU-Flüchtlings-, Bürgerrechts-, Einwanderungs- und Polizeipolitik auf sich. Zur Linken besteht jedoch ein wachsender Wille, an der Herausbildung eines neuen politischen Gebildes in Europa aktiv mitzuwirken. Ein Europa, in dem auch die Staaten Zentral- und Osteuropas Platz haben. Ein Europa, das eine «sozialdemokratisch» geprägte Wirtschaftspolitik führt. Und ein Europa, in dem Katastrophen, wie wir sie auf dem Balkan erleben, unmöglich werden.

Übersetzung aus dem Englischen von Bruno Kaufmann

Information ist Silber – Impulse wären Gold Die FAZ-Debatte um Maastricht II

Von Borris Mayer (Trier)

Die Maastricht-Zwei-Debatte der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) begann am 8. September 1994 mit dem Abdruck einiger Passagen des eine Woche zuvor veröffentlichten «Schäuble/Lamers-Papiers» in der erklärten Absicht, die Aufregung über die Vorschläge der CDU/CSU-Bundestagsfraktion bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Europäischen Union in eine öffentliche bzw. nicht auf Fachkreise beschränkte Diskussion überzuleiten, die laut einem der in loser Folge erschienenen Beiträge in Deutschland seit den 50er Jahren nicht mehr stattgefunden hatte.

Die vielen Artikel, welche der daraus resultierenden Notwendigkeit genüge leisten, erst einmal die aktuellen Probleme der Europäischen Union genauestens zu erläutern, bestätigen diese These. Die damit zugleich erbrachte Aufklärungsarbeit ist umfassend; d. h., es werden alle aktuellen, europa-politisch relevanten Fragestellungen behandelt. Die FAZ ist somit nach unserem Wissen die einzige deutschsprachige Zeitung, die sich nicht auf einfache Berichterstattung und gelegentliche Hintergrundberichte beschränkt, sondern eine Art Europa-Forum darstellt.

Die Artikelserie wird pluralistischen Grundsätzen gerecht, d. h., Vertreter unterschiedlicher europa-politischer Meinungen kommen zu Wort. Die Tendenzen darzulegen, die sich dennoch feststellen lassen, nicht aber die gesamte Europa-Diskussion erneut auszubreiten, ist die Aufgabe dieses Artikels.

Tendenzen

Proeuropäisch geben sich alle Autoren. Wer aus globaler Perspektive (politisch wie wirtschaftlich) argumentiert, neigt eher zu einer Beschleunigung der Integration; wer von den inner-europäischen Schwierigkeiten ausgeht, neigt eher zum Status quo. Direkt proportional zu dieser geopolitischen scheint sich die zeitliche Weitsicht zu verhalten.

Der Binnenmarkt gilt allgemein als das Herz der Europäischen Union (das wird ersichtlich auch durch die quantitative Dominanz wirtschaftspolitischer Beiträge); die Befürworter der zu dessen Vollendung angestrebten gemeinsamen Währung sind in der Überzahl; diese könne jedoch nicht ohne politische Union funktionieren, welche – zöge man Lehren aus der Geschichte – der Währungsunion vorausgehen müsste. Uneinigkeit herrscht über den Zeitpunkt der Einführung.

Kontrovers wird die Debatte jedoch erst in bezug auf die Frage, inwieweit die europäische Intergration über den ökonomischen Bereich hinausgehen soll. Autoren, welche die Ansicht kundtun, man solle sich mit einer «gehobenen Freihandelszone» als erstrebenswertem Ziel begnügen, übersehen, dass die Wirtschaftspolitik nicht unabhängig von anderen Politikfeldern – etwa der Umweltpolitik – betrieben werden kann; das Demokratiedefizit erscheint ihnen eher nebensächlich, für einige existiert es überhaupt nicht – wohl weil die damit einhergehende Zentralisierung dem Geschäft durchaus nicht abträglich sein muss; sie verkennen, «dass eine gewaltige Zusammenballung erst wirtschaftlicher und dann politischer Macht ohne moralische und kulturelle Grundlage entsteht.» (Vgl. Beitrag 25 gemäss Liste im Anhang). Von den Forderungen nach Erweiterung und Vertiefung (dilemmatisch, weil eine Erweiterung die zur Vertiefung nötige Konsensfindung erschwert) geben sie der ersteren den Vorrang. Gegen den Beitritt der nächsten Kandidaten (der sog. Visegrad-Staaten Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik und Ungarn) wird teilweise mit deren schwacher Wirtschaftskraft argumentiert, aufgrund der sich die Beitritte kurz-

und mittelfristig nicht finanzieren liessen. Doch überwiegt die Ansicht, dass die Demokratisierungsprozesse in den exkommunistischen Ländern unterstützt werden müssten, und dass diese ehemaligen Planwirtschaften umso schneller gesunden, die derzeit geleisteten Hilfszahlungen umso schneller überflüssig und die langfristigen wirtschaftlichen Vorteile auch für die EU umso grösser würden, je schneller die Aufnahme erfolgt.

Diejenigen hingegen, denen mehr das Modell einer Völker- denn einer Finanzgemeinschaft vorschwebt, kritisieren, dass die Nutzniesser der «Totalharmonisierung [...] unternehmungslustige Machtverwalter im Verein mit machtbewussten Unternehmern» sind; dass, obwohl der «Binnenmarkt sicher kein belangloses, im Grunde aber doch unpolitisches Ziel» ist, nicht mehr der Bürger, dem «nicht mehr Freiheit sondern Wohlstand verbürgt» wird, Leitfigur der Politik ist, sondern «der Konsument, der Produzent, der Marktteilnehmer.» (vgl. Nr. 20). Sie konstatieren, dass «Legitimität für die Europäische Union auf absehbare Zeit ein knappes Gut» bleibt bzw. «Legitimität und Handlungsfähigkeit dauerhaft in einem Spannungsverhältnis stehen, wie es die Nationalstaaten nicht kennen» (vgl. Nr. 39); denn einerseits müsste zugunsten der Handlungsfähigkeit das Vetorecht der Mitgliedstaaten im Ministerrat aufgegeben werden, wodurch die vorerst noch legitimitätsstiftenden Nationalparlamente ausgehebelt würden; als Ausgleich eine Stärkung der Rechte des europäischen Parlaments führe andererseits zu weiterer, mit Demokratie nicht zu vereinbarenden Zentralisierung und Bürgerferne. Zudem müsste zur Wahrung der Handlungsfähigkeit des Parlaments und zum Schutz der kleinen Mitgliedsländer die ebenso nicht demokratie-konforme Ungleichgewichtung der Wählerstimmen bei der Europaparlamentswahl beibehalten werden.

Ideen

Die bisherigen Artikel haben unmissverständlich dargelegt, dass sowohl die bedingungslose Europa-Euphorie als auch eine vor-schnelle Skepsis fehl am Platze sind. Die Lektüre ermöglicht auch dem europa-politisch nicht versierten Leser, sich ein Bild zu machen von der Vielzahl und der Verflechtung der scheinbaren und tatsächlichen EU-Zielkonflikte.

Was nun Lösungsvorschläge anbelangt, so handelt es sich oft lediglich um Forderungen (ohne tatsächliche Anleitung zur Realisierung), was bzw. wie Europa sein oder nicht sein soll; oder sie beschränken sich auf das Abwägen bereits bekannter und teilweise schon realisierter Ansätze. Vom Subsidiaritätsprinzip ist die Rede mit ebensolcher Vagheit wie im Vertragstext selbst. Nationalstaat und supranationales Staatsgebilde (bzw. intergouvernementale und vergemeinschaftete Politik) werden verglichen, ohne eindeutiges Überwiegen von Vor- oder Nachteilen feststellen zu können. Vertiefung und Erweiterung werden gefordert, ohne Erklärung, wie das zu bewerkstelligen sei. Mehr als um ein «Maastricht-Zwei-Brain-Storming» handelt es sich um eine «Schäuble/Lamers-Papier-Debatte». Dabei findet «Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten/Kerneuropa», d. h. unterschiedlich schnelle Intensivierung in allen vereinbarten Politikbereichen, insgesamt mehr Zustimmung bzw. gilt mehr der europäischen Idee entsprechend als «Europa à la carte/Opting out» (unterschiedlich intensive Zusammenarbeit je nach Politikbereich) und als «Europa der variablen Geometrie» (inhaltliche und zeitliche Diversifizierung der Intergration).

Als verantwortlich für das derzeitige Grundproblem der Integration werden die drei folgenden Faktoren mit wechselseitigem Einfluss genannt: schwindende Zustimmung seitens der Bevölkerung für die wachsenden Kompetenzen der Gemeinschafts-Institutionen, denn nach dem Erreichen der ursprünglich, nach dem Zweiten Weltkrieg gesetzten Ziele Friedenssicherung und Wohlstand sind institutionelle Mängel (Demokratiedefizit), Fehlentwicklungen (Bürokratisierung) und der durch die Erwei-

terungen der Gemeinschaft entstandene Reformbedarf (zur Wahrung der Handlungsfähigkeit) in den Vordergrund gerückt; das Fehlen bzw. nur ansatzweise Existieren einer europäischen politischen Öffentlichkeit in Form von europäischen Parteien und Verbänden; die nicht oder nur schwach ausgeprägte europäische Identität der Bürger.

Erörtert wird, ob eine europäische Verfassung das richtige Mittel zur Abhilfe ist. (Entwürfe wurden in der gleichen Zeitung schon früher diskutiert). Wie sich ein noch nicht geeintes europäisches Volk eine Verfassung geben soll bzw. wie von einer Verfassung – die folglich «oktroziert» sein wird – vereinende Wirkung ausgehen könnte, wird von den Befürwortern leider nicht beantwortet. Dennoch zeigt sich (vielleicht nur) an dieser Illusion echte europäische Gesinnung, im Gegensatz zu einigen Stellungnahmen, in denen eine Verfassung von vornherein mit der Begründung abgelehnt wird, Europa als Gesamtheit könne oder dürfe keine staatstypischen Merkmale aufweisen, weil es kein europäisches Volk gäbe – ungeachtet der wiederholten Feststellung, dass nicht Sprache, Religion, Rasse oder Geschichte die notwendigen Merkmale einer Staat oder Nation genannten politischen Einheit sind, sondern der Wille der Menschen zur Zusammengehörigkeit; und obwohl mehrfach darauf hingewiesen wird, dass eine europäische Identität von den Bürgern nicht verlangt, dass sie aufhörten, sich als Franzosen oder Portugiesen oder Deutsche zu fühlen, sondern nur, dass sich in ihrem Selbstverständnis ein bewusstseinsprägendes europäisches Element zusätzlich entfalte.

Kultur

Vor allem das Legitimationsdefizit und die Verfassungsdiskussion zeigen, dass nicht nur wirtschaftliche, politische und juristische Fragen – wie allgemein bekannt – nicht unabhängig voneinander diskutiert, geschweige denn gelöst werden können,

sondern dass die Europa-Frage in hohem Masse eine kulturelle Angelegenheit ist.

Insofern sind die Feuilleton-Beiträge eher enttäuschend: In einem andern Artikel wird der Europäer durch Dreisprachigkeit (Muttersprache + Englisch + zweite Fremdsprache) definiert, gleichzeitig wird vor einer sprachlichen Hegemonie des Englischen gewarnt. Von der einzig universellen Sprache Musik wird an anderer Stelle getönt und dann lediglich berichtet, dass deutsche Urheber- und Leistungsschutzrechte sowie Steuervergünstigungen für Einkommen aus kultureller Tätigkeit für die gesamte Europäische Union verbindlich wurden. Darauf beschränkte sich die vielfach beschworene, proklamierte Entfaltung der Kulturen: der Anteil des Kulturretats der EU beträgt 0,02%. Etikettenschwindel, sprich Aktionismus in Form von fleissigem Gebrauch des Europa-Emblems, verschleierte den Mangel an inhaltlichen Perspektiven bei Festivals und Wettbewerben.

Verurteilt wird natürlich die zunehmende Ökonomisierung, für die ein *kulturelles* Indiz die Austausch-Programme für Studierende bieten: sie werden nicht von Geisteswissenschaftlern, sondern von zukünftigen Betriebswirten am intensivsten genutzt. In absolutem Widerspruch dazu wird an anderer Stelle die bislang durch nationale Gesetzgebung behinderte «freie Fahrt für Kulturgut» gefordert. Ob es allerdings sinnvoll ist, in einer ohnehin ökonomie-lastigen Union, in der eine der Hauptbefürchtungen der Verlust der kulturellen Identität ist, auch die Kunstschätze völlig der Spekulation preiszugeben, ist äusserst fraglich. So sind die Feuilletons schliesslich nicht besser als die Kulturpolitik, die darin bemängelt wird.

Resümee

Es gibt durch Verträge in ihrer Autonomie eingeschränkte europäische Demokratien – und dadurch ein fast handlungsunfähiges, demokratidefizitäres Europa. Es gibt bald eine europäische Währungsunion, eine europäische Verteidigungsunion – aber keine europäische Identität. Es gibt transeuropäischen Personen-, Güter- und Datenverkehr – aber keine europäische Öffentlichkeit. Es gibt eine europäische Geschichte, europäische Kultur, sogar eine europide Rasse – aber angeblich kein europäisches Volk. Es wäre Zeit für eine europäische Verfassung, aber diese Zeit ist noch nicht reif...

Neue Ideen für Europa erweisen sich als das gravierendste europäische Defizit. Noch hat die Maastricht-Zwei-Konferenz nicht stattgefunden, noch ist die FAZ-Serie nicht abgeschlossen – doch ohne baldige, realisierbare erfolgsversprechende Einfälle ist die Befürchtung angebracht, dass diese insgesamt sicherlich proeuropäisch gedachte Europa-Information der FAZ eher die Europa-Skepsis im bislang sehr intergrationsbereiten Deutschland fördern wird.

Die Beiträge der FAZ-Debatte um Maastricht II (in chronologischer Reihenfolge)

1. NONNENMACHER, GÜNTHER: *Beginn einer Debatte*. 8.9.94.
2. CSU-BUNDESTAGSFRAKTION: *Ein fester, aber nicht abgeschlossener Kern intergrationsorientierter Länder*. 8.9.94.
3. HORT, PETER: *Zaghafter Aufbruch zu Maastricht Zwei*. 9.9.94.
4. BAIER, HORST: *Einen Sozialraum Europa gibt es noch nicht*. 10.9.94.
5. BARBIER, HANS D.: *Der Zug des Kaisers und des Kapitals*. 10.9.94.
6. FASTENRATH, ULRICH: *Nicht Staatenbund, nicht Bundesstaat*. 16.9.94.
7. PONCET, JEAN-FRANÇOIS: *Wirtschaftsraum oder Weltmacht*. 17.9.94.
8. LEHMENT, HARMEN: *Ein Europa des Marktes und der Bürgernähe*. 24.9.94.

9. LUMMER, HEINRICH: *Für ein Europa der Vaterländer*. 24. 9. 94.
10. STABENOW, MICHAEL: *Der Binnenmarkt als Kernstück*. 26. 9. 94.
11. FISCHER, HEINZ-JOACHIM: *Flucht vor der Wirklichkeit*. 6. 10. 94.
12. TESSMAR-PFOHL, CATHERINE: *Freie Fahrt für Kulturgut*. 8. 10. 94.
13. KLEIN, HANS H.: *Europa-Verschiedenes gemeinsam erlebt*. 17. 10. 94.
14. KOWALSKY, WOLFGANG: *Ein Zurück hinter Maastricht darf es nicht geben*.
15. STOIBER, EDMUND: *Was zum «Kern» Europas gehört*. 21. 10. 94.
16. SCHLECHT, OTTO: *Die Chancen einer variablen Geometrie*. 21. 10. 94.
17. KONDYLIS, PANAJOTIS: *Die Zukunft der Nation*. 26. 10. 94.
18. SENGHAAS, DIETER: *Den Blick nach draussen richten*. 4. 11. 94.
19. WOLF, DIETER: *Eine europäische Behörde für den Wettbewerb*. 5. 11. 94.
20. ADAM, KONRAD: *Wir sind das Volk – und wer sind wir?* 10. 11. 94.
21. MARTIN, SIR LAURENCE: *Britische Warnung vor falschem Ehrgeiz*. 30. 11. 94.
22. JEISMANN, MICHAEL: *Die Selbstvergessenen*. 30. 11. 94.
23. BRAUNBERGER, GERALD: *In der Ferne eine Währungsunion*. 1. 12. 94.
24. BIEBER, ROLAND: *Europa braucht den grossen Schiffsputz*. 3. 12. 94.
25. SEIBT, GUSTAV: *Europa als Gedanke und als Tat*. 6. 12. 94.
26. LAMASSOURE, ALAIN: *Das Europa, das wir brauchen*. 7. 12. 95.
27. MERTES, MICHAEL/PRILL, NORBERT J.: *Es wächst zusammen, was zusammen gehört*. 9. 12. 94.
28. JESSEN, JENS: *Von der Schwermut im Herzen der Gemeinschaft*. 10. 12. 94.
29. HÄFELE, HANSJÖRG: *Währungsautomatik muss weg*. 13. 12. 94.
30. PLATTHAUS, ANDREAS: *Ungeliebter Wechselbalg*. 6. 1. 95.
31. WEINRICH, HARALD: *Höflichkeit der Nationen*. 11. 1. 95.
32. WENZ, DIETER: *Offene Grenze am Rhein*. 12. 1. 95.
33. JUPPÉ, ALAIN / KINKEL, KLAUS: *Deutschland und Frankreich bleiben Motor der europäischen Integration*. 12. 1. 95.
34. HORT, PETER / FRANKENBERGER, KLAUS-DIETER: *Handlungsfähigkeit, demokratische Legitimität, übersichtliche Entscheidungen*. 13. 1. 95.
35. DAVIS, DAVID: *Gemeinsame Sache mit der Realität machen*. 17. 1. 95.

36. SANDNER, WOLFGANG: *Tönen für die Gemeinschaft*. 30. 1. 95.
37. ZWICKEL, KLAUS: *Das politische Projekt Europa muss fortgesetzt werden*.
38. SCHNABEL, CLAUS / TIEDEMANN, RÜDIGER: *Brüsseler Spitzen – gefragt wie nie*.
39. KIELMANSEGG, PETER GRAF: *Wie tragfähig sind Europas Fundamente?* 17. 2. 95.
40. STEINFELD, THOMAS: *Die promovierte Tomate*. 17. 2. 95.
41. BLACKWILL, ROBERT D.: *Warum Europa und Amerika zusammenstehen müssen*.
42. STOLTENBERG, GEHARD: *Was die Europäische Union reformieren muss*. 1. 3. 95
43. BARBIER, HANS D.: *Euromark 2002*. 7. 4. 95.
44. ROVAN, JOSEPH: *Wie weit reicht Europa?* 27. 5. 95.
45. STEHN, JÜRGEN: *Vier Freiheiten für alle*. 6. 5. 95.
46. BARBIER, HANS D.: *In Europas Mitte*. 8. 5. 95.
47. HORT, PETER: *Schlechte Noten für Maastrichter Vertrag*. 10. 5. 95.

Die Debatte um das «Kerneuropa»-Papier der CDU/CSU-Fraktion

Von Stefan Honecker (Ludwigshafen)

Am 1. September 1994 legte die CDU/CSU-Fraktion im deutschen Bundestag ein Thesenpapier mit dem Titel «Überlegungen zur europäischen Politik» vor. Dieses Dokument wurde vom Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Schäuble vorgestellt und federführend vom aussenpolitischen Sprecher der Bundestagsfraktion, Karl Lamers, konzipiert. Das Papier löste im In- und Ausland eine heftige Debatte über die weitere Form der europäischen Integration aus.

Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit dieser Diskussion und fasst die anschliessenden Reaktionen zusammen. Dabei wird auch auf das neue Diskussionspapier der Unionsfraktion vom 13. Juni 1995 eingegangen.

Überlegungen zur europäischen Politik

Schäuble und Lamers gehen in diesem Papier¹ davon aus, dass der europäische Einigungsprozess an einem kritischen Punkt seiner Entwicklung angelangt ist. Für diese Entwicklung werden unterschiedliche Faktoren verantwortlich gemacht, wie z. B. die Überdehnung der EU-Institutionen, eine zunehmende Differen-

¹ CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages: Überlegungen zur europäischen Politik, 1. 9. 1994, S. 1–14.

zierung der Interessen oder auch die ungeklärte Frage der EU-Osterweiterung.

Um diese Aufgaben zu lösen, fordert die CDU/CSU-Fraktion eine Neuausrichtung der Europapolitik. Ohne diese, so die Befürchtungen der Autoren, könnte Deutschland wieder in seine alte Mittellage zurückfallen. Dabei würde eine Auseinanderentwicklung der EU in eine eher protektionismus-anfällige Süd-West-Gruppe unter Frankreichs Führung und eine stärker dem freien Welthandel verpflichteten Nord-Ost-Gruppe unter Deutschlands Leitung drohen.

Die Fraktion schlägt deshalb fünf Massnahmen vor, die sich wechselseitig bedingen sollen:

1. Die institutionelle Weiterentwicklung der Union

Durch ein verfassungsähnliches Dokument soll die Union als eine föderale, subsidiäre und demokratische Gemeinschaft bestimmt werden. Auch eine Reformierung aller EU-Einrichtungen wird verlangt. Das Europaparlament müsste sich – neben dem Europäischen Rat – zu einem gleichberechtigten Gesetzgeber entwickeln. Der Rat soll Aufgaben einer zweiten, d. h. einer Staatenkammer übernehmen. Die Kommission soll Züge einer europäischen Regierung erhalten.

Mitgliedsländer, die mit der Integration weiter fortschreiten wollen als andere, dürften nicht länger durch ein Veto eines anderen EU-Mitglieds daran gehindert werden. In diesem Zusammenhang fordern die Verfasser des Papiers eine EU mit einer «variablen Geometrie» oder «mehreren Geschwindigkeiten».

2. Die weitere Festigung des Kerns

Ausgehend von den unterschiedlichen Entwicklungsgraden in der Union soll ein Kern aus Ländern gefestigt werden, die zu einer weitergehenden Kooperation und Integration entschlossen sind. Dieser Kerngruppe sollen zunächst Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten angehören. Unter gewissen Voraussetzungen muss diese jedoch die Bereitschaft zeigen, andere EU-Mitglieder (hervorgehoben werden Italien, Spanien und

Grossbritannien) mit in den Kern einzubeziehen. Die Bildung der Kerngruppe wird als ein Mittel angesehen, die Vertiefung und Erweiterung der EU miteinander zu vereinbaren.

3. *Die Intensivierung der deutsch-französischen Beziehungen*
Als «Kern des festen Kerns» soll das Verhältnis zwischen Frankreich und Deutschland auf eine «qualitativ neue Stufe» gehoben werden, da die Zusammenarbeit mit Frankreich vor einer Bewährungsprobe stehe. Um französischen Befürchtungen über einen deutschen Machtzuwachs zu begegnen, dürfe die Osterweiterung nicht zu einer neuen deutschen Dominanz führen. Die Franzosen sollten jedoch umgekehrt nicht nur der Vertiefung der EU, sondern auch ihrer Erweiterung zustimmen.

4. *Die Stärkung der aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Union*

Ein strategisches Konzept der EU soll einer gemeinsamen Verteidigung mehr Gewicht geben als dies im Maastrichter Vertrag vorgesehen ist. Dazu soll die NATO in ein gleichgewichtiges Bündnis zwischen den USA/Kanada einerseits und Europa als handlungsfähiger Einheit andererseits umgewandelt werden.

5. *Die Erweiterung nach Osten*

Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn und Slowenien sollen um das Jahr 2000 in die EU aufgenommen werden. Dies könne aber nur durch eine Kombination verschiedener Massnahmen erfolgen. Dazu gehören Rechtsangleichungen in den Beitrittsländern und Änderungen in verschiedenen Politikbereichen der Union (vor allem in der Landwirtschaft). Für die wirtschaftliche Anpassung müssen lange Übergangsfristen vorgesehen werden, die in Form von «variabler Geometrie» erfolgen sollen.

Reaktionen in den EU-Staaten

Unmittelbar nach dem Bekanntwerden des Diskussionspapiers der CDU/CSU-Fraktion gab es in verschiedenen EU-Ländern heftige Reaktionen auf die darin enthaltenen Vorschläge. Im Mittelpunkt der Kritik stand dabei der Vorschlag zur Schaffung eines Kerneuropas aus fünf Mitgliedsländern.

In Frankreich distanzieren sich die meisten Politiker von den Plänen der CDU/CSU-Fraktion. Balladur und Juppé lehnten ein Kerneuropa mit nur fünf Mitgliedstaaten ab. Juppé betonte, dass der Mittelmeerraum beim europäischen Aufbau eine wichtige Rolle spiele und deshalb auch Italien und Spanien zum «harten Kern» gehören müssten.

Die französische Presse beurteilte das Diskussionspapier dagegen zumeist positiv. Die französische Wirtschaftszeitung *La Tribune* sprach von einer notwendigen Debatte, die Grundsatzfragen betreffe. Gleichzeitig wurde jedoch auch die Frage gestellt, ob die undiplomatische Vorgehensweise der Autoren notwendig gewesen sei. «Durch seine Offenheit – manche werden sagen Brutalität – kränkt es, beunruhigt es und bringt es sofort einen grossen Teil derer auf, deren Verständnis sicherlich morgen für einen Erfolg unerlässlich ist . . .».²

Le Monde betonte mit Blick auf die internationalen Veränderungen die Schwäche der EU. In einem Europa, das sich notwendigerweise ausweite, bedürfe es eines «starken Motors» um voranzukommen. Die Deutschen hätten sich mit der Bildung eines harten Kerns zum Ziel gesetzt, die bisher langsame Vorgehensweise (bei der Währungsunion) zu beschleunigen und somit eine neue Initiative für Europa zu ergreifen.³

Auch britische Politiker äusserten zum Teil scharfe Kritik an den Vorstellungen der Unionsfraktion. John Major wies in einer Rede die Ideen von Lamers und Schäuble über ein «Kerneuropa» als gefährlich zurück. Die Hinderung einzelner Mitglie-

2 FAZ: Stimmen der Anderen – Notwendige Debatte, 9.9.1994, S. 2.

3 FAZ: Stimmen der Anderen – Nachdenken über Europa, 7.9.1994, S. 2.

der an einer Beteiligung könne zu schädlichen Spaltungen in Europa führen, was verhütet werden müsse. In einer zukünftigen Union solle es deshalb nicht einen Kern geben, sondern mehrere Gruppen von Staaten, die sich bei der Lösung bestimmter Aufgaben jeweils nahe stünden. Mehr Flexibilität ist für Major der einzige Weg, einer wachsenden Union gerecht zu werden.⁴

Aus den Reihen der Euro-Skeptiker wurde noch schärfere Kritik laut: Währungsunion und EU seien ein «deutscher Tick», um sich die Vorherrschaft in Europa zu sichern. Diese Pläne würden mit den Veröffentlichungen Schäuble's jetzt in ein neues bedrohliches Stadium treten. Man müsse Deutschland, wann und wo immer dies möglich, durch Bremsen, Stören und Neinsagen Einhalt gebieten.

Die englische Presse beurteilte das Diskussionspapier ohne grosse Emotionen eher sachlich und verhalten.

Die *Financial Times* sah in dem Papier eine Chance für eine Europa-Debatte, die bis 1996 intensiv geführt werden müsse. Die Vorstellung von einem Kerneuropa dürfe nicht bedeuten, dass nicht auch Länder ausserhalb des Kerns eine führende Rolle bei der Lösung bestimmter Aufgaben übernehmen könnten.⁵

Der *Guardian* kritisierte mehr Majors zögerliches Ja zur EU bzw. zu dem «richtigen Europa» als das CDU/CSU-Papier selbst. Bemängelt wurde jedoch das Verfolgen von Eigeninteressen der Länder Frankreich und Deutschland.⁶

In Italien löste der Inhalt des Diskussionspapiers die heftigsten Reaktionen aus. Als Gründungsmitglied der EG aus dem harten Kern der «ersten Liga» ausgeschlossen zu werden, erntete meist bissige und böartige Kommentare. Umschreibungen wie «Arroganz, Ignoranz und Penetranz» waren der Haupttenor.⁷

4 Wagner, W. (Hrsg.): Rede von John Major, in: Europa Archiv, Folge 18/1994, S. D 547–D 552.

5 *Financial Times*: The chance for a Euro-debate, 5.9.1994.

6 *The Guardian*: A nation without a settled interest, 8.9.1994, S. 3.

7 Raith, W.: «Arroganz, Ignoranz, Penetranz», in: TAZ, 5.9.1994, S. 3.

Die (damalige) Regierung Berlusconi äusserte sich mit vielen empörten Stimmen. Aussenminister Martino bekräftigte, der Vorschlag eines Kerneuropas aus Deutschland, Frankreich und den drei Benelux-Ländern sei für Italien nicht annehmbar. Das ganze Vorhaben stelle für ihn ein «dummes Wahlkampfmanöver der CDU» dar. Ausserdem sei es unverständlich, warum Belgien, «das mehr finanzielle Schwierigkeiten hat als Italien», dem harten Kern eher angehören sollte.⁸

Einstimmig erklärten die Politiker der Regierung, dass Italien nicht in die «Zweite», sondern als Gründungsmitglied der EG in die «Erste Liga» gehöre. Einige warnten vor einer deutschen Vorherrschaft und einer Spaltung Europas.

In der Opposition wurden jedoch auch Stimmen laut, die daran erinnerten, dass die Regierung mit ihrem eingeschlagenen Kurs gar nicht in der Lage sei, die Auflagen von Maastricht bis 1996 zu erfüllen. So habe man es sich durch wirtschaftliche Sünden selbst zuzuschreiben, dass man in die Zweitklassigkeit abgestiegen sei.

Die Tageszeitung *La Stampa* war der Ansicht, die Deutschen hätten laut und mit brutaler Offenheit ausgesprochen, was in Brüssel viele hinter vorgehaltener Hand seit einiger Zeit gesagt haben. «Die Union ist zu gross und zu heterogen, als dass alle ihre Mitglieder gemeinsam dieselben Ziele erreichen könnten.» Das Projekt der CDU sei nur eines von vielen, das in den kommenden Monaten diskutiert werde. Früher oder später werde eines davon umgesetzt; «und Italien läuft Gefahr, vor der Tür zu bleiben.»⁹

In Spanien wurde häufig die Meinung geäussert, dass eine Union mit verschiedenen Geschwindigkeiten die Gefahr in sich berge, ein monetaristisches Europa zu schaffen, das wenig gemein habe mit der Idee einer solidarischen Zusammenarbeit und das die Unterschiede zwischen den reichen und den armen Ländern noch vergrössere. Ausserdem verbiete es der Vertrag

8 *Süddeutsche Zeitung*: Rom steht auf der Seite Londons, 9.9.1994, S. 6.

9 *FAZ*: Stimmen der Anderen – Nicht überraschend, 5.9.1994, S. 2.

von Maastricht, dass Deutschland oder irgendein anderes Land bestimme, wer zur Währungsunion gehören soll und wer nicht.

Auch in anderen EU-Staaten reagierten Politiker und Medien auf die Thesen der Unionsfraktion, jedoch meist vorsichtiger und zurückhaltender.

So vermieden besonders die Politiker in Finnland, Schweden und Norwegen, im Hinblick auf die damals kurz bevorstehenden Referenden, deutliche Äusserungen zu den Vorschlägen der CDU/CSU-Fraktion.

Nachdem die europäischen Nachbarstaaten überwiegend negativ auf die Veröffentlichung der CDU/CSU-Fraktion reagierten und erste Politiker besorgt bei Bundeskanzler Kohl anriefen, erreichte die Diskussion auch die Bonner Politiker. Widerspruch gegen die Kerneuropa-These wurde von der SPD sowie in den Reihen der FDP laut, die CDU und die CSU hingegen unterstützten die Vorlage mehrheitlich.

Bundeskanzler Kohl vermied eine öffentliche Distanzierung von den Thesen, sprach aber von einem Diskussionspapier, das nicht mit der Regierung abgestimmt gewesen sei. Gleichzeitig verteidigte er sich gegen die Angriffe der Opposition. Die Union wolle auch in Zukunft ein fortschrittliches Europa, aber es sei nicht länger akzeptabel, «dass das langsamste Schiff den europäischen Geleitzug stoppt.»

Der Fraktionsvorsitzende Schäuble übernahm die Verantwortung für die Vorlage des Papiers und begrüßte den Umstand, dass die Vorschläge zu einer Belebung der Diskussion geführt hätten.

In der deutschen Presselandschaft gab es unterschiedliche, zu meist jedoch negative Kommentare zum Europa-Papier.

Nach Ansicht der *Süddeutschen Zeitung* müssen Bonn und Paris noch eine Weile «der Motor sein, der Europa weiterbewegt». Aber sie dürften sich nicht als ein Kerneuropa bezeichnen, «das die erste Klasse für sich reklamiert und alle anderen in die Holzklasse verweist».

Die *Frankfurter Rundschau* warnte vor **Grossmachtgehabe**:

«Ein kerniges Deutschland, das in der Mitte Europas seine Hegemonie aufrichtet, ist aller geschichtlichen Erfahrung zufolge ein Faktor der Unsicherheit».

Der *Kölner Stadtanzeiger* vermutete in dem Vorstoss Schäubles eine wahltaktische Motivation: «Den selbstbewussten Franzosen und geplagten Deutschen soll deutlich gemacht werden: Wir behalten die Kontrolle. Wer zahlt, hat auch das Sagen.»

Die *tageszeitung* befürchtete, dass «die Aufteilung Europas in eine Spitzengruppe höherer Qualität und einen Kreis minderwertiger Mitglieder» nicht zu einer in dem Papier vorausgesagten Sogwirkung führen werde, «bei der die Schwachen den Starken nacheifern und so die Integration beschleunigt wird», sondern im Gegenteil die «zentrifugalen Kräfte des Nationalismus» stärken werde.

Auch das Europäische Parlament in Strassburg beschäftigte sich in einer breit angelegten Debatte mit den Ausführungen des Papiers. Dabei wurde mehrheitlich Kritik, teilweise aber auch Zustimmung geäußert. Die geführte Diskussion über Ziele und Wege eines zukünftigen Europas begrüßten fast alle Redner.

Zwischenbilanz von Karl Lamers

Nachdem das Schäuble-Papier im In- und Ausland eine heftige Kontroverse auslöste, nahm der Hauptverfasser des vierzehn Seiten umfassenden Dokuments, Karl Lamers, in mehreren Interviews und Artikeln zum Inhalt und der anhaltenden Diskussion Stellung.¹⁰

Die Mehrheit der verschiedenen Kritikpunkte an dem Diskus-

¹⁰ Lamers, K.: Variable Geometrie und fester Kern, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 12/1994, S. 1464–1470; Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Gespräch mit Karl Lamers, 12/1994 (41. Jg.), S. 1080–1086.

sionspapier wies Lamers dabei als ungerechtfertigt zurück. So bezeichnete zwar auch er den häufig kritisierten Zeitpunkt der Bekanntmachung des Papiers, mitten in der Wahlkampfphase zur Bundestagswahl und kurz vor den Referenden in den skandinavischen Beitrittsländern, als ungünstig. Er gab aber gleichzeitig zu bedenken, dass mit dem Papier nicht nur eine nationale, sondern eine europäische Debatte erreicht werden sollte.

Lamers bedauerte, dass sich die Diskussion an dem Thema Kerneuropa festgebissen hatte und somit eine ausgeglichene Debatte nicht geführt wurde. In dem Papier sei ausdrücklich festgehalten, dass «alle Punkte sich wechselseitig bedingen und kein Punkt für sich allein genommen Sinn macht». So sei auch nirgendwo der Versuch unternommen worden, den Gesamtkontext des Papiers zu sehen.

Den Vorwurf, mit seinen Vorstellungen eine Zwei-Klassen-Gesellschaft zu erzeugen, wies Lamers als «völligen Unsinn» zurück. In dem Papier sei festgehalten, dass prinzipiell jedes Mitglied der Union zum Kern stossen könne, wenn es bereit sei, sich an allen Politikbereichen zu beteiligen und darüber hinaus initiativ und offensiv den weiteren Einigungsprozess zu betreiben. Seiner Auffassung nach könnten sich jedoch aus heutiger Sicht nur die fünf genannten Länder an allen Politikbereichen beteiligen. Dies ergebe sich schon durch die Konvergenzkriterien bei der Währungsunion, die nicht alle erfüllen können.

Lamers ist davon überzeugt, dass eine kleinere Gruppe von Ländern, die eine besonders intensive und weitgehende wirtschaftliche Integration vornehme, eine magnetische Wirkung auf die anderen ausüben werde. Diese Sogwirkung sei dann für die anderen Länder richtungweisend und sie müssten sich den Kernländern anschliessen.

Generell hätten die «Überlegungen zur Europäischen Politik» dazu einen Beitrag leisten wollen, dass sich die EU zu einer starken und geeinten Kraft weiterentwickeln könne. Im Grunde sei in dem Papier nichts anderes geschehen, als «längst EU-weit vor-

handene Vorschläge ein wenig zu ordnen und miteinander in Verbindung zu setzen». Deshalb sein Vorschlag: «Vertiefen und erweitern, variable Geometrie und fester Kern.»

Das neue Diskussionspapier

Am 13. Juni hat die CDU/CSU-Fraktion ein neues, aus zwei Diskussionsbeiträgen zusammengesetztes Papier zur Europapolitik vorgelegt.

Der erste Beitrag beschäftigt sich mit der Verbesserung einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik. Den Schwerpunkt setzen die Autoren dabei auf die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip in fast allen Politikbereichen. Die CDU/CSU-Politiker sind der Ansicht, dass Fragen der Aussen- und Sicherheitspolitik, die keine militärischen Auswirkungen haben, in Zukunft mit einer qualifizierten Mehrheit, das heisst einer Mehrheit der Staaten und einer Mehrheit der Bevölkerung, die diese Staaten vertreten, entschieden werden sollen.

Im zweiten Diskussionsbeitrag stehen die Weiterentwicklung und Vertiefung der gemeinsamen Innen- und Rechtspolitik im Mittelpunkt, die das Zusammenwachsen Europas zur politischen Union erfordern. Hierbei wünschen sich die Verfasser ein Voranschreiten «von der Rechtsgemeinschaft zur Verfassungsgemeinschaft».¹¹

Anders als das «Schäuble-Lames-Papier» vom Herbst 1994, enthält dieses Papier den Reizbegriff «Kerneuropa» nicht mehr. So wählten die Verfasser dieses Papiers (massgeblich beteiligt war diesmal nicht Karl Lamers, sondern der für die Aussen- und Sicherheitspolitik zuständige stellvertretende Fraktionschef, Rudolf Seiters), eine wesentlich gemässigtere Form der Wortwahl und vermieden somit neue Provokationen.

¹¹ CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Die EU aussen- und sicherheitspolitisch handlungsfähiger machen (S. 1–10); Mehr europäische Rechtsstaatlichkeit (S. 1–5), 13. 6. 1995.

Im Hinblick auf die 1996 stattfindende Revisionskonferenz stand wohl die Überlegung im Vordergrund, im Vorfeld von Maastricht II die übrigen EU-Mitglieder auf keinen Fall mit überzogenen Maximalforderungen und mit einer erneuten Proklamation des exklusiven Kerneuropas zu verschrecken. Um einen Kurswechsel in der Europapolitik bei der Union handelt es sich bei den neuen Beiträgen jedoch nicht. Im Grunde wurden die Ansätze des Schäuble-Lamers-Papiers konkretisiert und ausgebaut. Auch Wolfgang Schäuble gab auf einer Pressekonferenz in Berlin zu erkennen, dass man weiterhin an dem Gedanken eines Kerneuropas festhalte: «In der Sache bleiben wir bei dem Gedanken eines Kerneuropas, aber wir haben den Begriff in unseren Diskussionsbeiträgen nicht verwandt, um nicht zusätzliche Widerstände zu mobilisieren.»¹²

Schlussbetrachtung

Die für 1996 geplante Regierungskonferenz (Maastricht II) rückt immer näher. Auf ihr sollen die bis dahin erzielten Fortschritte überprüft und mangelhafte Bestimmungen des Maastrichter Vertrages korrigiert werden. Die anstehenden Probleme sind gewaltig. So läuft die Union Gefahr, durch ihre ständige Erweiterung immer mehr zu verwässern und an Effizienz zu verlieren. In diesem Zusammenhang sind die Veröffentlichungen der CDU/CSU-Fraktion zu bewerten.

Das Papier vom September 1994 hat gezeigt, dass die Notwendigkeit von Veränderungen zwar unbestritten ist, bei der Vorgehensweise die Vorstellungen jedoch weit auseinander liegen. So blieb das von der Unionsfraktion vorgeschlagene Modell eines Kerneuropas auch nicht von der Kritik verschont. Kritik, die verständlich ist, vermitteln die Vorstellungen der Autoren doch

12 Vgl. Handelsblatt: Das Wort von einem Kerneuropa soll Fortschritte nicht blockieren, 26. 6. 1995, S. 7.

allzu sehr den Eindruck, dass das wirtschaftlich starke Deutschland den anderen Partnern in der Union die Massstäbe vorschreiben wolle und diesen nur die Möglichkeit bleibe, sich den deutschen Plänen anzupassen. Wenn jedoch der wirtschaftlich Starke Regeln aufstellt, die ausser ihm kaum jemand erfüllen kann, fühlen sich die anderen Staaten, die nicht in der Lage sind, «mitzuhalten», diskriminiert und fremdbestimmt.

In diesem Zusammenhang bleibt die Frage offen, wie sich das Kerneuropa-Modell, welches eine ungleiche Behandlung einzelner Mitgliedsländer bedeuten würde, mit einer gleichzeitig geforderten EU-Verfassung vereinbaren lässt, die nach demokratischen Grundsätzen von einer Gleichbehandlung der Länder ausgehen müsste.

Dennoch verdient das «Schäuble-Lamers-Papier» auch Anerkennung, hatte es doch mit seinen provokanten Thesen eine in dieser Intensität nie dagewesene transnationale Debatte über die europäische Integration ausgelöst. Mit dem neuen Papier vom Juni 1995, in dem deutliche Formulierungen fehlen, hat es die Unionsfraktion jedoch versäumt, die inzwischen abgeflaute Diskussion noch einmal neu zu entfachen. Ob sich die jetzige Rücksichtnahme auf die EU-Partner positiv im Hinblick auf Maastricht II auswirken wird, kann bezweifelt werden. Es ist schon jetzt abzusehen, dass die zweifelnden und verwirrten Bürger einmal mehr auf der Strecke bleiben werden, doch gerade diese werden für das weitere Vorankommen der EU dringend gebraucht.

Auf der geplanten Regierungskonferenz wird sich zeigen, ob es den Mitgliedern gelingt, die anstehenden Probleme zu lösen, die notwendigen Reformen in die Wege zu leiten und die Bürger für ihre Vorhaben zu gewinnen.

Sollte die Regierungskonferenz scheitern, wird es sehr wahrscheinlich zwangsläufig zu Alleingängen einzelner integrationswilliger Staaten in der EU kommen. Dann wäre die Bildung von «Kernen» nur noch eine Frage der Zeit.

Die europäische Politik von Jacques Chirac: Auf dem Weg zu einer notwendigen Klärung?*

Von Christian Lequesne (Paris)

Es ist ein etwas waghalsiges Unterfangen, wenige Wochen nach seiner Wahl die europäische Politik des neuen französischen Präsidenten analysieren zu wollen. Zum jetzigen Zeitpunkt hat der Nachfolger François Mitterands im Elysée-Palast in der Tat noch keine klare Position bezogen hinsichtlich der grossen europäischen Ziele, wie etwa die Einheitswährung, die Regierungskonferenz 1996 oder die Erweiterung der Europäischen Union. Warum zögert Jacques Chirac, eine genauere Positionsbeschreibung zu geben, wie der Beitrag Frankreichs zur weiteren Gestaltung Europas auszusehen hätte? Und was wären die Konsequenzen dieser Ungewissheit, wenn sie fort dauern sollte?

I. Europa: Frankreich zwischen Weltoffenheit und nationaler Identität

Eine Besonderheit bei den Kampagnen für die Präsidentschaftswahlen vom Mai/Juni 1995 war die Art und Weise, wie die wichtigsten Kandidaten (E. Balladur, J. Chirac, L. Jospin) ihre Entscheidung für den Vertrag von Maastricht bestätigt haben – der

* «Aus Politik und Zeitgeschichte» Nr. 30/95 vom 21. Juli 1995, mit der freundlichen Genehmigung des Autors und der APuZ-Redaktion.

hinsichtlich des Referendums vom September 1992 die französische Gesellschaft noch so stark gespalten hatte –, wobei sie sich jetzt darauf beschränkten, entweder nur allgemeine oder erstaunlich widersprüchliche Aussagen zu machen. Jacques Chirac hat sich besonders beim letzteren hervorgetan. So hat er mehrfach betont, dass er die Einheitswährung wünsche – selbstverständlich eher 1999 als 1997 –, andererseits aber im November 1994 zu einem Referendum für die dritte Etappe der Wirtschafts- und Währungsunion aufgerufen und damit die Verpflichtung des Vertrages von Maastricht wieder in Frage gestellt. Abgesehen von einer gaullistischen Ausprägung, die Jacques Chirac nicht gerade prädestiniert hätte, eine zusätzliche europäische Vereinheitlichung zu wünschen, spiegelt diese widersprüchliche Stellungnahme die grundsätzliche Schwierigkeit wider, die die französische Gesellschaft und die politische Klasse nach dem Ende des kalten Krieges empfinden – nämlich zwei sich gegenseitig verstärkende Herausforderungen miteinander zu vereinbaren: die Weltoffenheit und die nationale Identität.

Seitdem die achtziger Jahre die französische Gesellschaft dazu gebracht haben, die Marktregeln mit weniger Vorbehalt als früher zu akzeptieren (im Grunde genommen unter dem Einfluss der Sozialisten), ist sie sich in der Tat bewusster geworden, dass ihre Zugehörigkeit zur Europäischen Union einer mittleren Macht wie Frankreich die Möglichkeit bietet, ihre Stellung innerhalb einer Welt der gegenseitigen Abhängigkeiten weiterhin zu sichern. Aber indem das bisherige Verständnis von der «Staatsnation» und der Souveränität nach und nach relativiert wird, hat der Prozess der Internationalisierung eine Verstimmung innerhalb der französischen Gesellschaft hervorgerufen, und zwar gegenüber der wiederholten Infragestellung des Identitätsrahmens, wie ihn die «Staatsnation» versinnbildlicht.

Mehr als jeder andere Kandidat bei den Präsidentschaftswahlen ist Jacques Chirac mit diesem Dilemma konfrontiert. Dieses Dilemma findet man in den verschiedenen Prioritäten, die die Politiker, die ihn unterstützen, vertreten. Einerseits gibt es diejenigen, die – wie der Premierminister Alain Juppé oder der frü-

here Präsident Valéry Giscard d'Estaing – die zukünftige Bestimmung Frankreichs innerhalb einer «Macht Europa» sehen, die mit den notwendigen Mitteln ausgestattet wäre (Währung, Verteidigung), um seine Stabilität und seinen Rang innerhalb eines weltweiten Wettbewerbs zu sichern. Andererseits gibt es diejenigen, die – wie der Präsident der Nationalversammlung, Philippe Seguin – bemüht sind, die Integrationssymbolik eines republikanischen Staates zu schützen, dessen Ziel es sei, «zu vereinen oder zumindest zu versuchen zu vereinen»¹.

Angesichts der zwei konkurrierenden Modelle der europäischen Politik – das des deutschen Bundeskanzlers Kohl und des britischen Premierministers John Major – ist die Unfähigkeit, eine klare Position zu beziehen, eine weitere Charakteristik des französischen Dilemmas Weltoffenheit versus nationale Identität, mit dem Jacques Chirac konfrontiert wird.² Vor allem bezieht man sich dabei auf die Vorschläge von Schäuble und Lamers vom 1. September 1994, die – davon gehen wir aus – die Zustimmung von Bundeskanzler Kohl erhalten haben. Sie betonen für die Europäische Union die Notwendigkeit einer Osterweiterung, wobei es aber neben Frankreich und Deutschland eine begrenzte Anzahl von Staaten geben sollte, die bereit sind, die Einheitswährung vorrangig zu realisieren und eine politische Integration innerhalb eines föderativen Rahmens mitzutragen. Des weiteren wird Bezug genommen auf die von John Major in seiner Rede von Leyden am 7. September 1994 gemachten Vorschläge. Diese betonen ebenfalls die Notwendigkeit einer Osterweiterung, aber eher im Rahmen eines europäischen Wirt-

1 Philippe Seguin, *Ce que j'ai dit*, Paris 1993, S. 13.

2 Die Äusserung, die europäisch Jacques Chirac am 9. Juni 1995 im Elysée-Palast gegenüber John Major gemacht hat, ist aufschlussreich: «Da Europa das ist, was es ist, ist die Qualität der deutsch-französischen Beziehungen wesentlich für dessen Fortschritt, aber sie reichen nicht aus... Europa werden wir nicht ohne England machen» (Agence Europe, 13.6.1995). (L'Europe étant ce qu'elle est, la qualité de la relation franco-allemande est essentielle pour la faire progresser, mais elle n'est pas suffisante... Nous ne ferons pas l'Europe sans l'Angleterre».)

schaftsraumes, wobei jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit hätte, sein Vorgehen selber zu bestimmen, zumal auf dem Gebiet der Aussen- und Sicherheitspolitik.

Auch wenn Jacques Chirac sicherlich keine Europäische Union wünscht, die auf das Niveau einer verbesserten Freihandelszone degradiert ist, sind die Vorschläge von John Major insofern verlockend, als sie keine fundamentalen Reformen erfordern, die die staatlichen Kompetenzen grundlegend in Frage stellen, wogegen Helmut Kohls Positionen – trotz der vorsichtigeren Formulierungen beider CDU/CSU-Papiere vom 14. Juni 1995 im Vergleich zum Schäuble-Lamers-Papier vom 1. September 1994 – eine zeitlich bestimmte Annäherung an eine föderative Struktur unterstellen. Aber ist der Wunsch nach einer Einheitswährung mit den Deutschen mit der Billigung der britischen Ablehnung, die Institutionen der Europäischen Union zu stärken, zu vereinbaren? Dies ist die Frage, die sich Jacques Chirac und seine wichtigsten Berater im Moment noch konkreter zu beantworten weigern. Durch diese Weigerung entsteht für Deutschland die Notwendigkeit, klare, aber bestimmt formulierte Vorstellungen an die Adresse Frankreichs zu richten. Es wäre in der Tat gut, Jacques Chirac daran zu erinnern, dass Deutschland zwar sein politisches Handeln immer noch innerhalb der Europäischen Union abstimmt – das Schäuble-Lamers-Papier ist in dieser Hinsicht eindeutig –, es aber andererseits der einzige europäische Staat ist, der über eine ausreichende Macht verfügt, um eine eigene Diplomatie auf Weltniveau führen zu können, sollten seine Nachbarn ein Miteinandergehen ablehnen. Gleichzeitig wäre es angebracht, Jacques Chirac darauf aufmerksam zu machen, dass die amerikanische Diplomatie, wenn sie den Aufbau einer neuen Partnerschaft in Europa nach dem kalten Krieg plant, sich eher an Bonn und Moskau wendet als an London und Paris.

II. Der Test der Einheitswährung

Während der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht verteidigte Präsident François Mitterand die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion mit Vehemenz. Es lag ganz besonders an seiner Beharrlichkeit, dass in einem dem Vertrag von Maastricht hinzugefügten Protokoll über die Wirtschafts- und Währungsunion die «Unumkehrbarkeit» des Weges der Union zur Einheitswährung, und zwar spätestens bis zum 1. Januar 1999, festgelegt wurde. Es gab zwei Gründe für diese französische Beharrlichkeit: Auf der wirtschaftlichen Ebene wurde die Schaffung einer einheitlichen Währung als logische Entsprechung zum Europäischen Binnenmarkt eingeschätzt. Auf der politischen Ebene wurde die beiderseitige Festlegung einer Europäischen Währung als die Möglichkeit gesehen, sich einseitigen Zinssatzentscheidungen der Bundesbank zu entziehen. Der politische Einsatz von Bundeskanzler Kohl zugunsten der Einheitswährung war und bleibt eine positive Tatsache für Frankreich. Dennoch ist es kein Geheimnis, dass dieser Einsatz für Helmut Kohl an zwei zwingende Bedingungen geknüpft ist: die Unabhängigkeit der zukünftigen Europäischen Zentralbank und die Aufrechterhaltung der im Vertrag von Maastricht vereinbarten volkswirtschaftlichen Konvergenzkriterien. Hans Tietmeyer, Präsident der Bundesbank, lässt keine Gelegenheit aus, seine Bedingungen sine qua non in Erinnerung zu bringen, wobei er des öfteren unterstreicht, dass die zukünftige Einheitswährung die Preisstabilität auf lange Sicht unbedingt garantieren muss. In dieser Hinsicht existiert ein grundlegender politisch-kultureller Unterschied zwischen den Deutschen und den Franzosen. Für die ersteren ist die Währung nicht nur ein wirtschaftliches Instrumentarium, sondern auch ein gesellschaftspolitischer Faktor. «Nur unter der Bedingung einer gesunden Währung kann eine Gesellschaft mit einem hohen Lebensstandard und einer politischen Stabilität frei leben», schrieb vor kurzem der Präsident der Bundesbank in der katholischen Zeitschrift «Études»³. Überdies gilt die Inflation bei den Deutschen in Er-

innerung an dunkle Zeiten ihrer Geschichte als etwas sehr Negatives. Für die Franzosen ist die Währung ein Wirtschaftsfaktor, und wenn die Inflation auch ein zu bekämpfendes Übel ist, so ist sie nicht mit einem absoluten sozialen Chaos gleichzusetzen.

Die politische Unmöglichkeit für Bundeskanzler Kohl, einer Aufweichung der in Maastricht definierten volkswirtschaftlichen Konvergenzkriterien im Hinblick auf das Zustandekommen der Einheitswährung 1999 – die Aufgabe des Zieljahrs 1997 scheint nach dem Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs in Cannes sicher zu sein – zuzustimmen, ist zugleich ein Zwang, der Premierminister Alain Juppé bei der Formulierung seiner Wirtschaftspolitik sicherlich nicht entgangen ist. In der Tat hat sich der Premierminister bei der Vorlage des Staatshaushaltes am 22. Juni 1995 vor der Nationalversammlung verpflichtet, die von Jacques Chirac während des Wahlkampfes gemachten sozialen Versprechungen (Arbeitsbeschaffung, Ausbildungsbeihilfen etc.) mit der im Vertrag von Maastricht verlangten Minderung des öffentlichen Defizits von derzeit 5,7 Prozent auf drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes bis Ende 1997 in Übereinstimmung zu bringen. Für die kommenden Jahre ist der dem Premierminister zur Verfügung stehende finanzpolitische Spielraum um so geringer, als die Schätzungen der OECD eine Verlangsamung des Wachstums ab 1996 voraussagen. Alain Juppé läuft also Gefahr – wenn er im nächsten Jahr ein grösseres Masshalten verlangt –, die Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung zu bremsen und mit denen auf Konfrontationskurs zu gehen, die – wie Philippe Seguin – dieses Verhalten als Verrat an den Versprechungen, die Jacques Chirac seinerzeit seiner Wählerschaft gemacht hatte, ansehen. Wenn er aber die öffentlichen Ausgaben nicht reduziert, gibt Alain Juppé nicht nur das Ziel einer Einheitswährung auf, sondern setzt sich auch kurzfristig Angriffen auf den

³ «Il ne peut y avoir de société libre offrant un niveau de vie élevé et une stabilité politique qu'à condition que la monnaie soit saine», in: *Études*, Mai 1995, S. 602.

Franc aus. Folglich ist es wünschenswert, dass das vom Premierminister im Staatshaushalt vorgeschlagene Gleichgewicht eingehalten wird, weil es wahrscheinlich die einzige Möglichkeit für Frankreich ist, 1999 die Einheitswährung zu verwirklichen, ohne einen sozialen Bruch zu riskieren.

Eine positive politische Haltung Deutschlands ist wichtig für den Erfolg dieses Risikoprojektes. Aber wie kann man von der französischen Gesellschaft verlangen – die täglich mit der Arbeitslosigkeit konfrontiert ist –, dass sie sich der notwendigen Haushaltsdisziplin unterwirft, welche unter anderem dazu dient, das Ziel der Einheitswährung nicht aus den Augen zu verlieren, wenn man das Gefühl hat, dass der deutsche Nachbar sie eigentlich nicht will, obwohl er die im Vertrag von Maastricht festgelegten Bedingungen erfüllt? Hier hat die ablehnende Haltung des Bundesbankpräsidenten dem Plan der Kommission gegenüber, der die Einsetzung einer Einheitswährung, verteilt auf drei Jahre ab 1999, vorsieht (genannt die «kritische Masse»), Wasser auf die französischen Mühlen derjenigen geleitet, deren einziges Ziel es ist, dass der Staat das Projekt der einheitlichen Währung endgültig aufgibt. Die französische wie die deutsche Verantwortung ist, was den Erfolg der Wirtschafts- und Währungsunion betrifft, um so grösser, als sich hier zeigen wird – viel mehr als bei der Regierungskonferenz von 1996 –, ob die beiden Länder die Fähigkeit haben werden, die Vertiefung der Europäischen Union mit einer begrenzten Anzahl von Staaten weiterzuführen, die dies wünschen und können.

III. Die Regierungskonferenz von 1996

Der Vertrag von Maastricht ist von seinen Unterhändlern als ein Prozess konzipiert worden. In der Tat sehen seine Schlussbestimmungen (Artikel N, Paragraph 2) vor, dass eine Regierungskonferenz «1996 bestellt wird, um die Bestimmungen dieses Vertrages zu prüfen, für welche eine Überarbeitung vorge-

sehen ist». Eine Frage wird den Mitgliedstaaten auf jeden Fall bei der Festlegung der Agenda nicht erspart bleiben: Besteht die Aufgabe ausschliesslich in einer eventuellen Reform des Vertrages von Maastricht, oder gehört im Hinblick auf die Osterweiterung dazu auch die Reform des gemeinschaftlichen politischen Handelns auf einigen Gebieten, wie die gemeinsame Agrarpolitik oder die Regionalpolitik? Im letzteren Falle besteht die Gefahr, dass ein überfüllter Terminplan die Möglichkeit, zu einem Kompromiss zu gelangen, minimiert. Welche Positionen könnte Frankreich in einigen wichtigen Fragen einnehmen?

Verteidigung

Dieser Bereich ist wichtig, weil der Krieg in Jugoslawien gezeigt hat, dass die öffentliche Meinung in Frankreich sehr empfindsam auf die Tatsache reagiert, dass die Europäische Union weder über eine wirklich gemeinsame Aussenpolitik noch über eine überzeugende Schlagkraft auf der militärischen Ebene verfügt. Gleich der Einheitswährung ist dieser Bereich ein Test, inwieweit Frankreich willens ist, das Projekt einer «Macht Europa» gemeinsam mit Deutschland weiterzuführen. Überdies bietet er die Möglichkeit eines konstruktiven Austausches mit Grossbritannien. Ohne die Annäherung der Positionen zwischen Paris und London hinsichtlich der europäischen Verteidigung überschätzen zu wollen, hat sich doch die Kooperation auf dem Gebiet der Verteidigung seit zwei Jahren stark entwickelt, sei es in der Waffenproduktion oder bei der Behandlung des Jugoslawienkonfliktes⁴.

Die europäische Verteidigung wirft zuallererst das Problem der Zukunft der Westeuropäischen Union auf, die hinsichtlich

⁴ Vgl. F. de La Serre/H. Wallace, Les relations franco-britanniques dans l'Europe de l'après-guerre froide, in: Les Études du CERI, Nr. 1, April 1995, S. 14f.

des Vertrages von Maastricht schon «mit der Ausarbeitung und Durchführung der von der Europäischen Union getroffenen Beschlüsse, soweit sie die Verteidigung betreffen», beauftragt ist. Ist es also angebracht, die Annäherung von WEU und EU in Zukunft zu forcieren? Wie könnte diese Annäherung aussehen?

Das Dokument der CDU/CSU vom 14. Juni 1995 zu Fragen der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit schlägt die Entwicklung einer engen Kooperation zwischen der Europäischen Union und der WEU vor, wobei es langfristig das Ziel der Regierungskonferenz sein sollte, die Integration der WEU innerhalb der WEU in einem festen Zeitrahmen zu ermöglichen. Kurzfristig könnte diese engere Zusammenarbeit bedeuten, dass alle Mitgliedstaaten der EU – auch die neutralen Staaten, die innerhalb der EU einen Beobachterstatus haben – beauftragt sein würden, über die Orientierung einer europäischen Verteidigung zu beraten, mit deren Durchführung eine mit verstärkter Einsatzfähigkeit versehene WEU betraut sein würde. Obwohl Frankreich bis jetzt keine endgültige Entscheidung in dieser Hinsicht getroffen hat, scheinen manche Äusserungen von Jacques Chirac und Alain Juppé auf eine verstärkte Einsatzfähigkeit der WEU hinauszulaufen, die gleichzeitig eine aktive Rüstungs- und Raumfahrtspolitik sowie die Errichtung einer europäischen multinationalen Streitmacht voraussetzt; das Eurocorps kann als erste Stufe einer zukünftigen europäischen Streitmacht betrachtet werden. Eine verstärkte politische Abhängigkeit der WEU von der Europäischen Union wäre unter bestimmten Bedingungen denkbar, auch wenn eine zeitlich festgelegte Fusion nicht auf der Tagesordnung der französischen Politik steht. Einerseits könnte Frankreichs Wunsch dahin gehen – das CDU/CSU-Papier schlägt es schon vor –, dass die Beschlüsse des Europäischen Rates, deren Ziel ein Militäreinsatz sein würde, nicht durch eine Staatenminderheit blockiert oder einem Staat, der sich nicht beteiligen möchte, aufoktroiyert werden können. Andererseits könnte Frankreich hinsichtlich des Entscheidungsprozesses die Begrenzung der Interventionsmöglichkeiten der Kommission und des Europaparlaments verlangen.

Sind, allgemein betrachtet, die französischen Positionen denjenigen nahe, die Grossbritannien in einem Memorandum über die Fragen der europäischen Verteidigung im Hinblick auf die Regierungskonferenz am 1. März 1995 vorgestellt hat? Dieses Dokument schlägt eine verstärkte Partnerschaft zwischen der WEU und der EU vor, strebt für die Verteidigungspolitik die Einrichtung einer Art vierten Säule innerhalb der Union an und möchte ebenfalls die WEU mit einem Rat, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der Mitglieds-, Beobachter- und assoziierten Staaten, versehen. Obwohl die Einbeziehung der Verteidigung in die Gemeinsame Ausser- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) den britischen Vorschlägen fremd ist, dürfte die Idee, die Interventionsmöglichkeit von Kommission und Europäischen Parlament zu beschränken oder auch das Gewicht der Neutralen im Rahmen einer abgestuften Teilnahme an den Entscheidungen des WEU-Rates zu begrenzen, in Paris nicht nur auf Missfallen stossen.

Das Ziel einer europäischen Verteidigung wird zwangsläufig auch die Frage der Kompatibilität mit dem Atlantischen Bündnis aufwerfen. Es könnte sein, dass Frankreich hinsichtlich dieser Frage eine weniger apodiktische Haltung seinen überzeugten «atlantischen» Partnern gegenüber einnimmt als noch während der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht. Das Ende des kalten Krieges und das im Januar 1994 vom Atlantischen Bündnis gegebene «grüne Licht» für die Entwicklung einer europäischen Verteidigungsidentität haben Frankreich in der Tat dazu gebracht, der Frage der notwendigen Komplementarität zwischen europäischer und atlantischer Verteidigung viel pragmatischer und offener gegenüberzustehen. Die Idee einer «transatlantischen Charta» – Jacques Chirac erwähnte sie in seiner Rede zur Aussenpolitik vom 16. März 1995 –, die die Solidarität mit den Vereinigten Staaten im Rahmen einer neuen Verteilung der Verantwortung festigen und die europäische Position auf dem internationalen Parkett sichern würde, ist ein Zeichen für eine solche neue aussenpolitische Akzentsetzung.

Abgestufte Integration

Seitdem die Staats- und Regierungschefs nach dem Gipfel von Kopenhagen im Juni 1993 regelmässig ihre Verpflichtung zur Erweiterung der EU um die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie um Zypern und Malta bekräftigen, ist die Verwirklichung des Plans einer Europäischen Union von 27 bis 30 Mitgliedstaaten für Anfang des nächsten Jahrhunderts durchaus denkbar. Aufgrund dieser neuen Grössenordnung muss über ein neues Konzept der Europäischen Union nachgedacht werden, welches das Prinzip einer Differenzierung der politischen Aktivitäten systematisieren müsste. Auf jeden Fall sollte die Regierungskonferenz diesen Gedanken in ihre Arbeit mit einbeziehen, weil noch vor jeglicher Erweiterung die Fünfzehn über die Organisation der Wirtschafts- und Währungsunion sowie über die gemeinsame Verteidigung nachdenken werden müssen.

Es ist das Schäuble-Lamers-Papier, das in Frankreich im September 1994 eine öffentliche Debatte über eine abgestufte Europäische Union eingeleitet hat. Es gibt zwei Gründe, warum das Konzept eines «Kern-Europa» in Frankreich nicht immer wohlwollend aufgenommen worden ist: Indem es sich vorwiegend an der Endrealisierung der Wirtschafts- und Währungsunion orientierte, begrenzte es zu sehr die Anzahl der dann wohl beteiligten Länder (Deutschland, Frankreich und die Beneluxländer). Andererseits vertrat es eine institutionelle Entwicklung, indem es auf das Modell des «Bundesstaates» Bezug nahm (eine Idee, welcher die jakobinische politische Kultur wenig entspricht). Dieses Papier der CDU/CSU veranlasste Frankreich, über solche Differenzierungen nachzudenken, wobei Premierminister Edouard Balladur sich ebenfalls über eine zukünftige Europäische Union, zusammengesetzt aus konzentrischen Kreisen, öffentlich geäussert hatte.⁵ In seiner Rede vom 16. März 1995 über die Aussenpolitik griff Jacques Chirac diese Idee auf und stellte eine Konstruktion vor, die drei Kreise bilden würde:

5 Vgl. Gespräch mit Edouard Balladur im Figaro vom 30. 8. 1994.

1. Der Kreis der eigentlichen Union, der alle Mitgliedstaaten der Union um eine Zollunion, eine gemeinsame politische Basis für die «Bereiche des Handelns und der gemeinsamen Interessen» sowie um eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik neu gruppieren würde.
2. Der Aussenkreis der Partnerschaft, dem die Staaten angehören würden, die bevorzugte Verbindungen mit der Europäischen Union anstreben, obwohl sie aufgrund ihrer Grösse, ihrer zu schwachen wirtschaftlichen Entwicklung oder aufgrund ihrer geographischen Situation (ganz oder teilweise ausserhalb Europas) der Union nicht beitreten können. Wenn Jacques Chirac die Einbeziehung Russlands sowie der Staaten Mittel- und Osteuropas in diesen Kreis klar bejaht, so ist es vorstellbar, dass die Mittelmeerstaaten wie die Türkei oder die Maghrebstaaten ebenfalls dazugehören könnten. Für Paris ist es in Zukunft wichtig, die Osterweiterung – die als vorteilhaft für Deutschland gilt – durch eine konsolidierte Mittelmeerpolitik auszubalancieren.
3. Der innere Kreis der «verstärkten Solidaritäten». Die Pluralform ist insofern wichtig, als sie die Möglichkeit zeigt, dass wechselnde Formen der Kooperation sowohl mit den Betroffenen als auch in einzelnen Politikbereichen (Währung, Verteidigung etc.) gangbar sind.

Aber im Unterschied zum «Kern-Europa» des Schäuble-Lamers-Papiers weist das Schema einer differenzierten Europäischen Union von Jacques Chirac keinen zentralen Kern von einigen Staaten auf, die zu weitergehenden Integrationsschritten willens bzw. in der Lage sind. Demnach kommen auch spezifische Institutionen für die Verwaltung der «verstärkten Solidaritäten» nicht in Frage. Nach dem Modell der Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht sollten die Institutionen der Union je nach Kooperationsform verschiedene Kompetenzen übernehmen. Nähert sich hier Jacques Chirac nicht dem von John Major in seiner Rede von Leyden gelobten Modell eines flexiblen Europas?

Reform der Institutionen der Gemeinschaft

Eigentlich würde die Perspektive der bevorstehenden Erweiterungen es nötig machen, dass das institutionelle System der Union einer tiefgreifenden Erneuerung unterzogen wird – wie dies die Diskussion über eine abgestufte Integration gezeigt hat. Indes wird sich die Regierungskonferenz höchstwahrscheinlich mangels einer gemeinsamen Vision auf eine institutionelle Reparatur beschränken nach dem Motto: hier ein bisschen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat, dort etwas Mitentscheidung für das Parlament. Was könnten Frankreichs Vorschläge sein angesichts dieser zu erwartenden Politik pragmatischer Anpassung, die dem Wesentlichen ausweicht?

Generell möchte Jacques Chirac, dass die Gemeinschaftsmethode in dem Masse, wie die Union neue Aktivitäten entwickelt, nicht die intergouvernementale Methode in den Hintergrund drängt. Dies bedeutet, dass die Absicht, die Entscheidungsverfahren der 2. und 3. Säule (Aussen- und Sicherheitspolitik, innere und Justizangelegenheiten) zu Gemeinschaftsverfahren zu machen, keine grosse Begeisterung in Paris auslösen würde. Gleichzeitig sollte nach französischen Vorstellungen die Kommission keine grösseren Befugnisse haben als die, die ihr in den aktuellen Verträgen zuerkannt werden. Obwohl Frankreich sicherlich der Zuerkennung neuer Befugnisse für das Europäische Parlament zustimmen muss, dürfte Paris bei seinen Partnern vor allem darauf drängen, dass die nationalen Parlamente stärker an der Rechtsetzung der Union beteiligt werden. In seiner aussenpolitischen Rede vom 16. März 1995 schlug Jacques Chirac insbesondere vor, dass die nationalen Parlamente Vorbehalte gegen Gemeinschaftsregelungen im Namen des Subsidiaritätsprinzips geltend machen können.

Für Jacques Chirac steht fest, dass die Rolle des Europäischen Rates und des Ministerrates aufgewertet werden sollte. Wenn gleich Frankreich höchstwahrscheinlich verpflichtet sein wird, eine Ausweitung der im Rat bestehenden Mehrheitsregeln für die Annahme bestimmter Gemeinschaftspolitiken (im engeren

Sinne) zu akzeptieren, dürfte es im Gegenzug darauf bestehen, dass bei der Stimmenverteilung das Gewicht der grossen Nettobeitragsstaaten für das Budget der Union stärker berücksichtigt wird. Ausserdem hat sich Jacques Chirac für die Einsetzung eines europäischen Ratspräsidenten ausgesprochen, welcher für drei Jahre vom Rat gewählt würde, um die Union zu repräsentieren, die Verteidigung seiner Interessen und die Förderung seiner Identität zu sichern. Damit wird eine Idee aus der Zeit des damaligen Präsidenten Giscard d'Estaing wieder aufgegriffen, mit dem Ziel, die äussere wie die innere Wahrnehmung der Europäischen Union zu verstärken.

Übersetzung aus dem Französischen von Michelle Maurer-Wildermann.

Die EU-Reform im Spiegel der polnischen Beitrittsdebatte

Von Ireneusz Pawel Karolewski (Potsdam)

Die Frage des Beitritts Polens in die Europäische Union (EU) hat eine historische Dimension. Zum ersten Mal seit Jahrhunderten bietet sich eine reale Chance, die zivilisatorische Entwicklungsorientierung Polens zu Gunsten der europäischen Option grundsätzlich zu verändern. Diese Umorientierung wird in Polen als eine Garantie für wirtschaftlichen Wohlstand sowie eine stabile Demokratie angesehen.¹ In der polnischen Politik herrscht ein politischer Konsens über die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit der Bemühungen um die Aufnahme des Landes in die europäischen Strukturen vor.² Dieser Konsens findet aber keine Widerspiegelung innerhalb der polnischen Gesellschaft. Nur die Vertreter der Intelligenz, Staatsbeamte sowie Grossunternehmer sehen die Zukunft Polens mit der EU oder sogar mit den USA verbunden.³ In anderen Teilen der Gesellschaft dominiert hingegen, nach einer Phase europäischer Euphorie, eine euroskeptische Gesinnung. Gleichwohl gibt es innerhalb des politischen Spektrums Polens aber kaum ernsthafte Politiker oder Parteien, die sich als anti-europäisch bezeichnen würden. Diese pro-europäische Tendenz löst jedoch keineswegs die sich

1 Grzegorz W. Kolodko: Krok po kroku, rok po roku, in: Polityka, Nr. 21 vom 27. Mai 1995.

2 Dariusz Rosati: Nowy Lach, stary strach, in: Polityka, Nr. 21 vom 27. Mai 1995.

3 Eurobarometer, Juli 1994, S. 24.

für Polen aus seiner gesellschaftlichen Umgestaltung ergebenden Probleme.

Die eventuelle EU-Mitgliedschaft Polens wird im Kontext der notwendigen Reformen der EU im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 diskutiert.⁴ In der politischen Diskussion zeichnen sich zwei Fragen ab, die für Polen von grosser Bedeutung sind:

1. Schreitet die EU in Richtung eines föderalen Europas oder eher in Richtung eines Freihandelsraums voran und welche Implikationen ergeben sich für Polen aus der jeweiligen Entwicklung?
2. Wann beginnen die Beitrittsverhandlungen Polens und welchen Charakter werden sie haben? Nach den Erfahrungen mit den vier EFTA-Staaten rechnet man in Polen mit zahlreichen Hindernissen und Schwierigkeiten.⁵

Als eine der zukunftssträchtigen Schwierigkeiten wird die Frage der institutionellen Reform betrachtet. Man befürchtet in Polen, dass den EU-Politikern der Wille zur Veränderung des ursprünglich nur für sechs Mitgliedstaaten konzipierten, institutionellen Gleichgewichtes fehlen wird.⁶ Eine neue Erweiterung der EU bedürfte einer tiefgreifenden Umgestaltung der Institutionen sowie der Entscheidungsfindung. Dabei entsteht die Frage, ob eine solche Umgestaltung ihre Kosten wert ist. In diesem Zusammenhang wird in Polen ebenfalls die «innereuropäische» Diskussion über das Dilemma Erweiterung versus Vertiefung der EU, mit grossem Interesse verfolgt, denn das Resultat dieser Diskussion wird direkte Folgen für das politische Schicksal Polens haben. Die Unentschlossenheit der EU-Mitgliedsstaaten bezüglich der künftigen Gestalt Europas (Föderalismus oder Funktionalismus?) sowie die Uneinigkeit über den Prozess der Erweiterung und der Vertiefung beunruhigt die polnische Öffentlichkeit.

Die polnischen Entscheidungsträger sind sich auch anderer

4 Europa, Phare i demokracja, Lipiec 1994.

5 Europa, Juli 1994, S. 3.

6 Europa, Juli 1994, Ku zjednoczonej Europie, S. 3.

ausserinstitutioneller Hindernisse bewusst. Hauptsächlich spricht man im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung von den «vier politischen Minenfeldern»: nämlich der Agrarpolitik, der Migration, der Ausgabenstruktur sowie dem Prozess der Entscheidungsfindung.⁷

Im Rahmen der Diskussion über die Regierungskonferenz 1996 entwickelten die polnischen Politiker ihre Vorschläge zu Polens EU-Beitrittsmodus. Sie erwarten, dass Polen in den Jahren 1996–97 für Beitrittsverhandlungen und gegen das Jahr 2000 zur Aufnahme in die EU bereit sein wird. Danach sollte eine Übergangsperiode, wie im Falle Spaniens und Portugals folgen. Darüber hinaus wird die Notwendigkeit diskutiert, inwiefern die EU bei ihren heutigen Reform-Diskussionen den Mitgliedschaftsantrag Polens zu berücksichtigen habe. Nach Ansicht Polens werden die Beitrittswünsche der polnischen Seite ernstgenommen, wenn die EU die genauen Bedingungen, das Tempo und die erwünschte Gestalt der Integration gemeinsam mit Polen erarbeitet.⁸

Angesichts der Assoziation mit der Westeuropäischen Union wird befürchtet, dass Polen durch die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik zu einem Teilmittglied werden könnte. Deshalb bevorzugt man das Vormitgliedschaftssystem, das vielleicht langsamer, dafür aber sicherer zur Vollmitgliedschaft führen würde.

Eine grosse Rolle bei der europäischen Diskussion in Polen spielt die demokratische Frage. Als Beitrittskriterium in die EU gilt ausser der Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit das Bekenntnis zur Demokratie. Die strukturellen Probleme und Paradoxe der demokratischen Reformen sind in Polen wie in anderen post-realsozialistischen Staaten sichtbar. Der Druck eines raschen industriellen Strukturwandels verursacht Demokratiedefizite. Der «Staat» steht vor einer schwierigen Veränderung: Er muss sich aus seiner gesellschaftlichen Kontrolle und Dominanz

7 R. E. Baldwin: Ku zjednoczonej Europie, in: Europa, Juni 1994, S. 24.

8 Ebenda.

zurückziehen und gleichzeitig die infrastrukturelle Erneuerung und soziale Abfederung aktiv betreiben. Ein «Zuviel» an staatlicher Regulierung und Steuerung gerät in Widerspruch zur marktwirtschaftlichen Zielorientierung, die eine EU-Beitrittsvoraussetzung ist; ein «Zuwenig» beschleunigt soziale Verwerfungen und gibt autoritären und populistischen Kräften Auftrieb, die die demokratische und marktwirtschaftliche Entwicklung hemmen können. Angesichts grosser innergesellschaftlicher Spannungen sind die neuen politischen Eliten zugleich Gefangene und Getriebene des Umwandlungsprozesses. In diesem Kontext sieht man die EU als Garanten für den Erfolg der Demokratisierungsprozesse angesichts der Unterentwicklung von Stabilisatoren der zivilen Bürgergesellschaft westlichen Typs.⁹ Die Mitgliedschaft in der EU stellt deshalb für Polen ein Antidot für die Instabilität und Unberechenbarkeit des demokratischen Erneuerungsprozesses dar. Die EU-Mitgliedschaft Polens wird von den polnischen Politikern als eine viel bessere Lösung der polnischen Probleme wirtschaftlicher und demokratischer Natur als die Hilfeprogramme (z. B. PHARE) betrachtet.

In den Erwartungen des Westens und Polens hinsichtlich der demokratischen Entwicklung ist eine gewisse Spannung angesagt. Der Westen sieht eine stabile Demokratie als Beitrittsvoraussetzung für Polen, hingegen betrachten die polnischen Politiker die EU-Mitgliedschaft als eine Chance oder gar Garantie für die Stabilisierung der demokratischen Prozesse.

Aus dieser Debatte lassen sich einige Schlussfolgerungen für die europäische Diskussion ziehen. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie die europäische Politik zur Erhöhung der Integrationsfähigkeit Polens beitragen kann. Der politische Dialog darf nicht nur auf die Ministerebene begrenzt werden, vielmehr kommt es darauf an, die Länder- und Regionalkontakte wie

9 Laut einer Umfrage sind ungefähr 57% der Polen mit dem Verlauf der demokratischen Entwicklung unzufrieden (32% sind zufrieden); 49% der polnischen Bürger glauben sogar, dass die Menschenrechte in ihrem Land nicht respektiert werden. Vgl. Eurobarometer, Juli 1994, S. 23.

auch die Städtepartnerschaften zu unterstützen, um die Kooperation auf allen Ebenen zu verdichten. Der polnischen Gesellschaft sollte so das Gefühl der Teilhabe an einer europäischen Politik vermittelt werden, die nicht ausschliesslich in Brüssel gemacht wird. Entsprechende Schritte bei der Rechtsangleichung sollten zudem in Angriff genommen werden. Die Einberufung einer Kommission zur Unterstützung der Rechtsangleichung wäre hierbei eine zweckmässige Herangehensweise. Als Ziel sollte eine vollständige Kompatibilität der Rechtssysteme Polens und der EU-Länder bis zum Jahre 2000 angestrebt werden. Bei der Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen kommt es schliesslich nicht nur auf die Vermittlung von Informationen über EU-Institutionen an Spitzenbeamte in den Ministerien Polens an, vielmehr geht es um die Umsetzung der Beschlüsse in Polen und seinen Regionen. An dieser Stelle wären Schulungen für Beamte auf unteren Ebenen notwendig, die so neben Fragen des europäischen Rechts auch andere Arbeitsweisen kennenlernen.

Da das Informationsdefizit über die EU erheblich und der Zusammenhang zwischen dem Informationsstand und der Unterstützung einer EU-Mitgliedschaft evident ist, erscheint der Aufbau eines Informationsnetzes dringend erforderlich. Der Handlungsbedarf sollte in diesem Fall durch ein Sonderprogramm der EU befriedigt werden. Die anfängliche Euphorie gegenüber den europäischen Institutionen ist in Polen längst verflogen.

Die politische Kultur Bulgariens angesichts der Europäischen Union

Von Erika Lazarova (Sofia)

Das Problem der Integration von Bulgarien im Rahmen der europäischen Gemeinschaft ist ein nationales Problem, gleichzeitig aber auch ein Problem aller Länder Ostmitteleuropas, die ihre eigene Identität als neue Demokratien überwiegend mit ihrer Zugehörigkeit zur Familie der europäischen Länder und Völker gleichsetzen. Man kann nicht behaupten, dass in dieser Identitätsfrage in der posttotalitären Gesellschaft Einstimmigkeit herrscht. Ebenso wenig lässt sich sagen, dass die Stimmen «pro» und «contra» automatisch mit der rechten oder der linken Seite des politischen Spektrums zusammenfallen. Ein bulgarisches Referendum zum Maastrichter-Vertrag würde am deutlichsten zeigen, dass das Zögern und Schwanken nicht einfach von der parteipolitischen Position bestimmt würde. Die verschiedenen Einstellungen zur europäischen Integration müssen vielmehr im Kontext der Geschichte der Nation, der politischen Kultur – früher sprach man in diesem Zusammenhang vom «Nationalcharakter» – und von den Tragödien in den Beziehungen zwischen den abhängigen kleinen Ländern und den Grossmächten interpretiert werden.

Vielerlei Skepsis nährt sich von den Erfahrungen der politischen Intervention, die oft in Agression übergeht, und den Ambitionen, Spielen und Intrigen der grossen Diplomatie, welche in der neueren Geschichte Bulgariens eine negative Rolle gespielt hat. Es genügt in diesem Zusammenhang auf die «redaktionelle Reduktion» des bulgarischen Staatsgebietes auf dem Berliner

Kongress hinzuweisen, als die Karte Bulgariens ganz anders gezeichnet wurde als im Vertrag von San Stefano im März 1878 vereinbart worden war. Seither haben der russische Zarismus, die progermanische Haltung der bulgarischen Bourgeoisie zwischen den beiden Weltkriegen und die Hegemonie der Sowjetunion in den Jahren des realen Sozialismus das Volk skeptisch und misstrauisch gemacht gegenüber jeglichem Druck «von aussen». Der Politologe Mintscho Semov bringt das Unheil im politischen Leben Bulgariens ganz direkt in den Zusammenhang mit dieser besonderen politischen Kultur der bulgarischen Aussenbeziehungen und deren negativer Tradition, wenn er schreibt: «Wir unterscheiden nicht zwischen Dankbarkeit und Ergebenheit... Und ergeben sollten wir uns nur gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern Bulgariens fühlen.»¹ Für Semov ist dies auch die Erklärung für das leider nicht nur bei der «Masse», sondern manchmal auch in den oberen Etagen der offiziellen Politik verbreitete Doppelspiel, wonach deklamatorisch zwar von Autonomie und der Notwendigkeit der politischen Souveränität die Rede ist, tatsächlich aber die Einstellung dominiert, «bis heute sind wir vom russischen Botschafter regiert worden, und jetzt ist die Zeit gekommen, da wir uns mit dem gleichen Ziel an den amerikanischen Botschafter richten...»² Für die meisten sind jetzt die USA das Vorbild für Demokratie und demokratische Entwicklung.

In der nahen Vergangenheit war die Unterordnung alles andere als freiwillig. Doch jetzt wollen jene, die sich bis vor kurzem unfreiwillig unterordnen mussten, freiwillig der anderen Seite unterordnen. Jene, die diese Gefahr sehen und deshalb der Integration Bulgariens in der Nato skeptisch gegenüber stehen, fragen sich, weshalb Bulgarien wiederum von einer anderen militärischen Grossorganisation abhängig werden soll, wo doch fraglich ist, ob diese unsere nationale Sicherheit und Stabilität wirklich garantieren kann. Entsprechend sehen einige auch in

1 Mintscho Semov, *Politologie*, Sofia, 1993, S. 212

2 Ebenda, S. 213

der Europäischen Union kein Wundermittel des Fortschritts und der realen Demokratie. Sie plädieren deshalb für Abwarten und fordern Gleichberechtigung und eine stabile wirtschaftliche Entwicklung. Sie fordern genaue Konzepte für eine Integrationspolitik Bulgariens in Richtung EU, welche ihm den letzten Schritt würdevoll und ohne Diskriminierung nach freier Entscheidung tun liesse.

Hier möchte ich aber besonders betonen, dass in Bulgarien die Einsicht weit verbreitet und populär ist, wonach die Integration in die EU den Übergang zur Demokratie garantieren und eine zivilisatorische Perspektive weitüber die Jahrtausendwende hinaus bedeuten würde. Die Bulgaren waren schon in den Jahren des türkischen Jochs sehr mobile und dynamische Menschen. Der bulgarische «Gurbetschija» war das Urbild und das Muster für die heutigen Gast- beziehungsweise Fremdarbeiter. Die bulgarischen Händler sind nicht nur im ganzen Osmanischen Reich, sondern auch in Oesterreich-Ungarn und manchen arabischen Ländern berühmt gewesen.

In der politischen Kultur Bulgariens galten Eigenschaften wie Kosmopolitismus und Weltoffenheit schon vor Jahrhunderten als Tugend. Verbunden waren sie mit einer grossen Wissbegierde und Neugier für die Welt. Der bulgarische Kulturschaffende T. I. Jivkov ist überzeugt davon, dass diese Besonderheiten der hiesigen Volksseele und Mentalität das Fundament der berühmten bulgarischen Gastfreundschaft bilden. Die Kultur der Gastfreundschaft verbindet die menschliche Liebeshwürdigkeit mit der Verehrung des Fremden und dem Wunsch, aus der Begrenzung der eigenen individuellen Existenz und der Region herauszukommen. Dazu kommt das Bedürfnis nach mehr Information. Der Gast wird zudem m. E. unbewusst als Mikrokosmos wahrgenommen. Der Fremde und der Andere sind keine Feinde oder Gegner, sondern Freund und potentielle Partner. In diesem Sinne sind der Bulgare und die Bulgarierin Demokritos und seiner weltbürgerlichen Idee viel näher als viele Vertreter mancher Länder mit längeren demokratischen Erfahrungen und Traditionen. Sie waren immer weltoffen gewesen. Das ist der Haupt-

grund dafür, dass viele Bulgarinnen und Bulgaren der europäischen Integration im Grunde positiv gegenüberstehen, gegenüber einigen Aspekten aber auch Zweifel hegen:

So fragen sich viele, ob innerhalb der Europäischen Union wirklich alle Staaten gleichberechtigt sind, oder ob es nicht privilegierte und etwas weniger privilegierte gibt. Warum gibt es eine Hierarchie unter den Beitrittskandidaten Ostmitteleuropas? Gilt hier das berühmte Prinzip von George Orwell aus dessen «Animal Farm», wonach alle Tiere gleichberechtigt sind, aber manche gleichberechtigter sind als andere? Wird so ein Prinzip, das im realen Sozialismus völlig diskreditiert worden war, plötzlich wieder aktuell?

Ein anderer Zweifel nährt sich aus täglichen Erfahrungen. So schätzen wir als Staat und als Bürger die europäische Integration als Willen zur universellen Möglichkeit der freien Kommunikation zwischen Menschen sowie dem freien Austausch von Gütern und Ideen. Aber sind Westeuropa und die EU wirklich genug offen für uns, wenn der Erhalt eines Visas kaum leichter geworden ist als zu kommunistischen Zeiten und heute noch manchmal die Hälfte eines durchschnittlichen Monatsgehalts oder die ganze Rente kostet?

Oder gibt es nicht auch Anlass zu befürchten, dass die europäische Zentralisierung kulturelle regionale Identitäten bedroht? Oder was geschieht mit all den Betrieben, die bisher politisch protektioniert worden waren? Wer nimmt sich zukünftig deren Belegschaften an?

Diese Befürchtungen und Probleme sollten die Europäer – Bürger wie Regierungen – anlässlich der Reformdebatten 1996/97 wirklich beschäftigen und diskutiert werden. Dabei sollten die elementaren humanen Werte und Bedürfnisse im Vordergrund stehen und nicht bloss mögliche abstrakte Vorzüge der künftigen europäischen Integration.

Es muss in Europa ein neues Gleichgewicht zwischen Politik, wirtschaftlicher Zweckmässigkeit und Ethik gefunden werden. Denn nicht nur wirtschaftliche, soziale und politische Prozesse und Strukturen sind von Bedeutung. Zentral ist der Mensch und

der sogenannte «objektive Faktor». Denn wir dürfen nicht vergessen, dass die reale Basis des Begriffs «Demokratie» das Volk als der Demos ist, was nicht nur eine ethymologische Erklärung sondern auch einen inhaltlichen Anspruch darstellt. Das ist für mich auch der entscheidendste Grund dafür, weshalb die Frage der Mitgliedschaft in der EU nur direktdemokratisch bestimmt werden kann.

Russland: Altlasten und Visionen

Von Sergej Henke (Potsdam)

Zu den notwendigen, wenn auch nicht unbedingt hinreichenden Voraussetzungen transnationaler Demokratie gehört die Existenz einer gereiften und dass heisst: einer stabilen Demokratie im nationalen Rahmen. Der gängige Begriff «junge Demokratien» in bezug auf die Länder Ost- und Ostmitteleuropas weist auf regionale Spezifik, die die Behandlung des Themas im gesamteuropäischen Zusammenhang unrealistisch macht. Realistischer wäre wohl festzustellen, dass es keine gesamteuropäische Identität und erst recht keine gesamteuropäische demokratische Identität gibt. Jenseits der heutigen EU-Grenzen im Osten billigt Richard Löwenthal nur den Völkern Polens, Böhmens und Ungarns die europäische Identität zu, während er allen anderen Osteuropäern als kulturellen Erben von Byzanz dieselbe verweigert.¹

Über die Inhalte der europäischen Identität lässt sich trefflich streiten; die geschichtlich gewachsenen Demokratiedefizite der ostslawischen, speziell russischen politischen Kultur dürften unstrittig sein. Dabei muss man – um einem fast obligaten Einwand zuvorzukommen – die politische Kultur Russlands nicht an den «abendländischen» Standards messen; es genügt darauf hinzuweisen, dass sehr wohl vorhanden gewesene, sich immer wieder

mühsam formierende demokratische Traditionen und Institutionen vom russischen Leviathan systematisch mit Brachialgewalt zerstört wurden: im 15.–16. Jahrhundert durch die blutigen Feldzüge Iwans III. und seines Enkels Iwan des Schrecklichen gegen die Stadtrepubliken Nowgorod und Pskow, Anfang des 18. Jahrhunderts durch die Liquidierung der Landeskonzile, einer Keimzelle des russischen Parlamentarismus, durch Peter I. und 1917 durch die Ausrottung der Elemente der kommunalen Selbstverwaltung (Stichwort: Semstwo-System).

Bei all diesen Gewaltakten ging es dem Staat stets darum, durch Aufrechterhaltung eines bedingten, d. h. willkürlich verleihbaren und jederzeit entziehbaren Eigentumsrechts das Aufkommen des Besitzbürgertums zu verhindern und die Herausbildung der Elemente der gesellschaftlichen Selbstorganisation zu unterbinden. Die Bolschewiki setzten dieser Praxis die Krone auf . . .

Das Ergebnis der Dominanz des paternalistischen Staates ist eine Gesellschaft mit einem ausgeprägt egalitär-distributiven Gerechtigkeitsideal. Die Verantwortung für die Realisierung dieses Ideals trägt nach mehrheitlicher Auffassung weiterhin der Staat, der traditionell mit der Person seines höchsten Repräsentanten identifiziert wird. Das Urteil über die Qualität des politischen Systems – in diesem Fall des neuen «demokratischen» Systems – richtet sich primär nicht nach gewachsenen Partizipationschancen, spricht: der gesicherten Korrektheit demokratischer Verfahren, sondern nach sozialen Ergebnissen des Systems. Es herrscht ein instrumentelles, ergebnisbezogenes, objektiv die Willkür des Staates und nicht das Kontroll- bzw. Widerstandsrecht der Gesellschaft beförderndes Demokratieverständnis vor. Auf diesem Hintergrund werden solche von der Gesellschaft hingenommenen Exzesse der exekutiven Staatsmacht wie die de-facto-Entmachtung des Parlaments oder die brutale Intervention in Tschetschenien verständlich. Der Staat, dessen neue, im Dezember 1993 beschlossene Verfassung die Priorität der Menschenrechte festschreibt, darf diese Verfassung ungestraft brechen, sofern dies nur dem vom Staat selbst inter-

¹ Vgl. Richard Löwenthal, Die Gemeinsamkeiten des geteilten Europa, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität Europas, München/Wien 1985, S. 43.

pretierten «Gemeinwohl» entspricht. Ein «Verfassungspatriotismus» kann unter solchen Umständen schlecht gedeihen.

Ein weiteres Handicap, das die Integration Russlands in das liberal-demokratische westliche Wertesystem behindert, ist der neue russische Nationalismus, in der Regel präsentiert als «Wiedergeburt des russischen Nationalstaates». Das Phänomen kennzeichnet die Situation in den meisten Ländern Ost- und Ostmitteleuropas, auch wenn es im Falle Russlands bisher in weniger krassen Formen in Erscheinung trat. Auch hier liegt ein geschichtlicher Rückstand gegenüber Westeuropa vor: Die Idee der Nation entstand im Westen in territorialen Herrschaftsverbänden mit vergleichsweise feststehenden Grenzen. Inhaltlich bedeutete der Begriff «Nation» einen Übergang von der Loyalität gegenüber dem König zur Souveränität des Volkes. Staat und Nation bildeten eine Einheit, die Frage nach den Grenzen entbehrte jeder schicksalhaften Dimension. Die im 18. Jahrhundert auch im Osten einsetzende Nationsbildung verlief dagegen in Form einer «Kulturnation», zumeist ohne eigenen Staat und ohne identitätsstiftende Grenzen. Die Idee einer Nation wurde unter diesen Umständen zu einem bis heute dröhnenden Schlachtruf.

Das prioritäre Ziel scheint gar nicht die Demokratie, nicht der Triumph der Menschenrechte, sondern der gefestigte Nationalstaat, d. h. die Übereinstimmung von Nation und Staat, zu sein. Erst auf der Grundlage einer so gesicherten Identität können wohl neue Horizonte ins Blickfeld rücken. Der «klassische» westeuropäisch-atlantische Dreischritt – vom Nationalstaat zum Kapitalismus zur Demokratie – lässt die etablierte politische Theorie im Falle Russlands konfus abwinken.

Einen Ausweg aus dem «Dilemma der Gleichzeitigkeit» (Claus Offe) kann sie nicht weisen. Vor allem: Wie soll die Demokratie Gestalt annehmen, wenn kein Markt, keine soziale Interessenausdifferenzierung, keine Parteien, kein gesellschaftlicher Grundkonsens über soziale Gerechtigkeit, Grenzen des staatlichen Gewaltmonopols etc. da sind? Kann es funktionieren, wenn, wie in Russland offensichtlich versucht wird, der

oben genanntes Dreischritt in umgekehrter Abfolge geschieht, wenn Kapitalismus und Demokratie nicht von unten nach oben wachsen, sondern von oben nach unten dekretiert werden? Staatlich verordnete Demokratisierung als Voraussetzung für die wirtschaftliche Liberalisierung, eine «revolutionäre Implementierung der Klasse von Unternehmern und Eigentümern», ein «political capitalism»?²

Angesichts solcher Fragen gerät man leicht in Versuchung, an den «besonderen russischen Weg» zu glauben. Davon, wie praktikabel sich dieser Weg erweist, hängt entscheidend die europäische Zukunft Russlands ab. Auf der Tagesordnung steht die Suche nach eigener, nationaler und nicht transnationaler demokratischer Identität. In einem Artikel unter dem bezeichnenden Titel «Kommt die neue Eiszeit?»³ glaubt die namhafte Publizistin Marina Pawlowa-Silwanskaja nach dem Tschetschenien-Desaster eine neue wachsende Entfremdung zwischen Russland und Europa zu diagnostizieren. Die Zugehörigkeit Russlands zu Europa sei kein Fakt, sondern eine Hypothese. Zu Europa, so die Autorin, gehörten nur diejenigen, für die ein Gewaltakt stets ein Verlustgeschäft sei und die die Kunst beherrschen, selbst aus faulen Kompromissen mehr Vorteile als aus der Gewaltanwendung zu gewinnen. Solche Tugenden, so das pessimistische Resümee, seien nie Bestandteil der russischen politischen Kultur gewesen.

Das Bild mag zu düster erscheinen. Allerdings sind die Barrieren in der Tat nicht kleiner geworden: Russland ist nach wie vor kein Mitglied des Europa-Rates, das Abkommen über die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der EU liegt auf Eis und die Reisemöglichkeiten für die Bürger Russlands sind nach dem Inkrafttreten des Schengen-Abkommens spürbar schlechter geworden. Doch dies sind wohl eher Details.

² Vgl. Claus Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts*, Frankfurt/Main, New York, 1994, S. 66f.

³ Vgl. «Nowoje wremja», Moskau, Heft 6/95, S. 26.

Russland – ein europäischer Staat?

Von Ute Passow (Berlin)

Nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems und dem Zerfall der Sowjetunion, mit der Auflösung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (Comecon) und des Warschauer Pakts ergaben sich für die europäische Entwicklung völlig neue Perspektiven. So sind die postsozialistischen, ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion bereits assoziierte Mitglieder der EU. Doch kann man deshalb schon vom Ende der europäischen Teilung sprechen? Wohin gehören Russland und die anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion? Welches Europabild existiert in Russland? Wie wird sich das Verhältnis zwischen Russland und der EU entwickeln? Im folgenden sollen einige Aspekte zu diesen Fragen näher betrachtet werden.

Russland ist mit 17,1 Mill. km² und 148,5 Mill. Einwohnern der flächenmässig grösste Staat der Erde. Die Europäische Union dagegen umfasst 15 Staaten mit 3,2 Mill. km² und 366,5 Mill. Einwohnern. Schon aus diesen Verhältnissen ist ersichtlich, dass ein Zusammenschluss Russlands mit der EU nicht problemlos möglich ist, soweit beide ihren bisherigen Charakter beibehalten wollen. Zunächst kann die Frage gestellt werden: Ist Russland mit seiner gewaltigen Ausdehnung und seinen vielen Nationalitäten überhaupt ein europäischer Staat? Dem ist entgegenzuhalten, dass 81,5% der Bevölkerung Russen sind und ca. 70% der Gesamtbevölkerung im europäischen Teil leben. Die geographische Grenze zwischen Europa und Asien bilden das Uralgebirge, der Kaspisee und die Kuma-Manytsch-Senke nördlich

des Kaukasus. Dies stellt jedoch keinen scharfen Trennstrich zwischen Kulturen und Zivilisationen dar. So gibt es zwischen den Ballungszentren Sibiriens, des Fernen Ostens, des Nordkaukasusgebietes kaum Unterschiede zu den Ballungszentren im europäischen Teil Russlands. Die russischen Bewohner Sibiriens fühlen sich sowohl als Sibirjaken und auch als Angehörige eines europäischen Volkes. Dass die politische Grenze zwischen Europa und Asien immer unklarer zu definieren ist, dafür steht z. B. auch die Aufnahme der asiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie im Sport die Teilnahme kaukasischer Staaten an Europameisterschaften. Hieraus ergibt sich die Frage, ob es heutzutage überhaupt noch sinnvoll ist, Institutionen nach formell geographischen Grenzen auszurichten.

Auch ist die Geschichte Russlands ein Teil der Geschichte Europas und seit Peter dem Grossen eng mit der Entwicklung in Mittel- und Westeuropa verbunden. Die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erfolgte Polarisierung der Macht führte zur Teilung Europas, in der sich die sozialistischen Staaten, angeführt von der Sowjetunion, und die Westmächte als konkurrierende politische Systeme gegenüberstanden. Erst mit der Politik der Perestroika von Michael Gorbatschow wurde eine neue Vision von der «Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hauses» in den Raum gestellt. In seinem Tagebuch «Auf des Messers Schneide» (Siedler Verlag 1994, S. 181) betont auch Boris Jelzin: «Wir kehren dorthin zurück, wo wir immer waren – in die Entente, wenn man so will, in das Konzert der Westmächte. Peter der Grosse wollte mit seinen Reformen russische Europäer schaffen. In gewissem Sinne ist dieses Ziel bis heute nicht erreicht. Wir sind zwar Europäer geworden, aber wir selbst geblieben.» Doch soll dies überhaupt das Ziel sein? Die Frage, ob Russland den gleichen Weg wie die Länder der westlichen Welt oder einen Sonderweg gehen soll, ist umstritten und verworren. Sie reicht weit in die russische Geschichte zurück. Die Auseinandersetzung zwischen Westlern und Slawophilen hat tiefe Wurzeln und ist bis heute nicht entschieden. Die Slawophilen waren

von jeher gegen die enge Anbindung Russlands an Mittel- und Westeuropa, sondern für einen eigenen russischen Weg. Die Westler dagegen knüpften an Peter den Grossen an und befürworteten einen engen Anschluss an die entwickelten europäischen Staaten.

In der heutigen politisch-kulturellen Landschaft Russlands lassen sich folgende drei Grundströmungen – die Nationalpatriotische, die Eurasische und die Nationaldemokratische – ausmachen, die jedoch viele Untergliederungen und Überlappungen aufweisen.

Die Nationalpatrioten sind keine einheitliche Bewegung. Die verschiedenen Unterströmungen gehen von unterschiedlichen politischen Grundüberzeugungen aus, sind jedoch alle durch grossrussisch-imperiale Ambitionen gekennzeichnet. Die Anbindung Russlands an die entwickelten Industrienächte ist für sie mit materiellem Ausverkauf und kulturellem Identitätsverlust gleichzusetzen. Eine Kultfigur dieser Strömung stellt zur Zeit Wladimir Schirinowski dar, welcher ein weit über die Grenzen der ehemaligen UdSSR hinausreichendes russisches Imperium aufbauen möchte. Der ehemalige Vizepräsident und Kandidat für die Präsidentschaftswahlen 1996, Alexander Ruzkoi, verfolgt dagegen das Ziel der Wiederherstellung einer gemeinsamen Staatlichkeit der GUS-Länder unter Russlands Dominanz. Der Schriftsteller Alexander Solschenizyn plädiert für einen eigenen Weg im Rahmen einer slawischen Union unter russischer Führung. Ukrainer und Weissrussen erkennt er nicht als eigene Nationen an. Die wiedererblühten Kosakenbewegungen knüpfen an historische Vorbilder aus der Zarenzeit an. Sie wollen ein russisch dominiertes Reich in den alten Grenzen. Die Kommunisten plädieren für die Wiedererrichtung der Sowjetunion auf sozialistischer Grundlage. Zwischen den zahlreichen politischen Strömungen gibt es jedoch bisher keine klaren Abgrenzungen.

Die eurasische Gruppe vertritt die Meinung, dass Russland kein europäisches Land westlichen Typs ist und auch nicht werden sollte, sondern wegen seiner geographischen Ausdehnung

ein eigenständiges europäisches und asiatisches Gebilde darstellt. Um nicht ihre Identität und nationalen Interessen aufs Spiel zu setzen, sind sie gegen eine starke Abhängigkeit vom Westen.

Die Nationaldemokraten knüpfen an die Traditionen der Westler an. Die Bezeichnung «Westen» ist dabei jedoch nicht nur auf Westeuropa bezogen, sondern schliesst die USA und Japan mit ein.

Das wichtigste Anliegen der gegenwärtigen Regierung Russlands scheint die Erhaltung ihrer eigenen politischen Macht zu sein und weniger das historisch notwendige Überwinden der Teilung Europas, welches den Verzicht auf russische Grossmachtspolitik bedeuten würde. So kann auch die Linie von Boris Jelzin nicht eindeutig definiert werden. Er gehört, wie der Ministerpräsident Tschernomyrdin, Aussenminister Kosyrew und andere Regierungsmitglieder zur Zeit keiner Partei an. Sie vertreten in der Aussenpolitik das Interesse an einer Zusammenarbeit mit der westlichen Welt. Das Bemühen um eine internationale Sonderstellung ist jedoch offensichtlich.

Seit Ende 1991 wurde versäumt, das europäische Bewusstsein zu fördern als Antithese zum wachsenden grossrussischen Chauvinismus und Isolation. Gegenwärtig sind auch Erscheinungen des Isolationismus seitens des Jelzinapparats zu verzeichnen. Auch die Bezeichnungen «nahes» (für die ehemaligen Sowjetrepubliken) und «fernes» Ausland drücken die Interessensphären Russlands aus und haben eindeutig politischen und keinen geographischen Hintergrund.

So herrscht in den mittelosteuropäischen Ländern, besonders in Polen, ein tiefes Misstrauen gegenüber Russland und Furcht vor neuer russischer Expansion bzw. Dominanz. Durch die Regierungskrisen, den Einfluss politischer Splittergruppen chauvinistisch-patriotischer und altkommunistischer Prägung, die Unberechenbarkeit der Politik sowie die extreme Verletzung der Menschenrechte (z. B. Tschetschenien) gibt es auch von westlicher Seite ernsthafte Bedenken gegen eine weitere enge Zusammenarbeit mit Russland.

Von russischer Seite werden die Osterweiterung der NATO und zum Teil die EU-Osterweiterung als Instrumente einer anti-russischen Politik empfunden. Es wird die Meinung vertreten, dass nach Auflösung des Warschauer Paktes die NATO als Gegenpol keine Daseinsberechtigung mehr hat. Nach russischem Verständnis sollten die europäischen Sicherheitsfragen im Rahmen der OSZE gelöst werden. Dies führt zu einer Bremsung der Demokratisierungsprozesse und einer schnelleren Annäherung an den Westen. Zu diesem Interessenkalkül gehört auch die Verzögerung der Unterschrift unter die «Partnerschaft für den Frieden», die von Kosyrew letztendlich am 31. Mai 1995 auf der NATO-Frühjahrstagung in Noordwijk akzeptiert wurde. Vertreter der russischen Delegation verwiesen auf die in Russland herrschenden Ängste vor einer neuen Einkreisung, möglicher geopolitischer Isolierung und einer neuen Zweiteilung Europas. Um jedoch die Vision von einem gemeinsamen europäischen Haus zu verwirklichen, bzw. ihr näher zu kommen, muss das Misstrauen, das von beiden Seiten über lange Zeit kontinuierlich aufgebaut und gefördert wurde, nun so schnell wie möglich beseitigt werden.

Das «Abkommen über Partnerschaft und Kooperation» zwischen der EU und Russland, das am 24. Juni 1994 auf Korfu unterzeichnet wurde, ist ein Zeichen für das Bestreben, Russland nicht zu isolieren. Es hat das Ziel, den Umbau der russischen Wirtschaft zu fördern, gesicherte Rechts- und Finanzinfrastrukturen sowie Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen zu schaffen. Das Partnerschaftsabkommen ist für Russland bisher das weitestgehende Abkommen mit westlichen Partnern. Es wird zwar Russland keine Beitrittsmöglichkeit zur EU geboten, aber es wird als Teil Europas angesehen, mit dem eine enge Kooperation anzustreben ist.

Weiterhin hat Russland einen Aufnahmeantrag in den Europarat gestellt. Auch dieser Antrag zeigt den Willen zu einer engen Zusammenarbeit. Dieser sollte jedoch erst nach der friedlichen Lösung des Tschetschenienkonflikts behandelt werden.

In der Bevölkerung Russlands ist das Bild von Europa und der

westlichen Welt abhängig von der gesellschaftlichen Stellung und vom Wohnort des Betrachters. In den Medien, in der Intelligenz und unter Funktionären werden die Themen «Russland und der Westen» und «Welcher ist unserer Weg» heiss diskutiert. Für die Teile der russischen Bevölkerung, die mit dem täglichen Überlebenskampf konfrontiert sind, spielt diese Diskussion allerdings eine untergeordnete Rolle. Ebenso auch bei den nationalen Minderheiten im Hohen Norden und Fernen Osten. Hier stehen die persönlichen Alltagskämpfe sowie die Anpassung an das marktwirtschaftliche System im Vordergrund.

Auch ist der Unterschied zwischen den Meinungen der Stadt- und Landbevölkerung ausserordentlich gross. So sind Europa und die westliche Welt in den abgelegenen Weiten Russlands fast unbekannt oder stehen lediglich als Illusion für Freiheit und Konsum. In der jüngeren Generation, vor allem bei den Studenten, kann jedoch eine realistische Europavorstellung bzw. auch westliche Orientierung ausgemacht werden. Dies wird u. a. durch die Möglichkeiten von Austauschprogrammen und Stipendien, Studienaufenthalten oder Praktika in Westeuropa und der USA gefördert, auch wenn die Anzahl noch sehr begrenzt ist.

Neben der offiziellen politischen Annäherung ist natürlich auch der Ausbau und die Vertiefung der kulturellen und zwischenmenschlichen Beziehungen von grosser Bedeutung, um den Charakter und die Mentalität des anderen kennenzulernen und zu verstehen. Bekanntlich haben es Aussiedler aus Russland oft sehr schwer, sich in die westliche Konsumgesellschaft zu integrieren. Dies gelingt in der Regel erst der nächsten Generation.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die anfängliche Euphorie bezüglich einer schnellen Annäherung zwischen Europa und Russland verflogen ist. Ein Beitritt Russlands zur EU scheint in absehbarer Zeit unrealistisch zu sein. Vielmehr könnte sich Russland im Rahmen einer zur EU adäquaten Organisation der GUS-Länder zu einem stabilen Partner der EU sowie auch zu den USA und Japan entwickeln.

Schreibt Europa Afrika ab?

Von Birgit Pickel (Kapstadt)

Diese Frage stellt sich für Afrika heute in bezug auf den europäischen Einigungsprozess nach Maastricht. Im Mittelpunkt der afrikanischen Diskussion stehen die ökonomischen Folgen des Binnenmarktes und die eventuell daraus resultierenden Konsequenzen für die seit 1975 in den Lomé-Verträgen institutionalisierte Kooperation zwischen den 70 AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik) und der EU. Die Frage nach mehr Gleichberechtigung und Partnerschaft in den Nord-Süd-Beziehungen spielt nur eine marginale Rolle. Dies ist vor allem darin begründet, dass es afrikanischen Ländern angesichts ihrer wirtschaftlichen Schwäche an Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Industrieländern fehlt. Der Kampf gegen zunehmende Armut, politische und ökologische Krisen absorbiert die Kräfte der Bevölkerung. Die durch Lomé garantierte Assoziierung mit der EU konnte dem wirtschaftlichen Niedergang nicht entgegenwirken. Erstens waren die zur Verfügung gestellten Mittel zu gering, und zweitens haben sich z. B. die Handels- und Agrarpolitik der EU negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas ausgewirkt.

Angesichts der bisher ausgebliebenen «Entwicklung» mischen sich die afrikanischen Erwartungen an Europa weiterhin mit Zweifeln. Drei Aspekte sind von Hauptinteresse:

(1) Die EU ist der wichtigste Handelspartner Afrikas sowie die grösste Quelle ausländischer Finanzhilfe. Die EU-Mitgliedstaaten zahlten 1990 ca. 47% der öffentlichen Entwicklungshilfe. Rund 70% der afrikanischen Exporte werden in der EU abge-

setzt, während die EU lediglich 3,2% ihrer Exporte nach Afrika liefert. Afrika wird auch in Zukunft auf freien Marktzugang und ausländisches Kapital angewiesen sein.

(2) Seit 1989 beobachtet Afrika die Bevorzugung der Mittel- und Osteuropäischen Staaten (MOEs) bei der Verteilung wirtschaftlicher Hilfe. Im Rahmen von EU-Programmen für Technische Zusammenarbeit wurden z. B. Finanzmittel für Osteuropa bereitgestellt, die das Volumen des 7. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) (12 Mrd. ECU für 70 Staaten über eine Zeit von 5 Jahren) bei weitem überschreiten.

(3) Europäische Probleme wie wachsende Arbeitslosigkeit lenken die Aufmerksamkeit der EU nach innen und rechtfertigen protektionistische Massnahmen zum Schutz europäischer Arbeitsplätze. Sie vermindern die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, finanzielle Mittel im Rahmen der Lomé-Kooperation bereitzustellen. Jüngstes Beispiel für die sinkende Bereitschaft, sich finanziell in Afrika zu engagieren, sind die nahezu gescheiterten Halbzeit-Verhandlungen zwischen den AKP-Staaten und der EU über das Finanzprotokoll des 8. EEF. Die EU war lange nicht in der Lage, eine einheitliche Position zu entwickeln. Erst der EU-Gipfel in Cannes Ende Juni 1995 erbrachte eine Lösung, dank dem überproportionalen finanziellen Engagements Frankreichs.

Die Angst vor weiterer Marginalisierung scheint angesichts der schwachen ökonomischen und damit auch politischen Verhandlungsbasis Afrikas gegenüber dem Wirtschaftsblock Europa durchaus berechtigt. Afrikanischen Staaten bleibt die Perspektive des Beitritts verwehrt, die den MOEs durch die bereits geschlossenen Assoziierungsverträge in Aussicht gestellt wurde. Das Mitspracherecht Afrikas beschränkt sich auf die Lomé-Gremien, die zumindest einen institutionellen Rahmen für kontinuierliche Gespräche und die Artikulation von Interessen bieten.

Während der letzten Lomé-Verhandlungen forderten die AKP-Staaten unter anderem eine deutliche Aufstockung des EEF, ein stärkeres Engagement der EU in Entschuldungsfragen, die Koordinierung der EU-Entwicklungspolitik mit der Han-

dels-, Agrar- und Umweltpolitik und die Förderung regionaler Kooperation in Afrika.

Welche Umsetzungsperspektiven haben solche Forderungen vor dem Hintergrund des fortschreitenden ökonomischen Einigungsprozesses in Europa?

(1) Der Maastrichter Vertrag kodifiziert zum ersten Mal in der Geschichte der EU die Entwicklungspolitik (EP) als eigenständigen Bereich (Titel XVII, Art. 130 u-y). Durch das Koordinierungsgebot des Art. 130x, das eine zwischen den Mitgliedstaaten und der EU abgestimmte und mit anderen Politikfeldern kohärente EP gebietet, wurde zumindest die Grundlage zur Überwindung nationalstaatlicher Interessenpolitik geschaffen.

(2) Das Europäische Parlament trat bislang als Anwalt der EL innerhalb der EG auf. Jedoch blieben die Vorschläge aufgrund der schwachen Position des Parlaments gegenüber der Kommission und dem Ministerrat zu oft wirkungslos. Die Verwirklichung der neuen Gemeinschaftspolitik wird demnach von einer weiteren Demokratisierung zum einen durch die Stärkung des Parlaments, und zum anderen durch eine stärkere Einbindung der europäischen Zivilgesellschaft in die EU-Entscheidungsprozesse abhängen.

(3) Sofern Entscheidungen Afrika betreffen, sollten sowohl VertreterInnen der europäischen als auch der afrikanischen Zivilgesellschaft einbezogen werden. Es bedarf globaler demokratischer Foren, in denen auch afrikanische BürgerInnen Mitsprache- und Entscheidungsrecht geniessen. Nur so können Beschlüsse weltweiten Ausmasses von allen Betroffenen beeinflusst werden. Versuche, eine europäische Verfassung mit demokratischen Rechten zu verwirklichen, sollten sich demnach nicht nur auf die Teilhabe aller EuropäerInnen beschränken. Bei Problemen wie Umweltzerstörung, Migration oder Armut bedarf es kosmopolitischer Lösungsansätze. Das Lomé-Abkommen bietet ansatzweise ein solches Forum, da regelmässig Gespräche über Themen, die sowohl die EU, als auch Afrika betreffen, geführt werden. Jedoch befinden sich die Lomé-Verträge derzeit auf dem Prüfstand. Aktuelle Diskussionen innerhalb der

EU-Kommission deuten darauf hin, dass Lomé die Jahrhundertwende nicht überleben wird. Eine Überarbeitung der Verträge böte die Möglichkeit zur Demokratisierung, indem Afrika tatsächlich Entscheidungsrechte eingeräumt würden. Die Weichen könnten bereits auf der 1996er Regierungskonferenz gestellt werden. Es wird sich zeigen, ob Europa bereit ist, global zu denken. Dies läge im Interesse der afrikanischen Staaten.

Literatur

- HELD, DAVID (1995), *Democracy and the New International Order*, in: Archibudgi, D./Held, D. (ed.), *Cosmopolitan Democracy*, Polity Press: Cambridge, S. 96–120.
- KAPPEL, ROBERT (1995), *Scheitern der Lomé-Verhandlungen*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 4: 96/97.
- LIGNAU, HILDEGARD (1993), *Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 9, S. 238–241.
- Weltbank (1994), *Weltentwicklungsbericht 1994*, Washington D. C.

USA: Für ein wirtschafts-liberales Europa

Von Christoph Scherrer (Berlin)

«Europa 1992» klang jenseits des Atlantiks nicht minder interessant, als in Europa, doch weit weniger hoffnungsvoll. Hatte die Aufbruchsstimmung der Reagan-Administration noch den Eindruck vermittelt, die USA könnten ihre hegemoniale Position erneuern, so schien der Plan eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes das Ende des US-Hegemonialsystems zu besiegeln. Die hoffnungslos an Sklerosis erkrankt geglaubten Europäer zeigen sich nicht nur genesen, sondern sie schicken sich an, ein den USA mindestens gleichwertiger Wirtschaftsblock zu werden. So warnten denn auch die Wirtschaftsjournalen vor der «Festung Europa». Die ultra-konservative Zeitschrift *Forbes* fragte sogar provokant «Ein neuer kalter Krieg?» und bejahte die Frage zugleich mit einem trotzigem «Es wird Zeit, dass wir Härte zeigen!» (6. März 1989, 56). Gemeint waren nicht die damals noch vorhandenen Sowjets, sondern die kapitalistischen Handels«partner».

Dem Kriegeschrei der Presse lieh die US-amerikanische Geschäftswelt jedoch nicht ihre Stimme. Sie begrüßte vielmehr das europäische Binnenmarktprojekt «Europa 1992». Eine im Auftrag des Wirtschaftsjournal *Fortune* ausgeführte Umfrage ergab, dass die überwältigende Mehrheit der Vorstände amerikanischer Grossunternehmen glaubte, dass ihre Unternehmen von *Europa 1992* profitieren könnten.¹ Besonders der Verband der

1 *Fortune/Ernst&Whinney* 1989: 7

international-orientierten Unternehmen, das *U. S. Council for International Business*, sprach sich für die Schaffung einer Europäischen Union (EU) aus,² aber ebenso auch der repräsentativste Unternehmerverband, die *National Association of Manufacturers*.³

Aufgrund ihrer Präsenz in mehreren europäischen Ländern (z. B. GM, Ford) erhofften sich die US-Multis vor allem einen Startvorteil gegenüber europäischen Konzernen, die meist nur in ihrem jeweiligen Stammland über eine starke Marktposition verfügen (z. B. Fiat).

Ogleich «Europa 1992» als ein richtiger Schritt zur weiteren Liberalisierung des Welthandels begrüßt wurde, befürchteten die US-Multis zugleich, dass sie in Europa zugunsten europäischer transnationaler Konzerne diskriminiert werden könnten.⁴ Sie forderten deshalb ihre Regierung auf, diese Befürchtungen in direkten Verhandlungen mit der EG anzusprechen. In der Transatlantischen Erklärung vom 23. November 1990 verpflichteten sich die USA und die EG zu regelmässigen Konsultationen.⁵

Die amerikanische Unterstützung für das Binnenmarktprojekt basierte jedoch nicht nur auf unmittelbaren Geschäftsinteressen, sondern auch auf der ideologischen Übereinstimmung mit dem neo-liberalen Impetus von Europa 1992.⁶ Freilich schwebt den US-Multis nicht das Europa von Jacques Delors vor, dem langjährigen Präsidenten der Europäischen Kommission. Eine Sozialcharta und die gezielte Technologieförderung von originär europäischen Unternehmen entspricht nicht ihren Interessen. Viel näher steht ihnen die Vision der ehemaligen britischen Premierministerin Margaret Thatcher, die ein Europa entwarf, in dem die einzelnen Nationalstaaten oder gar Regionen mit Steuererleichterungen und durch Aufweichung der sozialen

2 Jenkins 1990: 299

3 NAM; Cooney 1990

4 *Fortune/Ernst & Whinney* 1989

5 Text der Erklärung in Schwok 1991: 222–226

6 *Fortune/Ernst & Whinney* 1989

Schutzregeln um die Investitionen der Multis buhlen. In den Think-Tanks von Washington bis Tokio wird gar vom Wettkampf der einzelnen Regionen im Weltmassstab geträumt,⁷ und die sich in jüngster Zeit häufenden «strategischen Allianzen» zwischen japanischen, westeuropäischen und US-amerikanischen Konzernen (z. B. Mercedes-Mitsubishi) lassen vermuten, dass diese Konzerne eher auf eine OECD-Freihandelszone setzen, als auf drei Blöcke in der Weltwirtschaft.⁸

Die Präferenz für eine gegenseitige Offenheit der regionalen Wirtschaftsblöcke wurde auch bei der Ausgestaltung der Nord-amerikanischen Freihandelszone (NAFTA) deutlich. Die Diskriminierung von Produktionsstandorten ausserhalb der Freihandelszone hielt sich in Grenzen.⁹ Die starke Opposition gegen eine sozialpolitische Komponente im NAFTA-Vertragswerk¹⁰ bestätigt zudem, dass ein Delors'sches Europa in der amerikanischen Geschäftswelt keine Unterstützung findet.

Das Interesse der USA gegenüber dem europäischen Vereinigungsprozess ist jedoch nicht nur von ökonomischen Kalkülen beeinflusst. Während des kalten Krieges förderten die USA aus sicherheitspolitischen Erwägungen die westeuropäische Vereinigung.¹¹ Nach dem Ende der Systemkonkurrenz scheint im sicherheitspolitischen Establishment die Form des europäischen Vereinigungsprozesses kein Thema zu sein. Sie ist jedenfalls nicht Bestandteil der parteipolitischen Auseinandersetzung über die zukünftigen Konturen der US-Aussenpolitik.¹² Doch kann aus den Kontroversen über die allgemeine Haltung gegenüber den bisherigen Verbündeten auf Präferenzen hinsichtlich des Grades europäischer Vereinigung geschlossen werden. In diesen Kontroversen lassen sich drei Positionen ausmachen.¹³

7 Hufbauer 1989, Ohmae 1990

8 Narr/Schubert 1994: 47–53

9 Europa Archiv 1994

10 Herzenberg 1994

11 Schwok 1991

12 Vgl. Christopher 1995, Dole 1995

13 Scherrer 1992

- I. Verbündete als Partner: Japan und Westeuropa werden als gleichberechtigte Partner in der Sicherung und dem Ausbau des liberalen Weltmarktes angesehen. Damit Europa diese ihr zuge dachte Rolle erfüllen kann, soll der politische Vereinigungsprozess forciert werden.
- II. Verbündete als Konkurrenten: Die Verbündeten werden als wirtschaftliche Konkurrenten angesehen, die nicht mehr den militärischen Schutz der USA geniessen sollen. Diese Position tritt in einer liberalen und in einer nationalistischen Variante auf:
 - a. Für diejenigen, die die wirtschaftliche Macht der Verbündeten hauptsächlich als Folge einer «imperialen Überdehnung» der USA ansehen, kann diese Konkurrenz nur dann erfolgreich bestanden werden, wenn der Rüstungsetat drastisch gekürzt wird, die Bündnisverpflichtungen eingeschränkt werden und eine explizite Industriepolitik nach japanischem Vorbild betrieben wird.
 - b. Für diejenigen, die das Erstarren der Konkurrenz als unabwendbaren Prozess betrachten, und die in geostrategischen Kategorien denken, sollte dieser Konkurrenz durch eine Blockbildung begegnet werden. Eine «amerikanische Zone der Kooperation» würde die westliche Hemisphäre umfassen und zur Sicherung wichtiger natürlicher Ressourcen durch «Gebiete von besonderem Interesse» in Westafrika und Ostsibirien ergänzt. Beide Varianten implizieren eine Präferenz für ein weniger einheitlich auftretendes Europa.
- III. Verbündete als Juniorpartner: Die USA sollen ihre militärische Überlegenheit weiterhin dazu nutzen, die Führungsrolle in der Welt einzunehmen. Die Verbündeten sollen sich an den Lasten der Aufrechterhaltung einer liberalen Welt-

marktordnung beteiligen, aber sich ansonsten unterordnen. Aus dieser Sicht besteht kein Interesse an einer Stärkung der politischen Institutionen der EU.

Die letzte Position (Juniorpartner) wurde vor allem von Präsident George Bush vertreten, während die erste Position (gleichberechtigter Partner) zusammen mit einer abgeschwächten Variante von Position IIa zunächst das Programm der Clinton-Administration darstellte. Angesichts der republikanischen Mehrheit im Kongress neigt Präsident Clinton derzeit jedoch der letzten Position zu.¹⁴

Fazit: Die zentralen Akteure der USA begrüßen die Schaffung eines liberalisierten europäischen Binnenmarktes, solange aussereuropäische Firmen weitgehend gleichbehandelt werden. Einer Vertiefung der politischen Vereinigung stehen sie eher skeptisch gegenüber. Eine Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen der EU steht nicht auf ihrer Tagungsordnung.

Literatur

- COONEY, STEPHEN, 1990: *Testimony, Hearing on European Developments and U. S. Economy before the Joint Committee*, 101 Congress, 2nd session, Washington, D. C., 14–17.
- DOLE, BOB, 1995: *Shaping America's Global Future*, in: *Foreign Policy* (Spring) 98, 29–43.
- CHRISTOPHER, WARREN, 1995: *America's Leadership, America's Opportunity*, in: *Foreign Policy* (Spring) 98, 6–27.
- Europa Archiv, 1994: *Dokumente zu NAFTA*, 49(2).
- FORTUNE/ERNST & WHINNEY, 1989: *Business Response to the 1992 European Initiative*, New York, The Time Inc. Magazine Comp.
- HERZENBERG, STEPHEN, 1994: *A Tale of Two Countries, paper prepared for the seminar Bilateral U. S.-Mexico Relations Under the Clinton Administration*, CIDE, Mexico City, Febr. 14–15.

- HOFFMANN, STANLEY, 1995: *The Crisis of Liberal Internationalism*, in: *Foreign Policy* (Spring) 98, 159–177.
- JENKINS, KEMPTON B., 1990: *Testimony, Hearings on U. S. trade relationship with the Soviet Union and Eastern Europe, the implications of «Europe 1992» on American direct investment, and foreign investment in the United States before the Committee on Ways and Means*, House of Representatives, 101 Congress, 2nd Session, Washington, D. C., 299–311.
- NARR, WOLF-DIETER, und ALEXANDER SCHUBERT, 1994: *Weltökonomie. Die Misere der Politik*, Frankfurt, Suhrkamp.
- SCHERRER, CHRISTOPH, 1992: *«America First!» Verlassen die USA Europa freiwillig?*, in: *Berliner Debatte/Initial*, Heft 6, 79–83.
- SCHWOK, RENE, 1991: *U. S.-E. C. Relations in the Post-Cold War Era. Conflict or Partnership*, Boulder, Col., Westview Press.

¹⁴ Christopher 1995, Hoffman 1995

Transnationale Demokratie in Südostasien

Australien tut sich mit seinen Nachbarn schwer

von Urs Wälterlin (Sydney)

Das offizielle Australien schätzt es nicht besonders, wenn man den Fünften Kontinent als Insel bezeichnet. Nicht im geografischen und schon gar nicht im politischen Sinn. Spätestens seit das Land beschlossen hat, die Zukunft nicht mehr wie bisher in Europa, sondern in den boomenden «Tigerökonomien» der Nachbarschaft zu suchen, setzt Canberra alles daran, Australien als Bestandteil der Region Asien zu verkaufen. Mit gelegentlich fast manischem Eifer versuchen australische Politiker, potentiellen europäischen und amerikanischen Investoren den früheren Ausenposten des britischen Empire als integrierten, aber dennoch westlichen «Brückenpfeiler nach Asien» schmackhaft zu machen. Dass diese Strategie erfolgreich ist, zeigt die Handelsstatistik; rund 80 Prozent der Exporte Australiens gehen heute in die Nachbarländer.

Findet also auf wirtschaftlicher Ebene eindeutig eine Annäherung zwischen den beiden Kulturkreisen statt, hapert es im politischen Bereich. Vor allem die unterschiedliche Auslegung des Begriffs Demokratie führt regelmässig zu diplomatischen Turbulenzen. Während viele Australier für die Effizienz und Geschäftspraktiken ihrer asiatischen Partner durchaus Bewunderung aufbringen können, gibt es für sie nur eine Form «echter» Demokratie: ihre eigene.

Wie die University of New South Wales kürzlich feststellte, sind die sogenannten «demokratischen Regierungssysteme» der asiatischen Nachbarn in den Augen vieler Australier nicht viel

mehr als eine Decke, unter der eine eingeseessene Minderheit ihre Macht und Selbstherrlichkeit versteckt. Für den durchschnittlichen australischen Bürger zeichnet sich die Ideologie angelsächsischer Demokratie vor allem durch Opposition aus: Opposition gegen willkürliche Staatsautorität, gegen verwurzelte Hierarchien, gegen Privilegien und Handelsmonopole. Eine solche liberal-demokratische Philosophie steht oft im krassen Gegensatz zum Machtverständnis in – für westliche Augen – autoritär regierten Staaten Asiens. Letztere aber pochen immer häufiger und vehementer auf die «Einzigartigkeit» der von ihnen gepflegten Form von «Volksherrschaft». Politiker wie etwa der frühere Premierminister von Singapur, Lee Kuan Yew, weisen mit Nachdruck daraufhin, dass «die Wertvorstellung von Asiaten nicht unbedingt jener von Amerikanern oder Europäern entspricht». Unterschiedliche Normen sind aber nicht nur Grund für eine Diskrepanz zwischen West und Ost: sowohl Thailand, Singapur, Malaysia und Indonesien geben kulturtypische Eigenheiten und Praktiken an, die es mit sich brächten, dass sich ihre Form von Demokratie auch von jener der asiatischen Nachbarländer unterscheidet.

«Demokratieimperialismus» mit...

Das Bestreben Australiens, nicht nur Kohle und Wolle, sondern auch westliche Demokratie-Ideologie nach Asien zu exportieren, brachte und bringt Canberra immer wieder in Teufel's Küche. Der gelegentlich von asiatischen Kritikern sogenannte «Demokratie-Imperialismus» Australiens ist einer der Gründe dafür, dass der malaysische Premierminister Mohammad Mahathir eine regionale Freihandelszone im Stil von APEC am liebsten unter Ausschluss der westlichen Staaten – vor allem Australiens – sehen würde. Für den autokratischen Regierungschef sind die politischen, sozialen und kulturellen Prioritäten von Ost und West so wenig fusionierbar wie Wasser und Öl. Die Ansicht,

dass das wirtschaftliche Wohl der Gesellschaft durchaus über den Freiheitsrechten des Individuums stehen darf, teilt er mit vielen anderen Spitzenpolitikern Asiens.

Die Furcht vor wirtschaftlichen Nachteilen führte denn auch dazu, dass Canberra seit einigen Jahren immer häufiger schweigt, wenn es um die Kritik und Verurteilung der Menschenrechtssituation in asiatischen Nachbarstaaten geht. Der Konflikt auf der von Jakarta besetzten Insel Osttimor ist ein Beispiel für diese in Australien heftig diskutierte Passivität der Regierung. Um den Markt Indonesiens mit seinen 200 Millionen potentiellen Käufern nicht zu verstimmen, drückt Australien bezüglich der Situation in der früheren portugiesischen Kolonie gerne auch mal beide Augen zu. Und dies, obwohl klar ist, dass es in Osttimor regelmässig zur Menschenrechtsverstößen durch die indonesischen Streitkräfte kommt. Die Anbiederung geht noch weiter: Die Armeen der beiden Länder veranstalten regelmässig gemeinsame Manöver. Canberra hat mit Jakarta ausserdem einen Vertrag abgeschlossen, in dem sich beide Staaten garantieren, Einkünfte aus der Ausbeutung von Bodenschätzen in der Timorsee zu teilen. Die Osttimoresen, als eigentliche Besitzer des Gebiets, gehen dabei leer aus.

...beschränkte Glaubwürdigkeit

Der australische Aussenminister Gareth Evans begegnet dem Vorwurf der mangelnden Härte gegenüber Jakarta mit dem Hinweis, er diskutierte das heikle Thema jeweils unter vier Augen mit der indonesischen Führung. Damit solle verhindert werden, dass sich die asiatischen Politiker brüskiert fühlen. Für viele Kritiker ist diese Erklärung eines Mannes, der noch vor ein paar Jahren einen Ruf als vehementer Verteidiger von Menschenrechten hatte, wenig glaubwürdig. Sie werden dem Politiker Opportunismus und Heuchelei vor. Statt wie früher die Botschaft demokratischen Denkens in die Region zu tragen, würde

sich die australische Regierung heute in erster Linie von der Aussicht auf wirtschaftlichen Gewinn lenken lassen. Dass sich an dieser Situation in naher Zukunft etwas ändert, ist kaum wahrscheinlich: durch die strikt auf Asien fokussierte Exportstrategie wächst die Abhängigkeit Australiens von seinen Nachbarn täglich ein bisschen mehr.

IV
Dokumentation

Das Europäische Parlament zu Maastricht II

**Entschliessung zur Funktionsweise des Vertrags über die
Europäische Union im Hinblick auf die
Regierungskonferenz 1996 – Verwirklichung und
Entwicklung der Union
(Bourlanges/Martin-Bericht)¹**

Das Europäische Parlament

- unter Bezugnahme auf das Ersuchen des Europäischen Rates von Korfu an alle Organe der Europäischen Union, einen Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union (VEU) zu erstellen,
- unter Hinweis auf die Einsetzung einer Reflexionsgruppe, die zur Vorbereitung der in Artikel N des VEU ausdrücklich vorgesehenen Regierungskonferenz von 1996 beitragen wird und ihre Arbeit im Juni 1995 aufnehmen wird,
- unter Hinweis darauf, dass im Rahmen des in Artikel N genannten Verfahrens «die volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und seine Weiterentwicklung» gemäss Artikel B des VEU sicherzustellen ist,
- unter Hinweis darauf, dass der Rat und das Europäische Parlament im Rahmen der interinstitutionellen Vereinbarungen übereingekommen sind, auf der Regierungskonferenz 1996 bestimmte Bestimmungen der Verträge (Haushaltsverfahren, Komitologie) zu überprüfen,
- unter Hinweis auf Artikel 148 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts seines Institutionellen Ausschusses sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Sicherheit und Verteidigungspolitik, des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, des Haushaltsausschusses, des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik,

¹ Protokoll der Sitzung vom 17. Mai 1995, PE 190.441, A4-0102/95, S. 1–15.

des Ausschusses für Forschung, technologische Entwicklung und Energie, des Ausschusses für Aussenwirtschaftsbeziehungen, des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte, des Ausschusses für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, des Ausschusses für Regionalpolitik, des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr, des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, des Ausschusses für Kultur, Jugend, Bildung und Medien, des Ausschusses für Entwicklung und Zusammenarbeit, des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten, des Ausschusses für Fischerei, des Ausschusses für Geschäftsordnung, Wahlprüfung und Fragen der Immunität, des Ausschusses für die Rechte der Frau, des Petitionsausschusses und des Nichtständigen Ausschusses für Beschäftigung (A4-0102/95),

- A. in der Erwägung, dass die europäische Integration seit ihren Ursprüngen ein Synonym für Frieden, politische Stabilität sowie eine harmonische wirtschaftliche und soziale Entwicklung für alle Bürger ist, heute jedoch mit neuen Herausforderungen konfrontiert wird, die auf das Ende des «Kalten Krieges», die Internationalisierung der Wirtschaft und die Beeinträchtigung der Umwelt, die Revolution im Bereich der Informatik und ihre Auswirkungen für die Beschäftigung sowie die zunehmende Bedeutung der Gleichberechtigung von Mann und Frau zurückzuführen sind, Herausforderungen, die Initiativen der Europäischen Union erfordern, die es ihr gestatten:
- a) ihre volle Verantwortung im Dienste des Friedens, der Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Stabilität auf dem europäischen Kontinent und in den benachbarten Regionen zu übernehmen, insbesondere im Hinblick auf die mittel- und ost-europäischen Länder sowie den Mittelmeerraum,
 - b) im Rahmen einer weltweiten Wirtschaft, die von den gleichen Prinzipien getragen wird, zum Angelpunkt einer umweltgerechten und dauerhaften, sozial ausgewogenen und beschäftigungsfördernden wirtschaftlichen Entwicklung zu werden,
 - c) die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Ausgrenzung ausdrücklich zu einem vorrangigen Ziel der Politik der Europäischen Union, insbesondere der Wirtschafts- und Währungsunion, zu machen,
 - d) den Bürgern die Ausübung ihrer Rechte und Freiheiten zu ga-

rantieren, zur Aufrechterhaltung der Sicherheit jedes Einzelnen beizutragen, und zwar unter Wahrung der kulturellen nationalen und regionalen Identität,

daher in der Erwägung, dass die Union nicht nur eine internationale Identität, die auf einer kohärenten Aussenpolitik basiert, entwickeln sollte, sondern sich auch mit den Instrumenten ausstatten sollte, die für ihre internen Politikbereiche erforderlich sind,

- B. in der Erwägung, dass die Europäische Union sich auf der Regierungskonferenz 1996 einer dreifachen institutionellen Herausforderung gegenübersehen wird:
- der Notwendigkeit, das demokratische Defizit zu beheben, das eine wachsende Zahl von Bürgern der Europäischen Union für inakzeptabel hält,
 - der Notwendigkeit, die zu mühsam, zu schwerfällig und oft ineffizient gewordenen Beschlussfassungsverfahren neu zu definieren,
 - der Notwendigkeit, die Europäische Union auf künftige Erweiterungen vorzubereiten, ohne den Integrationsprozess zu verlangsamen oder bereits erreichte Fortschritte zu verwässern,
- C. unter Hinweis auf die folgenden wichtigsten Unzulänglichkeiten des Vertrags über die Europäische Union:
- den Mangel an Offenheit und uneingeschränkter demokratischer Rechenschaftspflicht des Rates insbesondere in den Fällen, wenn legislative Beschlüsse gefasst werden,
 - das Fehlen einer kohärenten und effizienten Politik und ihrer Ausführung auf dem Gebiet der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik und in den Bereichen Justiz und Inneres, ein Mangel, der umso offensichtlicher ist, da viele neue Gemeinschaftsbestimmungen im Rahmen des ersten Pfeilers nachweislich gut funktionieren,
 - institutionelle Mechanismen, die für ein Europa mit sechs Mitgliedern ausgelegt sind, bisher nicht ordnungsgemäss angepasst wurden und nicht einfach auf eine Europäische Union mit mehr als 20 Mitgliedern übertragen werden können, ohne das Risiko der Lähmung und Verwässerung der Europäischen Union einzugehen,

- D. in der Erwägung, dass die Europäische Union daher bestrebt sein sollte, eine allgemeine Verbesserung ihrer exekutiven, legislativen, Haushalts- und Kontrollfunktionen innerhalb eines einzigen institutionellen Rahmens mit dem Ziel zu erreichen, dass sie effizienter wird, besser auf ihre Bürger eingeht und besser in der Lage ist, die für die Zukunft erforderlichen Politiken zu entwickeln,
- E. in der Erwägung, dass eine Erweiterung der Union nicht vertretbar ist ohne bestimmte grundlegende Anpassungen der Union und der europäischen Verträge,
- F. in der Erwägung, dass die Reform der Verträge die Festschreibung des Prinzips der Angemessenheit der Mittel erforderlich macht,

nimmt folgende Leitlinien an:

I. Ziele und Politiken der Union

1. Die Europäische Union wird den gegenwärtigen Rahmen ihrer Tätigkeit verstärken müssen, wenn sie dem wirtschaftlichen und politischen Wandel gerecht werden und ihre Glaubwürdigkeit in den Augen ihrer Bürger verbessern will. Zu diesem Zweck wird sie neue Politiken für die Zukunft entwickeln und ihre bestehenden Politiken verstärken müssen. Dies ist nur bei Vereinbarung der drei Pfeiler und in einem einheitlichen institutionellen Rahmen denkbar.

Ein Vertrag für die Unionsbürger

2. Eine Konsolidierung des Vertrags würde seine Struktur klarer erkennbar und logischer machen; ausserdem sollte der Vertrag jedoch weiter vereinfacht und in bürgernäherer Form verfasst werden:
 - (1) Die derzeitige Präambel des Vertrags sollte umformuliert werden, um mehr Zustimmung bei den Bürgern zu wecken; die Bestimmungen über die Bürgerrechte sollten an den Beginn des Vertrags gesetzt werden.

- (ii) Im Vertrag sollte eine Unterscheidung zwischen Bestimmungen, die für die Institutionen gelten, und solchen, die für den Inhalt der Politiken gelten, getroffen werden.
- (iii) Man sollte überholte Vertragsartikel streichen.

Die Union muss ihre neuen Befugnisse uneingeschränkt ausüben.

A. Die Ausgestaltung einer funktionierenden Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)

3. Es sollte eine wirksamere Aussenpolitik der EU im Rahmen des Gemeinschaftspfeilers geben, die die gemeinsame Handelspolitik, die Politik der Entwicklungszusammenarbeit, die humanitäre Hilfe und GASP-Angelegenheiten integriert sowie eine besser definierte Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf der Ebene der EU verwirklicht. Dazu ist eine ständige gemeinsame Strategie in den internationalen Organisationen erforderlich, die auf diesem Gebiet über Zuständigkeiten verfügen. In diesem Zusammenhang sollte die gemeinsame Verteidigungspolitik die Grenzen der Union und ihrer Mitgliedstaaten gewährleisten; ferner sollte die Union in die Lage versetzt werden, ihren Zuständigkeiten im Hinblick auf die Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene gerecht zu werden, wobei sicherzustellen ist, dass die Befugnisse der WEU in die Union eingehen.

- (i) Für eine qualifizierte Mehrheit von Mitgliedstaaten sollte es möglich sein, eine humanitäre, diplomatische oder militärische Aktion, die als «gemeinsame Aktion» eingestuft wurde, durchzuführen, wobei gewährleistet sein muss, dass kein Mitgliedstaat verpflichtet wird, sich daran zu beteiligen, wenn er dies nicht wünscht, und dass kein Land in der Lage sein sollte, die Mehrheit daran zu hindern, diese Aktion durchzuführen.
- (ii) Die Kommission sollte in die Festlegung und die Ausarbeitung der GASP voll einbezogen werden und ein Initiativrecht erhalten. Die Exekutivbefugnis sollte ihr übertragen werden. Um die Schwierigkeiten zu beheben, die im Bereich der Konzipierung und der Formulierung der Politiken aufge-

treten sind, sollte eine gemeinsame Planungs- und Analyse-einheit von Kommission und Rat geschaffen werden.

- (iii) Die demokratische Verantwortung für Angelegenheiten, die nicht dem ersten Pfeiler zuzuordnen sind, muss sowohl vom Europäischen Parlament als auch von den einzelstaatlichen Parlamenten wahrgenommen werden. Die Anhörung des Europäischen Parlaments muss verbindlich sein, bevor der Rat einen gemeinsamen Standpunkt annimmt oder eine gemeinsame Aktion beschliesst. Der Rat muss verpflichtet werden, Informationen über diese Angelegenheiten zu übermitteln, wobei eine Regelung über die vertrauliche Behandlung zu erlassen ist.
- (iv) Artikel 223 des EG-Vertrags, die eine Kontrolle der Waffenverkäufe an Drittländer erschwert und die Einführung einer wirtschaftlichen gemeinsamen Politik der Mitgliedstaaten im Rüstungssektor verhindert, sollte gestrichen werden.
- (v) Ein erster Schritt in Richtung auf einen Beitrag zur Konfliktverhinderung könnte die Schaffung eines Europäischen Zivilen Friedenskorps sein (einschliesslich Wehrdienstverweigerern) mit Ausbildung von Beobachtern, Vermittlern und Spezialisten für die Konfliktlösung.

B. Wirksame Aktion im Bereich Justiz und Inneres

4. Es müssen jetzt entscheidende Fortschritte im Bereich Justiz und Inneres erzielt werden, der nicht länger künstlich von eng damit verbundenen Politikbereichen innerhalb des gesamten Aufgabebereichs der Gemeinschaft unterschieden werden sollte. Die Entscheidungen hinsichtlich der Asylpolitik, der Überschreitung der Aussengrenzen der Mitgliedstaaten und der Kontrolle beim Überschreiten dieser Grenzen, der Einwanderungspolitik und der Politik gegenüber den Bürgern aus Drittstaaten sowie der Bekämpfung des Drogenmissbrauchs sollten stufenweise in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft überführt werden. Um die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schwerekriminalität zu erleichtern, sollten EUROPOL die dafür notwendigen Handlungsbefugnisse eingeräumt werden. Die Anwendung der in Artikel K.9 des Vertrags vorgesehenen «Passerelle» sollte möglichst rasch ausgeweitet und flexibler gestaltet werden, insbesondere durch die Ausweitung die-

ser Möglichkeit auf alle in Artikel K.1 aufgeführten Bereiche und durch die Beschlussfassung des Rats mit qualifizierter Mehrheit. Bestehende Beschränkungen für das Initiativ- und Durchführungsrecht der Kommission sollten aufgehoben werden, die Rolle des Gerichtshofs, des Rechnungshofs und des Europäischen Parlaments sollte verstärkt werden, und der Gesetzgeber sollte Richtlinien annehmen können, ohne dass Einstimmigkeit erforderlich wäre. Angesichts der schrittweisen Integration des dritten Pfeilers sollten die Schengener Abkommen allmählich in die Politik der Union einbezogen werden.

C. Eine ausgewogenere WWU

5. Für die Wirtschafts- und Währungsunion sollte der Zeitplan beibehalten werden, und die Konvergenzkriterien sollten nicht geändert werden, vielmehr sollte eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung das Gegengewicht zu den Bestimmungen im Bereich der Währungspolitik bilden (z. B. im Bereich der multilateralen Überwachung und bei der Einführung von Grundzügen der Wirtschaftspolitik auf der Ebene der EU), und es bedarf eines deutlichen Verweises auf Artikel 2 des Vertrags, der vorsieht, dass sämtliche Institutionen der Union dafür arbeiten müssen, «ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Mass an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern». Die demokratische Kontrolle über Fragen der WWU sollte erheblich verstärkt werden, dabei sollte dem Europäischen Parlament eine umfassendere Rolle zugestanden werden (insbesondere in den Fällen, in denen im Vertrag die Annahme von Empfehlungen oder wirtschaftlichen Orientierungen durch den Rat vorgesehen ist). Was die Staaten betrifft, die zwar die Konvergenzkriterien nicht erfüllen, aber eine den genannten Kriterien entsprechende Wirtschaftspolitik betreiben und glaubwürdig gezeigt haben, dass sie den Übergang zur dritten Stufe der WWU vollziehen wollen, muss die Union deren Bemühungen politisch gutheissen und ihnen alle erforderliche Unterstützung leisten, um diese Ziele zu erreichen.
6. Das Streben nach Vollbeschäftigung sollte ein ausdrückliches Ziel der Mitgliedstaaten und der Union sein, und es sollte ein Ausschuss

für Beschäftigungsfragen eingesetzt werden, der mit den gleichen Befugnissen ausgestattet wird wie der Währungsausschuss.

D. Mehr Rechte für Bürger der EU und verbesserter Schutz der Grundrechte aller in der EU ansässigen Personen

7. Dem Konzept der EU-Bürgerschaft sollte mehr Inhalt verliehen werden, und zwar durch Entwicklung besonderer Rechte in Verbindung mit dem Bürgerrecht der EU, insbesondere mit Hilfe folgender Vorkehrungen:
 - Beitritt der Union zur Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten;
 - Verleihung eines neuen Rechts auf Unterrichtung über Fragen der EU an alle EU-Bürger;
 - ausdrückliche Verankerung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der ethnischen Zugehörigkeit, des Geschlechts, des Alters, einer Behinderung oder der Religion im Vertrag (einschliesslich der Auflistung der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, wie sie in der Charta verankert sind, ihres Ausbaus und ihrer Ausweitung auf sämtliche Bürger der Union); überdies Einfügung eines Artikels, der speziell auf das Verbot der Todesstrafe Bezug nimmt;
 - die wirtschaftlichen Rechte, die in den unterschiedlichsten Teilen des Vertrags zur Sprache kommen (z. B. das Recht auf Freizügigkeit sowie die Niederlassungsfreiheit), sollten in einem einzigen Artikel zusammengefasst und weiter verstärkt werden;
 - Entwicklung der politischen Bürgerrechte unter anderem durch Massnahmen zur Erleichterung der Teilnahme am politischen Leben eines Mitgliedstaates für die in diesem Staat wohnhaften Unionsbürger;
 - Verstärkung der erforderlichen Regelungen im Hinblick auf die vollständige Verwirklichung des freien Personenverkehrs;
 - Wahrung der Vielfältigkeit Europas auch über den besonderen Schutz traditionell ansässiger nationaler Minderheiten im Rahmen der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit;
 - Anwendung der Vertragsbestimmungen über die Gleichberechtigung nicht nur für die wirtschaftliche Gleichberechtigung, sondern für alle Aspekte der Gleichberechtigung der Frau;

Ausserdem sollte der Vertrag eine klare Ablehnung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Sexismus, Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Neigung, Antisemitismus, Revisionismus und sämtlicher Formen der Diskriminierung enthalten und einen angemessenen rechtlichen Schutz aller innerhalb der EU lebenden Personen vor Diskriminierung gewährleisten.

8. Zur Entwicklung der den Bürgern auf europäischer Ebene zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Willensäusserung muss Artikel 138a des EG-Vertrags über die europäischen politischen Parteien angewandt und weiterentwickelt werden;

E. Ein Raum für die Zusammenarbeit zwischen den Völkern Europas

9. Die grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit stellt nicht nur einen wichtigen Faktor für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung dar, sondern leistet darüber hinaus einen Beitrag zur Schaffung von Bindungen der friedlichen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ländern Europas. Deshalb müsste die Union einen gemeinschaftlichen Rechtsrahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit auf der Grundlage einer gemeinschaftlichen Raumordnungsdisziplin als Instrument der europäischen Integration schaffen, um die Verwirklichung der gemeinschaftlichen Politiken zu fördern. Die Abkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Drittländern, insbesondere das nordische Freizügigkeitsabkommen, sollten nicht in Frage gestellt werden.

Die Union muss ihre bestehenden Politiken verstärken

10. Es bedarf einer wirksameren Gestaltung der Politik in einer Reihe weiterer Schlüsselbereiche:
 - (i) Der Grundsatz des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sollte im Rahmen des Vertrags verstärkt werden.
 - (ii) Die Sozialpolitik sollte ein Schlüsselbereich der Zuständigkeiten der EU sein (einschliesslich Einbeziehung der Sozialcharta und der Beendigung des «opt-out» des Vereinigten

Königreichs) und besser in die Wirtschaftspolitik als Ganzes integriert werden.

- (iii) Die Politik der Chancengleichheit müsste durch eine Neufassung von Artikel 110 des EG-Vertrags verbessert werden, indem er auf alle Aspekte der Beschäftigung und der sozialen Sicherheit ausgedehnt wird.
- (iv) Die energiepolitischen Aspekte des EGKS- und des EURATOM-Vertrags und sonstige energiepolitische Erwägungen sollten in einen gemeinsamen energiepolitischen Rahmen integriert werden, um einen Beitrag zur Sicherstellung der globalen Zusammenarbeit im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und den Umweltschutz zu leisten.
- (v) Die Gemeinsame Agrarpolitik als entscheidender Politikbereich der Union sollte eine ökologisch und sozial verträgliche Landbewirtschaftung sowie eine nachhaltige Regionalentwicklung zum Ziel haben.

Die Agrarpolitik sollte besser mit der Ernährungspolitik, der ländlichen Entwicklung und umweltpolitischen Erwägungen abgestimmt und besser in das normale Haushaltsverfahren eingliedert werden.

Die Zuständigkeiten der Union im Bereich der Agrarpolitik, die sich zu einem grossen Teil der direkten Kontrolle durch die nationalen Parlamente entziehen, müssen einer verstärkten demokratischen Kontrolle seitens des Europäischen Parlaments unterworfen werden; bereits seit langem liegen die Zuständigkeiten für die Agrarmarkt- und -preispolitik und infolgedessen auch für die Politik im Bereich des Einkommens der Landwirte nicht mehr bei den nationalen Parlamenten.

Die in Artikel 39 verankerten Ziele der GAP müssen insbesondere unter Einbeziehung des Begriffs der «ländlichen Entwicklung» angepasst werden.

- (vi) Die Befugnisse im Fischereisektor sind von denen des Landwirtschaftssektors zu trennen. Die gemeinsame Fischereipolitik sollte gemäss den Grundprinzipien der gemeinsamen Politik, nämlich Erhaltung der Bestände und relative Stabilität, überprüft werden.
- (vii) Die bestehenden Vertragsartikel über die Umweltpolitik sollten verstärkt und vereinfacht werden, damit der Umwelt-

schutz und die Belange des Tierschutzes und der Erhaltung der Arten einer der elementaren Grundsätze der Europäischen Union und wirksam und vollständig in andere Politiken der EU integriert werden. In Artikel 3 des Vertrags wird der Schutz der Umwelt als Ziel der Union aufgenommen.

- (viii) Die Wahrung der Rechte und der Interessen der Verbraucher muss durch die Schaffung der Grundlage einer wirklichen Verbraucherpolitik gestärkt werden.
- (ix) Im Verkehrssektor sollte der Vertrag eine integrierte gemeinsame Verkehrspolitik einschliesslich der Zuständigkeiten in der Flugsicherung festlegen.
- (x) Der Fremdenverkehr sollte in all seinen europäischen Aspekten eine getrennte und eigenständige gemeinsame Politik mit eigener Rechtsgrundlage und einem eigenen Kapitel in dem überprüften Vertrag bilden.
- (xi) Der Stellenwert öffentlicher Dienstleistungen im Rahmen der Aktionen der Europäischen Union müsste durch die Einfügung neuer Artikel bekräftigt werden, die den Begriff und den Anwendungsbereich der «universellen Dienste» festlegen, die jedem Bürger das Recht auf gleichen Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gewährleistet, wobei Ad-hoc-Bestimmungen zu verabschieden sind, die die Besonderheit der öffentlichen Dienstleistungsunternehmen berücksichtigen.
- (xii) Das Kapitel betreffend Bildung, Berufsausbildung und Jugend sollte verstärkt werden, um die Aufmerksamkeit auf die Rechte und Interessen von Kindern und Jugendlichen zu konzentrieren und sicherzustellen, dass den potentiellen Konsequenzen der aktuellen Politik auf Kinder und Jugendliche und deren Familien Rechnung getragen wird.
- (xiii) Die Union sollte die ausschliessliche Zuständigkeit für die Aussenwirtschaftspolitik erhalten.

- ii. Die kulturelle Identität und Vielfalt Europas ist zu bewahren und der grosse Reichtum ausdrücklich anzuerkennen, den die nationale und regionale kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Europäischen Union für uns bedeutet.

Jede Einschränkung der Zahl der Amts- und Arbeitssprachen der Europäischen Union sollte ausgeschlossen werden.

Angesichts des multikulturellen Charakters der europäischen

Gesellschaft sollte die Notwendigkeit einer Förderung des interkulturellen Dialogs zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses und der Toleranz gegenüber anderen ausdrücklich erwähnt werden.

Klärung der Zuständigkeiten

12. (i) Die gegenwärtig in Artikel 3b des Vertrags festgelegten Prinzipien der «Subsidiarität» und «Proportionalität» sollten beibehalten und korrekt angewandt werden.
- (ii) Die Ausarbeitung einer genauen Liste der Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten würde zu Unbeweglichkeit führen und wäre schwer durchführbar. Artikel 235 sollte beibehalten werden, jedoch nur als letzte Möglichkeit und nach Zustimmung des EP genutzt werden.

II. Die Organe der Union

Gewährleistung der Einheit des institutionellen Systems

13. Es ist von zentraler Bedeutung, den einheitlichen institutionellen Rahmen aufrechtzuerhalten und zu verstärken.

A. Beendigung der Aufspaltung des institutionellen Systems

14. i) Die bestehenden Verträge sollten auf folgende Weise vereinheitlicht werden:
- einschlägige Merkmale des EGKS- und des Euratom-Vertrags sollten direkt in den vereinheitlichten Vertrag einbezogen werden;
 - die Aussen- und Sicherheitspolitik (einschliesslich Verteidigung) sowie der Bereich Justiz und Inneres sollten in das Gemeinschaftssystem einbezogen werden; dabei sollten jedoch spezifische Merkmale der früheren «Pfeiler» in bestimmten Fällen während eines vorherbestimmten Übergangszeitraums beibehalten werden; dies bedingt, dass alle Artikel des Vertrags betreffend die Aussenpolitik unter einem einzigen Titel zusammengefasst werden.

- ii) Die Europäische Union sollte eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten.

B. Flexibilität im Rahmen der Einheitlichkeit

15. Angesichts der zunehmenden Vielfalt in der EU könnten künftig weitere flexible Vereinbarungen erforderlich sein, die jedoch:
- nicht den einheitlichen institutionellen Rahmen, den gemeinschaftlichen Besitzstand oder die Grundsätze der Solidarität und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts auf Unionsebene in Frage stellen dürfen;
 - den Grundsatz der Gleichheit aller Staaten und Bürger der Union vor dem Vertrag nicht in Frage stellen dürfen;
 - nicht zu einem «Europa à la carte» führen dürfen.
16. Die Kontrolle derjenigen Politiken der Union, die zeitweilig von einer begrenzten Anzahl von Staaten betrieben werden, muss vom Europäischen Parlament in seiner Gesamtheit ausgeübt werden.
17. Sollte es sich anlässlich der Konferenz 1996 auch bei Positionen, die weitgehend von der Mehrzahl der Staaten und Bevölkerungen der EU geteilt werden, als unmöglich erweisen, aufgrund der nicht erreichten Einstimmigkeit zu einem positiven Abschluss zu gelangen, sollte die Möglichkeit geprüft werden, ohne die Minderheit vorzugehen und dabei auch Instrumente vorzusehen, die es einem Mitgliedstaat gestatten würden, unter Einhaltung bestimmter Kriterien aus der EU auszutreten.

Verstärkung und Demokratisierung der Organe der Union

18. Die Konferenz des Jahres 1996 sollte sich nicht in erster Linie auf die Übertragung neuer Befugnisse auf die Organe der EU, sondern auf die Klarstellung ihrer jeweiligen Rollen und auf die Verwirklichung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen diesen Organen konzentrieren.
19. Die Zusammensetzung der Organe der EU wird anlässlich der Konferenz 1996 überprüft werden müssen, wenn die EU weitere Mitgliedstaaten aufnehmen können und ihre Organe ordnungsgemäss funktionieren sollen. Für jedes Organ wird das Kriterium der Effizienz jedoch gegen die Notwendigkeit abgewogen werden müssen,

die Interessen sowohl grosser als auch kleiner Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Das Konzept der statutären Gleichheit der Staaten, das gewährleistet, dass alle Mitgliedstaaten bezüglich der Beteiligung und Einbeziehung in den Entscheidungsprozess der Union gleichberechtigt sind, ist anzuwenden.

20. Auf eine allmähliche Ausweitung der Vertretung und Mitwirkung der Frauen in den Organen der Union auf allen Ebenen wird geachtet.

A. Die Kommission

21. (i) Die Rolle und Unabhängigkeit der Kommission sollte bestätigt werden, vor allem durch die Beibehaltung ihres Initiativrechts mit den im Vertrag bereits vorgesehenen Anpassungen.
- (ii) Es sollte weiterhin wenigstens ein Kommissionsmitglied je Mitgliedstaat geben; die Struktur und Zusammensetzung der Kommission muss an ihre neuen Aufgaben und die Erfordernisse der Erweiterung angepasst werden, wenn ihre Verantwortung und Effizienz als Kollegium erhalten bleiben sollen. Dies könnte erreicht werden durch:
- eine stärkere Rolle des Präsidenten im Rahmen der Arbeitsverfahren;
 - eine interne Umstrukturierung der Kommission.
- (iii) Der Präsident der Kommission sollte vom Europäischen Parlament auf der Grundlage einer vom Europäischen Rat vorgelegten Namensliste direkt gewählt werden. Die übrigen Kommissionsmitglieder sollten dann vom Präsidenten und den nationalen Regierungen einvernehmlich benannt werden, bevor sie sich als Kollegium dem endgültigen Zustimmungsvotum des Parlaments stellen.
- (iv) Das Europäische Parlament (wie auch der Rat) sollte die Möglichkeit haben, die Amtsenthebung einzelner Kommissionsmitglieder gemäss Artikel 157 und 160 des Vertrags zu beantragen.

B. Der Rat

22. (i) Der Grundsatz der Transparenz sollte ausdrücklich im Vertrag verankert werden, und es sollten detaillierte Durchführungsbestimmungen eingeführt werden (soweit der Rat in seiner Eigenschaft als Legislativorgan tätig wird, sollten seine Verhandlungen öffentlich und seine Tagesordnung bindend sein). Der Zugang der Öffentlichkeit zu EU-Dokumenten sollte erheblich verbessert werden.

Entwürfe und Vorschläge sollten der Öffentlichkeit zugänglich sein, sobald sie angenommen und an andere Organe, Interessenverbände oder Einzelpersonen übergeben wurden oder ganz oder teilweise von Dritten veröffentlicht wurden.

Alle Sitzungen zu Gesetzesvorlagen müssen öffentlich abgehalten werden, es sei denn, eine besondere und begründete Ausnahme wird von einer Zweidrittelmehrheit beschlossen. Das Europäische Parlament ist von dieser Ausnahme und den Gründen dafür in Kenntnis zu setzen.

Alle Dokumente sollten der Öffentlichkeit zugänglich sein, es sei denn, dass Ausnahmen von einer Zweidrittelmehrheit im zuständigen Organ beschlossen werden.

- (ii) Das derzeitige System der sechsmonatigen Präsidentschaften des Rates und des europäischen Rates sollte beibehalten werden, jedoch sollte für grössere Flexibilität gesorgt werden.
- (iii) Eine stärkere Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit ist erforderlich, wenn die europäische Union effizient arbeiten soll. Für bestimmte besonders empfindliche Bereiche wird die Einstimmigkeit notwendig bleiben, d. h. bei Vertragsänderungen, «verfassungsrechtlichen Beschlüssen» (Erweiterung, Eigenmittel, einheitliches Wahlsystem) und Artikel 235.

Das System der Abstimmungen im Rat muss möglicherweise angepasst werden. Dies sollte jedoch nicht auf der Grundlage einer «doppelten Mehrheit» von Staaten und Bevölkerung geschehen, da die Bevölkerung im Parlament vertreten ist. Der Rat vertritt die Staaten. Eine Abstimmung mit gewichteten Stimmen als Ausdruck der Grösse der Staa-

ten sollte nicht streng in Relation zur Bevölkerung gesetzt werden.

Auf jeden Fall sollte die Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit von dem derzeit sehr hohen Niveau von 71 % gesenkt werden.

C. Das Europäische Parlament

23. (i) Die Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments kann nicht unbegrenzt erhöht, sondern sollte auf 700 begrenzt werden. Es sollte ein gemeinsames Statut des europäischen Abgeordneten erarbeitet werden.
- (ii) Das Europäische Parlament sollte seine Zustimmung zu allen Ernennungen im Europäischen Gerichtshof, im Gericht erster Instanz, im Europäischen Rechnungshof sowie im Direktorium des Europäischen Zentralbankensystems erteilen.
- (iii) Das Europäische Parlament sollte den gleichen Status wie der Rat in allen Bereichen haben, in denen die EU Gesetzgebungs- oder Haushaltskompetenzen besitzt.
- (iv) Die Rolle des Europäischen Parlaments sollte in den Bereichen gestärkt werden, in denen zur Zeit eine unzureichende Kontrolle auf europäischer Ebene erfolgt, insbesondere in Fragen der GASP und des Bereichs Justiz und Inneres sowie im Bereich der WWU.
- (v) Die derzeitigen Anomalien bezüglich der Klagerechte des EP vor dem Gerichtshof sollten dahingehend korrigiert werden, dass dem EP wie den übrigen Organen das Recht zur Einholung eines Gutachtens des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit internationaler Übereinkommen mit dem Vertrag sowie das Recht auf Klageerhebung (und zwar nicht nur zur Wahrung seiner eigenen Vorrechte) eingeräumt werden; ferner sollte es das Recht erhalten, über Anträge auf Vorabentscheidungen, die beim Gerichtshof gestellt wurden, unterrichtet zu werden und Bemerkungen dazu abzugeben.
- (vi) Das Europäische Parlament muss an der Entscheidung über seinen Sitz beteiligt werden.
- (vii) Die Kommission sollte verpflichtet sein, auf Initiativen zu antworten, die das EP gemäss Art. 138b Abs. 2 ergreift.

24. Die demokratische Kontrolle auf EU-Ebene lässt sich am besten durch eine Partnerschaft zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten erreichen. Die Rolle der nationalen Parlamente sollte in mehrfacher Hinsicht gestärkt werden, z. B. durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Fachausschüssen der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments sowie durch die Möglichkeit für Fachorgane nationaler Parlamente, wichtige europäische Vorschläge mit ihren Ministern im Vorfeld von Ratstagungen zu erörtern.

D. Der Europäische Gerichtshof

25. (i) Der Europäische Gerichtshof sollte in jeder Hinsicht in der Lage sein, die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften und des institutionellen Gleichgewichts in der Union sicherzustellen. Seine Zuständigkeit sollte auch auf die Bereiche der GASP sowie der Justiz und der inneren Angelegenheiten sowie Fragen im Zusammenhang mit dem Schengener Übereinkommen ausgedehnt werden.
- (ii) Es sollten flexiblere interne Vorgehensweisen vereinbart werden, um dem Europäischen Gerichtshof und dem Gericht erster Instanz die Möglichkeit zu geben, die zunehmende Arbeitsbelastung zu bewältigen und der Perspektive der Erweiterung Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang sollten die Möglichkeiten, die sich durch die Erhöhung der Richterzahl im Zuge der Erweiterung bieten, genutzt werden, um eine grössere Zahl spezialisierter Kammern zu schaffen.
- (iii) Die Richter und Generalanwälte im Gerichtshof sowie die Richter im Gericht erster Instanz sollten ihr Mandat während lediglich einer, nicht verlängerbaren Amtszeit von neun Jahren ausüben.
- (iv) Schliesslich sollten die Möglichkeiten für die Anrufung des EuGH in der Form erweitert werden, dass jedes Organ der Union (zusätzlich zu den Klagen gemäss Artikel 173) die Möglichkeit hat, den Gerichtshof anzurufen, falls es der Ansicht ist, dass ein Verstoß gegen seine Rechte vorliegt, insofern ein anderes Organ oder ein Mitgliedstaat seiner vertraglichen Verpflichtung nicht nachgekommen ist.

E. Sonstige Institutionen

26. Eine weitere Erhöhung der bestehenden Mitgliederzahl im Europäischen Rechnungshof sollte nicht zugelassen werden; die Mitglieder sollten ihr Mandat während lediglich einer, nicht verlängerbaren Amtszeit von neuen Jahren ausüben. Auch sollte der Rechnungshof in allen Tätigkeitsbereichen der Europäischen Union die ihm zukommenden Aufgaben wahrnehmen.
27. Die Mitglieder des Ausschusses der Regionen, auf die sich Artikel 198a des Vertrags bezieht, müssen über ein demokratisches Mandat in einer regionalen oder lokalen Versammlung verfügen. Das Parlament sollte die Möglichkeit haben, diesen Ausschuss (wie den Wirtschafts- und Sozialausschuss) gleichberechtigt mit dem Rat und der Kommission zu konsultieren.
28. Zur Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Europäischen Union und im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist es notwendig, die Rolle des Ausschusses der Regionen bei der Ausarbeitung der ihn betreffenden Politiken zu stärken.

III. Die Beschlussfassungsverfahren der Union

Die Legislativfunktion

(Rechtsakte, internationale Übereinkünfte)

29. (i) Es sollte lediglich drei Beschlussfassungsverfahren geben, und zwar die Verfahren der Mitentscheidung, der Zustimmung und der Konsultation. Das bestehende Verfahren der Zusammenarbeit sollte abgeschafft werden.
- (ii) Das Verfahren der Zustimmung sollte auf die Änderung des Vertrags, internationale Übereinkünfte, die Erweiterung und Anpassungen bei den Eigenmitteln beschränkt werden.
- (iii) Das Verfahren der Konsultation sollte sich auf Beschlüsse im Bereich der gemeinsamen Aussenpolitik und der Sicherheit beschränken.
- (iv) In allen anderen Bereichen sollte das Verfahren der Mitentscheidung Anwendung finden.

30. Auch das Verfahren der Mitentscheidung sollte vereinfacht werden. Folgende Änderungen wären in Erwägung zu ziehen:
 - (i) Beendigung des Verfahrens, wenn im Stadium der ersten Lesung eine Einigung zwischen Rat und Parlament erzielt wird.
 - (ii) Abschaffung der Phase der Erklärung der beabsichtigten Ablehnung.
 - (iii) Einführung eines vereinfachten Vermittlungsverfahrens zum Abschluss der ersten Lesung.
 - (iv) Ermächtigung der Kommission, den beiden Delegationen des Vermittlungsausschusses einen Kompromiss zwischen den strittigen Positionen vorzuschlagen und zur Abstimmung zu unterbreiten.
 - (v) Harmonisierung der für die Ablehnung des endgültigen Textes erforderlichen Mehrheiten (ungeachtet der Ergebnisse der Vermittlung).
 - (vi) Abschaffung der Möglichkeit eines einseitigen Vorgehens des Rates (durch erneute Bestätigung seines gemeinsamen Standpunkts) im Falle eines Scheiterns der Vermittlung.
31. Der Gedanke der Einführung des Grundsatzes gleicher Fristen für Parlament und Rat bei der ersten Lesung von Gesetzentwürfen sollte ernsthaft geprüft werden.
32. (i) Der Umfang der dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegten Gesetzgebungsentwürfe könnte durch Einführung einer gewissen Hierarchie der Normen eingeschränkt werden. Dies wäre zu erreichen durch Einführung einer neuen Kategorie von Durchführungsakten, für die die Zuständigkeit bei der Kommission liegen würde, soweit sie dazu von den Gesetzgebungsorganen ermächtigt ist. Diese neue Kategorie von Durchführungsakten darf jedoch in keinem Fall die vom Europäischen Parlament ausgeübten gesetzgeberischen Aufgaben und seine Funktionen der politischen Kontrolle beschränken.
- (ii) Die bestehenden «Komitologie»-Verfahren sollten vereinfacht werden. Generell sollte die Kommission für Durchführungsmaßnahmen zuständig sein (die einen Beratenden Ausschuss einsetzen kann, der sie bei der Ausarbeitung der beabsichtigten Massnahme unterstützt, nicht jedoch Ausschüsse des Typs 2 und 3, die abgeschafft werden sollten). Rat und

Parlament sollten über die vorgeschlagenen Massnahmen unterrichtet werden, und beide sollten die Möglichkeit haben, die Entscheidung der Kommission abzulehnen und entweder neue Durchführungsmassnahmen oder die Einleitung eines vollständigen Legislativverfahrens zu fordern.

33. Die Artikel des Vertrags, die sich mit internationalen Übereinkünften befassen, sollten vereinheitlicht werden; darüber hinaus sollten die Aufgaben von Kommission und Rat geklärt werden (insbesondere im Hinblick auf die Übereinkünfte über die Beteiligung der Union an internationalen Wirtschaftsorganisationen); die demokratische Rolle des Europäischen Parlaments vor, während und nach dem Verhandlungsprozess sollte gestärkt werden, wobei (unbeschadet der Befugnisse der nationalen Parlamente) die Zustimmung des Parlaments für alle von der Union in Kraft gesetzten internationalen Übereinkünfte erforderlich sein sollte.

Die Haushaltsfunktion

34. Die Haushaltsfunktion sollte derart abgeändert werden, dass die folgenden Grundsätze beachtet werden:
- (i) Die Haushaltsgesetzgebung sollte so rationalisiert werden, dass zwischen Beschlüssen über die Eigenmittel auf der einen Seite und der Haushaltsordnung und -disziplin auf der anderen Seite unterschieden werden kann. Der Haushaltsplan der Union sollte das einzige Haushaltsinstrument für die Verwirklichung der Ziele der Union sein und eine rasche Antwort auf aussergewöhnliche oder unvorhergesehene Umstände ermöglichen.
 - (ii) Die Einheitlichkeit des Haushaltsplans sollte hergestellt werden: Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union sollte den Europäischen Entwicklungsfonds, die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten der Gemeinschaft sowie die Ausgaben im Rahmen des zweiten und dritten Pfeilers umfassen.
 - (iii) Der Grundsatz der mehrjährigen Finanzplanung sollte unter Beibehaltung der Jährlichkeit des Haushaltsverfahrens in den Vertrag aufgenommen werden.
 - (iv) Die Verantwortung für die Einnahmen sollte bei der Haushaltsbehörde liegen. Das Europäische Parlament sollte auf

der Einnahmenseite des Haushalts durch die Gewährung des Rechts auf Zustimmung beteiligt werden.

- (v) Die EBZ-Einnahmen (Münzgewinne) sollten als Eigenmittel der Gemeinschaft betrachtet werden.
- (vi) Das System der Einnahmen, die ausschliesslich in die Zuständigkeit der Union fielen, sollte die Bürger deutlich erkennen lassen, welche Mittel für die Union bereitgestellt werden. Es sollte die Finanzstärke der Mitgliedstaaten widerspiegeln und die Festsetzung einer globalen finanziellen Obergrenze ermöglichen.
- (vii) Der Verfahrensunterschied zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben sollte abgeschafft werden: d. h., das Europäische Parlament sollte in der Lage sein, bei allen Ausgaben als gleichberechtigter Partner mitzuwirken.
- (viii) Das Haushaltsverfahren sollte vereinfacht sowie transparenter und effizienter gestaltet werden. Der von der Kommission vorgeschlagene Vorentwurf des Haushaltsplans sollte die Grundlage für die erste Lesung des Europäischen Parlaments darstellen. Der demokratische Grundsatz der endgültigen Feststellung des Haushaltsplans durch das Europäische Parlament muss beibehalten werden.

Die Kontrollfunktion

35. Die politische Kontrolle in der Union sollte durch die in den vorstehenden Ziffern vorgeschlagenen Massnahmen verstärkt werden.
36. Der Vertrag sollte dahingehend geändert werden, dass striktere Massnahmen zur Bekämpfung von Betrugereien und sonstigen Verstössen gegen EU-Rechtsvorschriften ergriffen, weiterreichende Untersuchungen in den Mitgliedstaaten (beispielsweise durch Verstärkung der Befugnisse gemäss Artikel 138c) durchgeführt und abschreckende Strafmassnahmen und Verwaltungsanktionen auf EU-Ebene verhängt werden (mit einem Artikel, der Harmonisierungsrichtlinien im Bereich der einschlägigen strafrechtlichen Vorschriften erlauben und insbesondere die Mitgliedstaaten verpflichten würde, wirksame, angemessene, harmonisierte und abschreckende Massnahmen zur Ahndung von Verstössen gegen das Gemeinschaftsrecht zu treffen).

37. Soweit unabhängige Agenturen und sonstige Organisationen mit EU-Aufgaben betraut sind, müssen die diese in einem Rahmen durchführen, der eine angemessene Koordinierung und Kontrolle auf EU-Ebene gewährleistet.
38. Die Europäische Investitionsbank sollte eine grössere Rechenschaftspflicht haben (richterliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof, Überwachung durch den Rechnungshof, Berichterstattungspflicht gegenüber dem Parlament und dem Rat).

IV. Die Perspektiven der Erweiterung

39. Das Europäische Parlament behält sich vor, Vorschläge zu machen, die sich gegebenenfalls als notwendig erweisen, um den Auswirkungen der Erweiterung, auch deren finanziellen Perspektiven, besser Rechnung zu tragen und um die Prinzipien Wettbewerb, Zusammenarbeit und Solidarität, die stets dem europäischen Einigungswerke zugrunde lagen, nicht zu beeinträchtigen.
40. Das Europäische Parlament erwartet sehr gespannt den Bericht der Kommission über die Auswirkungen der gemeinsamen Politiken in den beitrittswilligen Ländern, dem konkrete Vorschläge für die erforderlichen Anpassungen zu entnehmen sein sollten, d. h. für die reellen Möglichkeiten der Anpassung dieser Politiken an die betreffenden Länder.

V. Folgemaassnahmen

41. Im Verlauf der Arbeit der Reflexionsgruppen sollte eine möglichst offene Diskussion stattfinden, einschliesslich einer regelmässigen öffentlichen Berichterstattung über die Arbeit der Gruppe und der Abhaltung einer umfassenden Anhörung zu den 1996 anstehenden Themen.
42. In der Verhandlungsphase der Konferenz des Jahres 1996 sollten mehr offene Debatten stattfinden als auf früheren Regierungskonferenzen, und die Rolle der nationalen Parlamente sowie des Europäischen Parlaments sollte gestärkt werden:

- (i) Zu Beginn und zum Abschluss der Revisionskonferenz könnte eine beratende Konferenz der Parlamente stattfinden.
 - (ii) Damit das Verfahren der Vertragsänderung im Jahr 1996 transparenter und demokratischer wird, sollten die Vertreter des Parlaments in der Reflexionsgruppe die Notwendigkeit einer entschiedenen Änderung der Methode der Vertragsrevision und einer uneingeschränkten Beteiligung des Parlaments sowohl in der Verhandlungsphase als auch am Ratifizierungsprozess hervorheben. Die Rolle der nationalen Parlamente sollte ebenfalls gestärkt werden.
 - (iii) Auf der interinstitutionellen Konferenz sollten die Leitlinien für eine Beteiligung des Europäischen Parlaments an den Verhandlungen festgelegt werden.
43. Es wäre angebracht, dass das Europäische Parlament zum Ergebnis der Verhandlungen seine Zustimmung erteilt.
 44. Es sollte erwogen werden, ein unionsweites Referendum zur Ratifizierung aller Vertragsbestimmungen abzuhalten, da es sich in diesem Fall um eine Kollektiventscheidung handelt, die ganz Europa betrifft. Alternativ könnten sich die Mitgliedstaaten bereit erklären, nationale Volksabstimmungen (oder die jeweiligen Abstimmungen im Parlament) gleichzeitig oder mit einem Abstand von nur wenigen Tagen abzuhalten.
 45. Der bestehende Artikel N des Vertrags sollte revidiert werden, um sicherzustellen, dass das Europäische Parlament der Kommission gleichgestellt wird und somit Vorschläge zur Änderung des Vertrags unterbreiten kann. Der Vertrag sollte dahingehend geändert werden, dass künftige Änderungen vom Parlament und vom Rat gemeinsam gebilligt werden müssen, bevor sie den nationalen Parlamenten zur Ratifizierung unterbreitet werden. Neben der Weiterleitung aller vorgeschlagenen Vertragsänderungen an die Parlamente der Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament zur endgültigen Ratifizierung muss der Rat gleichzeitig einen einheitlichen und bereinigten Text der Gründungsverträge übermitteln.

[Das Europäische Parlament]

beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschliessung dem Rat, der Kommission, den Mitgliedern der Reflexionsgruppe sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

eurotopia Eine europäische Demokratiebewegung

Bruno Kaufmann (Göteborg) und Andreas Gross (Zürich)

Im Mai 1991 trafen sich in der ostdeutschen Hansestadt Rostock 35 Frauen und Männer aus fünf europäischen Staaten zur Gründung einer Bewegung, die sich zum Ziel setzte, mehr Demokratie auf europäischer Ebene zu erkämpfen. Der gemeinsame Beweggrund, den die 35 Gründungsmitglieder von *eurotopia* hatten und haben, war und ist die Überzeugung, dass die vorherrschende Form der Demokratie in ihrer repräsentativen und auf Staaten beschränkten Form nicht die letzte Entwicklungsstufe der Volksherrschaft sein kann.

Vielmehr ist es notwendig, die Demokratie sowohl innerhalb der Staaten zu vertiefen – z. B. durch mehr Transparenz und mehr direkte Demokratie –, als sie auch grenzüberschreitend auf der transnationalen Ebene zu etablieren. Gemeinsam war den Gründungsmitgliedern von *eurotopia* auch, dass sie aus verschiedenen Bürger(innen)bewegungen kamen: der Friedens-, der Umwelt-, der Solidaritäts- und der Frauenbewegung.

Das Rostocker Gründungstreffen mündete in einem Aufruf für ein «Europa ohne Gewalt: direktdemokratisch, demilitarisiert, ökologisch und solidarisch». In dessen Erarbeitung machten die Gründerinnen und Gründer erste Erfahrungen mit unterschiedlichen Begriffsverständnissen in unterschiedlichen Erfahrungszusammenhängen und lernten, wie dem gemeinsamen transnationalen politischen Handeln besondere Verständigungsanstrengungen vorausgehen müssen. Im Rostocker Aufruf wird betont, dass heute alle Staaten zu klein geworden sind, um die grossen Herausforderungen der Zeit – Frieden, Überwindung der Arbeitslosigkeit und die Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen – im Interesse ihrer Bürger(innen) zu bewältigen. Diese müssten nun auch grenzüberschreitend (transnational) angegangen werden. Eine Konse-

quenz: die Staaten müssen einen Teil ihrer Kompetenzen an grenzüberschreitende politische Organisationen, wie z. B. die Europäische Union (EU), abgeben. Gleichzeitig dürfe die Delegation von Souveränitätsrechten «nach oben» jedoch nicht zu einer Schwächung der Mitsprache der Bürger(innen) führen. Es gilt also der Erosion der staatlichen Souveränität mit der Etablierung demokratischer Partizipations- und Legitimationsformen transnational zu begegnen.

EU-Entwicklung rückt in den Mittelpunkt

Dies geschieht nicht über Nacht: vielmehr gilt es mit möglichst vielen kleinen Schritten an möglichst vielen Orten die Angst vor der Transnationalisierung der Politik abzubauen und eine europaweite Bewegung für mehr Demokratie aufzubauen. Im Sinne eines offenen und vielseitigen Arbeitsansatzes hat *eurotopia* bislang auf die Schaffung zentraler Strukturen verzichtet. Vielmehr werden alle ermutigt und sind herzlich dazu eingeladen, sich an den Diskussionen und der Denkarbeit rund um die transnationale Demokratie in Europa zu engagieren.

Angesicht der Tatsache, dass die EU heute der am weitesten fortgeschrittene Versuch darstellt, Politik auch grenzüberschreitend zu führen, ist sie zu einem Kristallisationspunkt der praktischen *eurotopia*-Arbeit geworden. Diese Arbeit geschieht in erster Linie in den regionalen *eurotopia* Gruppierungen, aber auch im Rahmen der regelmässigen Treffen von *eurotopia*-transnational. Besonders erfolgreich sowohl bezüglich der gemeinsamen europäischen Arbeit als auch im Hinblick auf die europäische Debatten in ihren Ländern sind die *eurotopia*-Gruppen in Schweden, der Schweiz, Finnland und Norditalien, während in anderen Ländern *eurotopisten/innen* sich vor allem individuell engagieren.

Aus *eurotopischer* Sicht ist eine EU anzustreben, die möglichst viele Staaten in diesem Teil der Erde umfasst, deren Bürgerinnen und Bürger aber gleichzeitig möglichst viel eigenständige Handlungsmöglichkeiten ebenso belässt wie ermöglicht. Ebenso versucht *eurotopia* zu zeigen, dass wir kein französisches, deutsches oder britisches Europa anstreben, sondern eines, in das die jeweiligen Länder ihre besten Erfahrungen und Errungenschaften einbringen, sich so in ihm wiedererkennen können, aber Europa mehr wird als bloss die Kopie eines einzelnen Landes.

eurotopias zehn Halbjahresversammlungen (1991–95)

Vielfältig wie Europa selber sollen auch die Orte sein, an denen *europa* seine bisherigen zehn Halbjahresversammlungen organisierte und dabei diese europäische Vielfalt auch direkt erleben und erfahren wollte: Auf Rostock (3.–5.5.91) folgten Jyderup/Dänemark (25.–27.10.91), Basel/Schweiz (3.–5.4.92), Prag/Tschechien (30.10.–1.11.92), Amsterdam/Niederlande (11.–13.6.93), Barcelona/Spainien (29.–31.10.93), Edinburgh/Schottland (20.–22.5.94), Riga/Lettland (28.–30.10.94), Trento/Italien (2.–4.6.95) und Göteborg/Schweden (3.–5.11.95). 1996 sind Treffen in Antwerpen/Belgien (24.–26.5.96) und Dublin/Irland (Herbst 96) vorgesehen.

An den Halbjahresversammlungen von *europa* werden jeweils am Freitagabend aktuelle regionale Demokratiefragen im europapolitischen Kontext öffentlich dabattiert: in Rostock ging es 1991 z. B. um die neue Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, in Prag stand im Herbst 1992 die bevorstehende Trennung Tschechiens und der Slowakei auf der Tagesordnung; in Barcelona wurde im Herbst 1993 zum ersten Mal die Möglichkeit einer innerstaatlichen Region (Katalonien) im Rahmen einer europäischen Verfassung angesprochen; ein halbes Jahr später befragten *europa* in Edingburg (Frühjahr 1994) regionale KandidatInnen aller Parteien für das Europäische Parlament. Schliesslich diskutierten im Herbst 1995 nordische PolitikerInnen die demokratischen Herausforderungen, die sich vor der EU-Regierungskonferenz «Maastricht II» stellen.

Der Samstag der Halbjahresversammlungen steht immer im Zeichen von praxisbezogener Beiträge eingeladenen Gäste (z. B. PolitikwissenschaftlerInnen) zum Thema transnationale Demokratie, die Diskussion spezieller Fragen und Probleme und der Weiterentwicklung der *europa*-Thesen für «ein demokratisches verfasstes Europa» (Die aktuellen Thesen, Stand Oktober 1995, sind im Anschluss an diesen Artikel abgedruckt). Schliesslich stehen am Sonntagmorgen praktische Fragen der *europa*-Bewegung, wie Arbeitsschwerpunkte, nächste Treffen und Finanzfragen im Mittelpunkt.

Druck «von unten» für die Demokratie «nach oben»

Zwischen den halbjährlichen Treffen koordiniert das Büro von *europa*-transnational in Bern/Schweiz und ein Arbeitsausschuss die Aktivitäten. *europa* arbeitet informell mit einer Reihe von Organisationen und Bewegungen zusammen, die sich mit der europäischen Demokratie praktisch und der transnationalen Demokratie theoretisch befassen (vgl. dazu die im Anhang dieses Buches abgedruckten Anschriften).

Unregelmässig publizieren *europa*-transnational und auch eine Reihe von Regionalgruppen Informationsmaterialien, Broschüren und Schriften, organisieren Treffen und laden zu Seminarien ein. Gemeinsam versuchen die in *europa* Aktiven die Entwicklung der EU in Richtung mehr Demokratie zu beeinflussen. In den EU-Hauptstädten Brüssel und Strasbourg beteiligt sich *europa* regelmässig an Anhörungen und sucht das Gespräch mit VertreterInnen des Parlamentes und der Kommission. So hat *europa* beispielsweise im Winterhalbjahr 94/95 EP-Mitglieder dreimal zu einer Aussprache über die bevorstehende EU-Regierungskonferenz nach Strasbourg eingeladen. Umgekehrt wird ein *europa*-Vertreter zu Beginn des Jahres 1996 den Grundgedanken der Bewegung dem EP-Ausschuss für institutionelle Fragen in Brüssel weitervermitteln können.

Diese Mischung von Aktivitäten und Gedankenaustausch auf allen Ebenen ist auch künftig von grösster Bedeutung, soll der für eine Demokratisierung «nach oben» notwendige Druck «von unten» geschaffen werden können. Die ersten fünf *europa*-Jahre mit hunderten von Diskussionstreffen in ganz Europa sind erst ein bescheidener Anfang dazu, der aber zu weiterem Engagement ermutigt. Auch ein langer Weg beginnt mit ersten Schritten. Werden solche von vielen getan, dann können wir gemeinsam auch schwierige Reformen schaffen. Wir rufen jeden und jede auf, sich zu fragen, welche Wegstrecke er oder sie mit uns in der persönlich angemessenen Art mitgehen möchte und laden alle ein, dies mit uns auch zu tun.

Anschriften und Kontaktpersonen von *europa* in 17 europäischen Ländern

europa transnational (Koordinationsstelle)
P. O. Box 6006, CH-3001 Bern, Schweiz
Tel. +41-31-3 11 05 11, Fax +41-31-3 11 05 20
E-Mail: 100411.2346@compuserve.com

eurotopia Schweiz

c/o Jürgen Schulz (siehe Anschrift eurotopia transnational)

eurotopia Deutschland

c/o Thomas Fiedler, Egonstr. 15, D-79106 Freiburg

eurotopia Österreich

c/o Hans Holzinger, Imbergstr. 2, A-5020 Salzburg

eurotopia Italien

c/o Stefan Pöder, Via Ospizio 1, I-39011 Lana

eurotopia Spanien

c/o Isidoro Rando, Masaspero 3, E-08770 Sant Sadurni d'Anoja

eurotopia Belgien

c/o Ludo Schutter, Beeldhovenstr. 38, B-2000 Antwerpen

eurotopia Niederlande

c/o Pascal Jacobs, Maanstraat 92, NL-7521 HC Enschede

eurotopia Grossbritannien

c/o Joyce McMillan, 8 East London Street, UK-Edinburgh EH7 4BH

eurotopia Dänemark

c/o Judith Winther, Bakkeager 23, DK-3220 Graested

eurotopia Island

c/o Anna Olofsdottir Björnsson, Blatun 1, IS-225 Bessastada-Hreppur

eurotopia Norwegen

c/o Thomas Hug, Christiesgate 30, N-0557 Oslo

eurotopia Schweden

c/o Staffan Eriksson, Pilvägen 12, S-18157 Lidingö

eurotopia Finnland

c/o Rolf Büchi, Siuntionkatu 2 A 1, FIN-00510 Helsinki

eurotopia Baltikum

c/o Dainis Ivans, Brunninicko 89-6, LV-1009 Riga

eurotopia Slowakei

c/o Peter Marianek, Starometska 6d, SK-811 Bratislava

eurotopia Ungarn

c/o Peter Szazs, Aurora u. 39, H-1084 Budapest

eurotopia Kroatien

c/o Vesna Terselic, Tkalciceva 38, CRO-41000 Zagreb

Keine Demokratie ohne Europa, kein Europa ohne Demokratie

eurotopia-Thesen vom Herbst 1995

A. Analyse: Europäische Integration und Demokratie

A1. Der europäische Integrationsprozess trat nach dem furchtbaren Zweiten Weltkrieg in eine neue qualitative Phase. «Nie wieder Krieg» war für viele das zentrale Motiv. Doch der politische Wille, zusammenzukommen und zusammenzuwachsen, war bei vielen BürgerInnen europäischer Staaten trotz allem noch zu schwach. Deshalb folgte der europäische Integrationsprozess seit 1948 einer wirtschaftlichen und pragmatischen Logik. Entscheidende Akteure waren die Regierungen und noch nicht die BürgerInnen.

A2. Heute hat die Europäische Integration eine Dichte und ein Ausmass erreicht, die ohne eine neue Verankerung bei den BürgerInnen weder haltbar noch entwicklungsfähig ist. Das heisst, die Rechte und Möglichkeiten der BürgerInnen müssen im Rahmen einer institutionellen Reform neu bestimmt werden. Dies erfordert die Weiterentwicklung der zwischenstaatlichen Demokratie zu einer grenzüberschreitenden, transnationalen Demokratie. Damit würde sich in Zukunft auch die Demokratie weiterentwickeln, entsprechend dem Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft während der letzten Jahrzehnte.

A3. Im globalen Vergleich ist die europäische Integration deshalb besonders interessant, weil bei ihr die nationale Souveränität am konsequentesten relativiert und zu wesentlichen Teilen auf eine überstaatliche Ebene transferiert wurde. Zentrale demokratische Rechte (Mitsprache, Öffentlichkeit und Zugänglichkeit) blieben in diesem Prozess aber weitgehend unberücksichtigt, was zum von allen eingestandenen «Demokratiedefizit» der Europäischen Union geführt hat.

A4. Mit der wirtschaftlichen Globalisierung haben Staaten nicht nur

wirtschaftlich, sondern auch ökologisch, sozial- und friedenspolitisch viel von ihren autonomen Handlungsmöglichkeiten eingebüsst. Zur Verwirklichung der grossen politischen Ansprüche sind die Staaten zu klein geworden und gezwungen, transnational zusammenzuarbeiten. Aus diesem Grund kann heute ganz allgemein und grundsätzlich von einer Krise der Politik und der Demokratie gesprochen werden, die in vielen europäischen Staaten spürbar ist.

A5. Die Erosion der staatlichen Eigenständigkeit führt zu einer Erosion der Demokratie, wenn diese im Gegenzug zur wirtschaftlichen Globalisierung nicht ebenfalls grenzübergreifend organisiert werden kann. Deshalb steht die Forderung nach einer transnationalen europäischen Verfassung im Zentrum der theoretischen und praktischen Arbeit von eurotopia.

A6. Die klassische repräsentative Demokratie wird nicht nur durch die zunehmende Transnationalisierung der Wirtschaft und Politik in Frage gestellt, sondern auch durch eine Verlagerung der innerstaatlichen Gewichte vom Parlament zur Verwaltung und Regierung sowie durch eine zunehmende inhaltliche Komplexität. Vielen BürgerInnen genügt das blosse Recht zur periodischen Wahl ihrer politischen Vertreter nicht mehr. Die Legitimität des Parlamentes und der ausschliesslich repräsentativen Demokratie wird auch von innen in Frage gestellt. Deshalb setzt sich eurotopia für eine Vertiefung der Demokratie im Innern und eine Erweiterung der Demokratie nach aussen ein.

A7. Die Schwächung der demokratischen Substanz der Politik steht im Widerspruch zur zunehmenden demokratischen Kompetenz vieler BürgerInnen. Diese können sich modernster Kommunikationsmittel bedienen, sind besser informiert und gewohnt, in Zusammenhängen zu denken. So fühlen sie sich befähigt, auch politisch vermehrt mitzubestimmen. Dies führt innen- und aussenpolitisch zu einer Vertiefung der Kluft zwischen Regierenden und Regierten.

A8. Das Demokratiedefizit ist kein Defizit der demokratischen Idee oder der demokratischen Fähigkeiten der BürgerInnen, sondern ein Defizit der institutionellen Ausstattung der Politik. Die doppelte Krise der Demokratie ist deshalb eine doppelte institutionelle Herausforderung. Einerseits müssen die Verfahren der Demokratie innerstaatlich erweitert und differenziert werden («direkter», zugänglicher und transparenter), andererseits grenzüberschreitende, demokratische Institutionen und Verfahren eingeführt und weiterentwickelt werden, welche die Mitentscheidung der BürgerInnen gewährleisten.

A9. Eine derartige Demokratisierung würde die innere und äussere Integrationskraft der EU stärken. Mit einer grösseren inneren Integrationskraft könnte sie die Entfremdung allzuvieler europäischer BürgerInnen abbauen, mit einer grösseren äusseren Integrationskraft die mittel- und osteuropäischen Staaten schneller und besser integrieren und so anstatt einer westeuropäischen eine tatsächlich europäische Union bilden. Die Überwindung des Grabens zwischen Ost und West ist für die europäische Integration heute eine ebenso epochale Herausforderung wie die Befriedung Westeuropas nach 1945. Sie erfordert eine Demokratisierung der EU.

B. Warum ein föderalistisch verfasstes Europa?

B1. Die Grundlage der EU bildet bis heute keine Verfassung, sondern eine seit 1957 immer wieder weiterentwickelte Staatsvertragsstruktur. Diese letztmals 1992/93 in Maastricht erweiterte Staatsvertragsbasis hat zwar eine verfassungsähnliche Bedeutung, privilegiert jedoch die Regierungen zu Lasten der BürgerInnen und ermangelt der Legitimation, der Integrationskraft und damit der künftigen Entwicklungschancen.

B2. Aus demokratischer Sicht ist die Staatsvertragslogik der EU heute überfordert und deren Integrationskraft erschöpft. Die Verlagerung der Rechtsetzung von den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene hat ein Ausmass erreicht, das von immer mehr Europäern nicht mehr akzeptiert wird. Dies stellt die Entwicklungsfähigkeit Europas in Frage und macht eine umfassende Neustrukturierung notwendig. Wir stehen vor der Herausforderung, anstelle der bisherigen Staatsvertragslogik die Arbeit an einer europäischen Verfassung aufzunehmen.

B3. Die wesentlichen Vorteile, Funktionen und Leistungen einer Verfassung sind: Eine Verfassung verankert Verfahren der politischen Willensbildung und Beschlussfassung, aufgrund derer die BürgerInnen die politischen Instanzen wählen und politische Macht legitimieren können.

B4. Politische Macht wird durch eine Verfassung aber nicht nur legitimiert, sondern auch begrenzt: vertikal durch eine föderalistische Organisation und horizontal durch die Abgrenzung der Kompetenzen von Parlamenten, Regierungen, Gerichten und Verwaltung.

B5. Verfassungen können aus verschiedenen Menschen, Regionen,

Ländern und Kulturen Gesamtheiten bilden und gleichzeitig die Vielfalt bewahren. Märkte sind blind für soziale, ökonomische und kulturelle Ansprüche. Verfassungen schaffen die politische Legitimation, um die Macht der Märkte mit demokratischen Entscheidungen sozial- und umweltgerecht begrenzen zu können. Wirtschaftliche Marktmechanismen haben eine Tendenz zur Uniformisierung und Zentralisierung; Verfassungen schaffen die Möglichkeit, dieser Tendenz entgegenzuwirken.

B6. Die in Verfassungen verankerten Verfahren ermöglichen die zivile Austragung von Konflikten zwischen BürgerInnen mit unterschiedlichen Interessen, Identitäten und Perspektiven. Diese demokratischen Entscheidungsverfahren zwingen die beteiligten Individuen, Gruppen und Parteien, sich aufeinander einzulassen und miteinander zu diskutieren. Gruppen mit unterschiedlichen Identitäten können sich auf diese Weise wirklich kennen lernen und gleichsam im zivilen Streit miteinander zu einem politischen Ganzen zusammen finden sowie gemeinsam eine neue, eigene politische Identität entwickeln.

B7. Eine europäische Verfassung müsste föderalistisch sein, weil sie vorhandene nationale, regionale und kommunale Entscheidungsebenen nicht in Frage stellt, sondern sich als Ergänzung zu ihnen versteht. Sie konstituiert auf europäischer Ebene jene Macht neu, welche den drei traditionellen Ebenen der Politik (Nation, Region, Gemeinde) durch die Transnationalisierung von Wirtschaft und Politik in den vergangenen Jahrzehnten verloren gegangen ist.

B8. Zentralistische Strukturen müssen durch polyzentrische abgelöst werden; zentrale Instanzen dürfen nur in jenen Bereichen europäisches Recht setzen, die von der Verfassung präzise und abschliessend definiert sind; es sind jene Bereiche, die von den Mitgliedstaaten ausdrücklich an die zentralen Instanzen übertragen wurden, weil sie mehrheitlich überzeugt sind, sie selber nicht besser gestalten zu können.

B9. Die durch eine föderalistische europäische Verfassung konstituierte transnationale Demokratie kann sich nicht auf repräsentative Organe und deren Wahl beschränken. Denn um arbeitsfähig zu bleiben, dürfte das Europäische Parlament nicht mehr als etwa 600 Abgeordnete umfassen. Damit würden jedoch auf eine(n) Abgeordnete(n) viel zu viele BürgerInnen entfallen, als dass sich diese tatsächlich repräsentiert fühlen könnten. Deshalb erfordert eine transnationale Demokratie auf europäischer Ebene zusätzliche Beteiligungsrechte, die es den BürgerInnen direkt ermöglicht, sich zusätzlich zur Wahl ihrer VertreterInnen, zu äussern und einzubringen.

B10. Durch direktdemokratische Partizipationsprozesse, wie z. B. Verfassungsinitiativen, europäische Referenden, kollektive Antragsrechte an das Europäische Parlament und die nationalen Regierungen, Transparenz, Öffentlichkeitsprinzip u. a. m., sollten Möglichkeiten geschaffen werden, über verschiedene Grenzen hinweg zu handeln. Das könnte ein neues Integrationsmoment bedeuten und ebenfalls identitätsstiftend wirken. Dies würde Europa die Chance verschaffen, ein «Ensemble» zu werden, gerade weil es vielfältig, föderalistisch und bürgernah strukturiert wäre.

B11. Eine föderalistische europäische Verfassung ist nicht nur strukturell und entscheidungstheoretisch wichtig. Sie könnte Europa auch die Chance verschaffen, die historischen Errungenschaften aus vielen Staaten aufzunehmen, die sich dort politisch, kulturell und sozial bewährt haben und die es wert wären, auch transnational angestrebt und weiterentwickelt zu werden. So würde Europa mehr als die Summe von einzelnen nationalen Errungenschaften. Zudem könnte der Kampf um ein deutsches, britisches oder französisches Europa vermieden werden. Statt dessen streben wir ein politisches Europa mit einer neuen Qualität an, in dem jedes Land und jede Region sich wiedererkennt und das die positiven Erfahrungen aller beteiligten Länder vereinigt und erweitert.

C. Demokratiespezifische Vorschläge für eine Europäische Verfassung (EV)

C1. Die Europäische Verfassung wird rechtskräftig, nach dem in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) in einer Referendumsabstimmung die Mehrheit der Wahlberechtigten ihr zugestimmt haben.

C2. In der Europäischen Verfassung werden die europäischen Institutionen und deren Kompetenzen festgelegt. Das Europaparlament besteht aus zwei gleichberechtigten Kammern: der nach einem gemeinsamen Verhältniswahlrecht direktgewählten Vertretung der BürgerInnen sowie des europäischen Senats, in den die nationalen Parlamente je nach Bevölkerungszahl des Landes zwei bis fünf VertreterInnen wählen. Das Europaparlament besitzt die Budgethoheit, befindet unter Vorbehalt der BürgerInnen über das europäische Recht und wählt die Kommission. Der Europäische Rat besteht aus den Vertretungen der nationalen Regierungen und muss im europäischen Rechtsetzungspro-

zess vom Parlament konsultiert werden. Die Europäische Kommission bildet die Exekutive. Sie wird auf Vorschlag des Europäischen Rates von den beiden Kammern des Europaparlamentes gewählt. Die Richterinnen und Richter des Europäischen Gerichtshofes werden auf Vorschlag von Rat und Kommission vom Parlament gewählt. Die Vorsitzenden des Parlamentes, des Rates und der Kommission rotieren jährlich; jedes Jahr nimmt ein anderes Mitgliedsland den Vorsitz ein.

C3. Die Europäische Verfassung legt präzise die Bereiche der gemeinsamen transnationalen Politik und die Kompetenzen der einzelnen Organe fest. Ebenso werden minimale soziale, ökologische, geschlechtsspezifische und grundrechtliche Normen festgelegt, sowie die spezifischen Rechte von Minderheiten und transnationalen Regionen. Diese dürfen von den Mitgliedstaaten übertroffen aber nicht unterschritten werden.

C4. Jede Änderung und Erweiterung der Europäischen Verfassung bedarf im Rahmen einer europäischen Referendumsabstimmung der mehrheitlichen Zustimmung aller europäischen BürgerInnen sowie der Zustimmung von drei Vierteln der EU-Mitgliedstaaten («Doppelmehr»).

C5. Änderungen der Europäischen Verfassung können vom Europäischen Parlament und von den BürgerInnen selber vorgeschlagen werden. Dazu bedarf es 5 Prozent der Unterschriften der stimmberechtigten europäischen BürgerInnen; diese Unterschriftenzahl muss mindestens je ein Prozent der Wahlberechtigten aus jedem EU-Mitgliedsstaat enthalten. Die beiden Kammern des Europäischen Parlamentes (EP) empfehlen den europäischen BürgerInnen eine Zustimmung oder Ablehnung der EV. Die ErstunterzeichnerInnen eines BürgerInnenbegehrens für eine Verfassungsänderung können ihre Initiative auch zurückziehen.

C6. EU-Gesetze bedürfen der Zustimmung beider Kammern des Europaparlamentes. Jeder Staat hat das Recht, sich durch einen nationalen Referendumsentscheid mit der Mehrheit seiner wahlberechtigten BürgerInnen aus dem Geltungsbereich einer EU-Rechtsnorm, beziehungsweise eines EU-Gesetzes, auszuklinken (beschränktes «opting out»). Dieses «beschränkte opting out» ist mit der heutigen Möglichkeit des «opting out» nicht identisch – unterzieht sich hierbei der betreffende Mitgliedstaat doch den europäischen Verfassungsnormen und hat sich nur der Anwendung eines bestimmten europäischen Gesetzes widersetzt.

C7. Ein Prozent der Stimmberechtigten eines EU-Staates oder zwei Prozent der BürgerInnen einer transnationalen Region Europas können jederzeit dem Europaparlament Anträge für Gesetzesänderungen stellen, die gleichwertig sind Anträgen der Mitglieder des Europaparlamentes sind. Diese Bürgeranträge sind öffentlich von beiden Kammern des Parlamentes zu behandeln.

C8. Die europäischen Institutionen und Verwaltungen unterliegen dem Öffentlichkeitsprinzip. Das heisst, die BürgerInnen verfügen ohne weitere Begründung jederzeit über ein Einsichtsrecht in alle Unterlagen, Dokumente und Entscheidungsprozesse. Ausnahmen von dieser Regel müssen ausdrücklich beschlossen und erläutert werden.

C9. Die europäischen Institutionen sind verpflichtet mit verschiedenen Mitteln die Zugänglichkeit und Bürgernähe zu fördern. Damit sollen die Nachteile, welche wegen der Grösse, Sprachenvielfalt und Struktur Europas den Handlungsmöglichkeiten und Handlungschancen für einzelne BürgerInnen bzw. -gruppen und -bewegungen erwachsen, abgebaut werden.

C10. Die Europäische Union steht allen Mitgliedstaaten des Europarates offen. Das Beitrittsverfahren wird durch Volksentscheide eingeleitet und abgeschlossen. Jeder Mitgliedstaat kann nach dem gleichen Verfahren aus der EU austreten.

D. Konkrete Einstiegsmöglichkeiten in den Prozess europäischer Verfassunggebung

D1. Demokratisierung und Verfassungsgebung bedeuten immer eine Umlagerung der Machtverhältnisse in Richtung von mehr Gleichheit. Einige wenige heutige Träger von viel Macht müssten demzufolge Machtverluste in Kauf nehmen. Ohne Druck von unten, der die Legitimität ihrer Machtausübung in Frage stellt, werden sie dazu kaum bereit sein. Dieser Druck fehlt heute noch, er müsste durch transnationale BürgerInnenbewegungen verschiedenster Art und Form aufgebaut werden.

D2. Diese transnationalen BürgerInnenbewegungen sollten sowohl transnational (zusammen-) arbeiten, als auch in den einzelnen Staaten und Regionen inner- und ausserhalb der EU verankert sein. Die Infrastrukturalisierung der bestehenden Entscheidungsstrukturen und Kompetenz-

verteilungen innerhalb der Europäischen Union sollte vor allem innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten erfolgen, denn dort werden die EU-Verantwortlichen gewählt. Von dieser (nationalen) Wahl leiten sie auch ihre europäische, transnationale Machtausübung ab. Die Arbeit an der Demokratisierung der europäischen Strukturen und politischen Entscheidungsprozesse sollte also nicht nur in Brüssel ansetzen, sondern vor allem auch in den Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten beginnen.

D3. Der Willen der BürgerInnen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, die Entscheidungsprozesse innerhalb der EU zu demokratisieren und entsprechende Verfahren im Rahmen einer neuen europäischen Verfassung zu verankern, könnte mittels nationalen Referendumsentscheidungen manifestiert werden. Diese hätten jedoch den Nachteil, dass nur eine nationale Willensäusserung getan würde, ohne dass diese auch mit BürgerInnen anderer EU-Staaten koordiniert worden wäre. Deshalb sollte der Wille von vielen BürgerInnen in allen EU-Staaten zum Ausdruck gebracht werden können.

D4. Dies könnte durch eine transnationale europäische Verfassungsgebungs-Initiative geschehen. Wenn eine solche von mindestens zehn Prozent der BürgerInnen jedes einzelnen EU-Staates unterzeichnet wird, dann würden die gegenwärtigen Institutionen der EU (Parlament, Kommission, Rat) verpflichtet sein, einen europäischen Verfassungskonvent einzuberufen. Dieser Konvent würde sich aus Mitgliedern des Europäischen Parlamentes, der nationalen Parlamente (Europarat) und direktgewählten BürgerInnen-Vertretern zusammensetzen. Er hätte die Aufgabe, eine europäische Verfassung auszuarbeiten und diese einer europäischen Referendumsabstimmung zu unterbreiten.

D5. Weigerte sich eine Mehrheit der gegenwärtigen Institutionen der EU einen solchen europäischen Verfassungskonvent einzuberufen oder käme dieser aus anderen Gründen nicht zustande, dann wären die EU-Regierungen verpflichtet, die transnationale europäische Verfassungsgebungs-Initiative direkt den BürgerInnen der EU-Mitgliedsländer zur Abstimmung zu unterbreiten. Stimmt diese in ihrer Mehrheit der Auslösung eines europäischen Verfassungsgebungsprozesses zu, dann wären die Verantwortlichen der EU und der EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, einen europäischen Verfassungskonvent einzuberufen. Dessen Ergebnis würde direkt in einem zweiten europäischen Verfassungsreferendum unterbreitet werden.

D6. Eurotopia ruft alle engagierten BürgerInnen auf, sich dafür einzusetzen, dass im Rahmen von «Maastricht II» 1996–1998 das Recht auf

eine transnationale europäische Verfassungsgebungs-Initiative in den EU-Verträgen verankert wird. Dies könnte etwa derart geschehen, wie im ersten Maastrichter-Vertrag die Selbstverpflichtung verankert wurde, 1996 eine neue Regierungskonferenz zur Revision, beziehungsweise zur Überprüfung des Vertrages von Maastricht einzuberufen (vgl. Art N. Abs. 2, EU-Vertrag)

D7. Ein solches neues europäisches Bürgerrecht hätte den grossen Vorteil, dass die Zukunft der Europäischen Union auch von den BürgerInnen direkt mitgestaltet werden könnte. Damit wäre die grosse Chance gegeben, sie an Europa als BürgerInnenprojekt zu interessieren, zum entsprechenden Engagement zu ermutigen und sie auch ihrer Verantwortung für die transnationalen, europäischen Angelegenheiten bewusst zu machen.

Entwurf für die eurotopia-Vollversammlung vom 3.–5. November in Kungälv (Schweden).

*Andreas Gross / Bruno Kaufmann / Roland Erne / Rolf Büchi
Zürich / Göteborg / Berlin / Helsinki, im Herbst 1995*

Für ein demokratisches Europa

«Loccumer Erklärung»¹

I.

Im kommenden Jahr 1996 wird sich eine europäische Regierungskonferenz mit der Überarbeitung des Vertrags von Maastricht befassen. Dieser Anlass muss genutzt werden, um der politischen Union Europas Impulse zu einer demokratischen Ordnung auf der Grundlage der Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger zu geben. Daran entscheidet sich, ob die europäischen Gemeinschaften den vor vier Jahrzehnten begonnenen Prozess zu einem in Frieden, Wohlstand und kultureller Vielfalt geeinten Europa fortsetzen oder aber zurückfallen in ein Kartell nationaler Konkurrenz.

Europäisches Recht wird heute von Regierungsvertretern hinter verschlossenen Türen erlassen. Trotz erweiterter Mitwirkungsrechte ist das Europäische Parlament bislang nicht zu einer wirkungsvollen parlamentarischen Kontrolle in der Lage. Deshalb hat das Recht der Unionsbürgerinnen und -bürger, dieses Parlament zu wählen, noch wenig Wirkung. Die im Unionsvertrag beschworene «Bürgernähe» beschränkt sich bislang auf nachträgliche Werbung für bürgerfern getroffene Entscheidungen.

Demokratische Legitimität ist jedoch keine Frage nachträglicher Akzeptanz. Sie gründet vielmehr in der realen Möglichkeit zur Mitwirkung im Prozess gemeinsamer Entscheidungen. Nur so, mit aktiver Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger, können die Probleme unserer

¹ Die Loccumer Erklärung ist eine gemeinsame Aktionsplattform unterschiedlicher europäischer BürgerInnenorganisationen im Hinblick auf die EU-Regierungskonferenz 1996.

heutigen Gesellschaften gelöst werden. Diese demokratischen Grundsätze haben weder im Inhalt des Vertragswerks von Maastricht noch in seinem Zustandekommen einen Niederschlag gefunden. Wenn die Folgekonferenz von 1996 hier keine Korrektur bringt, bleibt die Union auf dem Weg in eine technokratische Selbstherrschaft der politischen Eliten und wirtschaftlichen Interessen.

Wir wissen, daß die Verwirklichung demokratischer Prinzipien auch innerhalb der Mitgliedsländer krankt, und daß ihre Fortentwicklung auf europäischer Ebene im Wechselverhältnis mit ihrer Festigung innerhalb wie unterhalb des nationalen Rahmens steht. Zugleich sehen wir jedoch auch Ansätze zu einer europäischen Zivilgesellschaft, die es auszubauen und institutionell zu fördern gilt. Auf dieser Grundlage sind heute erste Schritte in Richtung auf eine transnationale Demokratie möglich und notwendig.

Daran messen wir die Folgekonferenz von 1996. Die bisherige Logik wirtschaftlicher Zentralisierung und die Mechanik intergouvernementaler Verträge wirken heute nicht mehr einigend, sondern spaltend, weil sie Unwillen und Mißtrauen hervorrufen und so den Boden einer Renationalisierung bereiten. Demgegenüber wirken Schritte in Richtung auf eine gemeinsame demokratische Ordnung nicht zentralisierend, sondern eröffnen erst die Möglichkeit einer rechtlichen Aufteilung von Macht und Einfluß. Nur in einer solchen demokratischen Gestalt kann die Europäische Union ihre heutigen Aufgaben meistern, sich sowohl gegenüber neuen Beitrittsländern zu öffnen als auch das Zusammenwirken ihrer Mitglieder zu vertiefen.

II

Wir, Bürgerinnen und Bürger Europas, fordern deshalb von der Regierungskonferenz des Jahres 1996 deutliche Schritte zu einer demokratischen Reform, darunter vor allem gehaltvolle Rechte der politischen Teilhabe in ihrem *Inhalt* wie in ihrem *Verfahren*.

Wichtige *inhaltliche* Schritte sind insbesondere:

- Ein Katalog europäischer Bürger- und Grundrechte einschließlich der sozialen Rechte
- Schutzrechte für kulturelle und ethnische Minderheiten
- Das Recht direktdemokratischer Einbringung von Initiativen in das

Europäische Parlament, mit den Unterschriften von 1% der Stimmberechtigten aus drei Mitgliedsländern

- Europaweite Referenden über alle Änderungen der vertraglichen Ordnung der Union; europaweite Änderungs-Initiativen, mit den Unterschriften von 10% der Stimmberechtigten in jedem der Mitgliedsländer
- Verdeutlichung des Subsidiaritätsprinzips als grundsätzlicher Vorrang für die jeweils untere Ebene
- Erweiterte Rechte der Öffentlichkeit, der Akteneinsicht und der Auskunft für jede/n EU-Bürger/in
- Erweiterte Zugangs- und Einbringungsrechte des/r Bürgerbeauftragten gegenüber den Organen der Union
- Eigenes Initiativrecht des Europäischen Parlaments zur Vorlage von Rechtsakten.

Vor allem aber fordern wir die Beachtung demokratischer Grundsätze im Verfahren der Vertrags-Revision. Die Diskussion darüber kann nicht kleinen Gruppen von Experten und Regierungsvertretern vorbehalten bleiben. Zur Reflektion der politischen Ordnung der Union ist die Gesamtheit ihrer Bürgerinnen und Bürger berufen.

Dafür sind insbesondere folgende *Verfahren* vorzusehen:

- Ziele und mögliche Inhalte der Reform müssen der europäischen Öffentlichkeit bekanntgemacht und dort mit ausreichender Zeit diskutiert werden. Die Ergebnisse sind im Wege einer gestuften Konsultation in die Revisionsverhandlungen einzubeziehen.
- Zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz sind Vertreter zivilgesellschaftlicher Zusammenschlüsse, darunter auch aus möglichen Beitrittsländern, beratend hinzuzuziehen. Die nötige organisatorische und materielle Infrastruktur für eine solche Begleitung durch Nicht-Regierungsorganisationen muß die Union bereitstellen.
- Die Ergebnisse der Vertragsreform sind den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedsländer zur Abstimmung vorzulegen. Dabei müssen zu wichtigen Punkten Möglichkeiten differenzierter Zustimmung oder Ablehnung vorgesehen sein.

III.

Die mit der Regierungskonferenz von 1996 begonnene Revision des Vertrags von Maastricht kann nur der erste Schritt auf dem Weg zu einer demokratischen Gestaltung Europas sein, in dessen Verlauf die europäischen Bürgerinnen und Bürger zu Souveränen ihrer gemeinsamen politischen Ordnung werden und vertragschließende Regierungen nur noch in deren Rahmen und Auftrag tätig werden. Das wichtigste Ziel der bevorstehenden Vertragsrevision muß daher darin bestehen, mit einer nächsten Revisionsbestimmung einen solchen mehrjährigen Prozeß zu einer europäischen Selbstverfassung in Gang zu setzen, an dessen Ende eine europaweite Volksabstimmung über eine europäische Grundordnung steht. Die breite Diskussion über Inhalte und Ziele dieser europäischen Ordnung ist dabei zugleich ein wichtiges Mittel, eine europäische Öffentlichkeit als Trägerin dieses Prozesses entstehen zu lassen.

Die europäischen Gemeinschaften haben in den vier Jahrzehnten ihres Bestehens einen Beitrag zum Frieden und Wohlstand im Westen Europas geleistet; gleichzeitig hat aber die dabei vorherrschende wirtschaftliche Rationalität des weltweiten Wettbewerbs neue Ungerechtigkeiten und Konflikte geschaffen. Eine freiheitliche, soziale, ökologische und friedenssichernde Entwicklung der Union verlangt heute, daß wirtschaftliche Interessen und technische Methoden sich dem Primat der Politik unterordnen. Die Währungsunion kann kein Ersatz für das politische Projekt des geeinten Europas sein.

Wir sehen in der transnationalen Verbindung von Einheit und Vielfalt eine Chance, wie angesichts globaler Machtverflechtung Räume der Freiheit, Gleichheit und Solidarität bewahrt und fortentwickelt werden können. Für andere Regionen der Welt hat die europäische Integration eine große Ausstrahlung. Viele Menschen in den postkommunistischen Staaten Europas sehen in der Mitgliedschaft eine Garantie für die demokratische Entwicklung ihrer Länder. Diese Anziehungskraft wird die Union nur bewahren können, wenn sie in ihren Zielen und Strukturen die freiheitlichen, demokratischen Traditionen des Kontinents überzeugend zum Ausdruck bringt.

Loccum, 16. September 1995

gez.

Roland Erne, Eurotopia, Humanistische Union, Berlin, Deutschland
 Tilman Evers, Deutsche Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung, Karlsruhe, Deutschland
 Thomas Fiedler, Eurotopia, Freiburg i. B., Deutschland
 Johann Göttel, Europahaus Eisenstadt, Österreich
 Andreas Gross, Eurotopia, Zürich, Schweiz
 Christoph Hüttig, Evangelische Akademie Loccum, Deutschland
 Bruno Kaufmann, Eurotopia, Göteborg, Schweden
 Wolfgang Killinger, Humanistische Union, Gauting, Deutschland
 Stefan Lausch, Öko-Institut Südtirol/Alto Adige, Bozen, Italien
 Kai Lemberg, Dänische Junibewegung, Kopenhagen, Dänemark
 Peter Marianek, Bewegung Mensch, Europabewegung, Bratislava, Slowakei
 Adrian Reinert, Stiftung Mitarbeit, Bonn, Deutschland

Die Autorinnen und Autoren

- ELISABETH BONGERT (früher: Gerhards), geb. 1959 in Recklinghausen, Studium der Musikpädagogik und Politikwissenschaft in Frankfurt/Main. Nach dem Studium Mitarbeit am Schulbuch «Politik- Lernen und Handeln für heute und morgen», 2 Jahre in der beruflichen Reintegration langzeitarbeitsloser Frauen tätig, z. Zt. Doktorandin an der Uni. Frankfurt/M, Arbeitsschwerpunkte: Technikforschung (speziell: Biotechnologie), Technologie und Demokratie, Entwicklungspolitik und Weltwirtschaft; lebt mit ihren drei Kindern in Hamburg.
- ROLF BÜCHI, Dr. sc.tech, geb. 1947, Chemiker (ETH Zürich) und Sozialwissenschaftler (Master of Social Sciences, Uni. Helsinki), arbeitet z. Zt. an einer Dissertation über Rassismus, Nationalismus und Demokratie an der Universität Helsinki.
- GIANNI D'AMATO, geb. 1963 in Paternopoli (Avellino)/Italia, wissenschaftlicher Assistent an der Universität Potsdam, Studium der Soziologie und Geschichte an der Uni. Zürich.
- ROLAND ERNE, geb. 1967 in Zürich, studiert Politische Wissenschaft in Paris und Berlin, Chemielaborant, von 1990 bis 1993 Jugendsekretär der schweiz. Gewerkschaft Bau & Industrie, Gründungsmitglied von *eurotopia*.
- TILMAN EVERS, Dr. habil., geb. 1942 in Heidelberg, Privatdozent für Politikwissenschaft und Soziologie an der FU Berlin, Referent für politische Bildung der Deutschen Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung.
- ANDREAS GROSS, geb. 1952 in Kobe (Japan), Politikwissenschaftler, Leiter des Wissenschaftlichen Instituts für Direkte Demokratie in Zürich (WIDD), sozialdemokratischer Abgeordneter im schweiz. Nationalrat und im Europarat, Gründungsmitglied von *eurotopia*, lebt in Zürich.

- STEFAN HONECKER, geb. 1969 in Ludwigshafen-Oggersheim, studiert Betriebswirtschaftslehre an der Universität Trier mit den Schwerpunkten betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Steuerrecht und - Finanzwissenschaft.
- KURT HÜBNER, Dr., geb. 1953 in Neuenstadt a. K., Diplomvolkswirt, gegenwärtig Wissenschaftlicher Assistent am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin, Redaktionsmitglied der Zeitschrift *PROKLA*.
- SERGEJ HENKE, Dr. habil., geb. 1940, in Stalingrad (Wolgograd); wiss. Mitarbeiter an der Universität Potsdam
- PASCAL JACOBS, geb. 1970, studierte Verwaltungswissenschaft an der Universität Twente in Enschede (NL). Momentan arbeitet er als freier Journalist und Berater im europäischen Verwaltungsbereich. Weiterhin ist er aktives Mitglied der linksliberalen Partei «*Democraten 66*» und von *eurotopia*.
- BRUNO KAUFMANN, geb. 1965 in Aarau (Schweiz), Studium der nordischen Philologie und der osteuropäischen Geschichte in Zürich sowie der Friedens- und Konfliktforschung in Uppsala, seit 1993 Korrespondent des Zürcher Tages-Anzeigers für Skandinavien und das Baltikum, Doktorand am Institut für Friedens- und Konfliktforschung der Uni. Göteborg, Gründungsmitglied von *eurotopia*.
- IRENEUSZ PAWEŁ KAROLEWSKI, geb. 1971 in Skierniewice (Polen), studierte Politikwissenschaft an der Universität Potsdam, wo er gegenwärtig über die «Künftige Gestalt Europas: Föderalismus oder Funktionalismus am Beispiel der Osterweiterung der Europäischen Union» promoviert.
- ANTON KOOSTRA, geb. 1972, studiert Verwaltungswissenschaft an der Universität Twente in Enschede (NL).
- PEKKA KOSONEN, Dr., geb. 1950, Oberassistent in Rechtssoziologie an der Universität Helsinki, publizierte eine Vielzahl von Artikeln und Büchern über die nordischen Wohlfahrtsstaaten und die europäische Integration.
- HEINZ KLEGER, geb. 1952 in Zürich, ord. Prof. für Politische Theorie an der Universität Potsdam, leitet ein Forschungsprojekt zur metropolitanen Transformation im Grossraum Berlin und ist Mitglied im Program Board von Euroreg der Universität Warschau.
- ALEXANDER LANGER, Dr., geb. 1946 in Sterzing (Südtirol)/Italien, gest. 1995 in Florenz, Rechts- und Sozialwissenschaftler, Mitgründer der Grün-Alternativen Liste in Südtirol und der italienischen Grü-

nen, kämpfte für den Ausgleich und die Multikulturalität in seiner Heimatregion wie auch im Nahen Osten und auf dem Balkan, ab 1989 Mitglied des Europäischen Parlaments, Fraktionschef der Grünen im EP.

ERIKA LANZEROVA, Dr. habil., geb. 1954 in Sofia, Studium der Philosophie, Psychologie und der Bulgaristik, 1978–92 wiss. Mitarbeiterin am Institut für Kulturwissenschaft in Sofia, seit 1995 Forschungsprofessorin an der Bulg. Akademie der Wissenschaften.

BORRIS MAYER, geb. 1969 in München, Studium der Anglistik und der Romanischen Philologie sowie der interdisziplinären Fächer Medienkommunikation und Europäische Studien in Trier und Murcia (Spanien).

IOYCE McMILLAN, geb. 1956, lebt in Edinburgh, Kulturjournalistin u. a. für «The Scotsman on Sunday», Vorstandsmitglied der Helsinki Citizens Assembly HCA.

UTE PASSOW, geb. 1971 in Berlin (Ost), studiert Osteuropastudien, Slavistik und Soziologie an der FU Berlin, 1990–1991 Russlandaufenthalt in Kaluga, schreibt derzeit an einer Magisterarbeit über die Eigentumstransformation in Ostdeutschland.

BIRGIT PICKEL, geb. 1969 in Remagen (BRD), zur Zeit Projektmitarbeiterin University of the Western Cape, Kapstadt, Studium der Politikwissenschaft und Nordamerikastudien in Berlin, Bonn und Washington D. C., Geschäftsführerin der Humanistische Union e. V., Landesverband Berlin.

STEFAN PÖDER, geb. 1969 in Meran. Lehrer für Rechts- und Wirtschaftskunde an der Handelsschule in Bozen, Mitinitiator des Südtiroler Volksbegehrens für «mehr Demokratie» und *europa*-Mitglied.

HEIDI REBSAMEN, geb. 1961, studiert auf dem zweiten Bildungsweg Sozialwissenschaft in Zürich und Berlin, arbeitet zur Zeit an einem Forschungsbericht über den Frauenfaktor und seine möglichen Auswirkungen auf die europäische Integration. Politisch aktiv bei den schweizerischen Grünen.

CHRISTOPH SCHERRER, Dr., geb. 1956, Diplomvolkswirt, Wissenschaftlicher Assistent am John F. Kennedy-Institut der Freien Universität Berlin, schreibt zur Zeit an einer Habilitation über die innenpolitischen Voraussetzungen der amerikanischen Weltmarktpolitik.

SIEGFRIED SCHIEDER, geb. 1968 in Kastelruth (Bozen)/Italien, Diplom-Politologe, Studium an der Uni. Wien und der FU Berlin.

THEO SCHILLER, Dr. phil. Professor für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg; Arbeitsschwerpunkte: Demokratietheo-

rie, Politik der Bundesrepublik und vergleichende Politikforschung (Europa, Kanada), Sozial- und Kommunalpolitik, politische Soziologie, Liberalismus.

URS WÄLTERLIN, geb. 1960 im Zürcher Unterland, Absolvent des Medienausbildungszentrum MAZ bei Luzern, Korrespondent des Zürcher «Tages-Anzeigers» und der «Finanz und Wirtschaft» in Sydney.

Nützliche Anschriften zum Thema «Europa und transnationale Demokratie»:

a) Bürgerinnen- und Bürgerbewegungen, Verbände und parteipolitische Organisationen:

AGENOR, Dialogue for European Alternatives

(Zusammenschluss verschiedener rot-grüner Parteien und Organisationen)
Rue de Toulouse 22, B-1040 Bruxelles
Tel: +32-2-230-4777, Fax: +32-2-230-5957

BUNDjugend - Arbeitskreis

Europa/ EU 1996

(Ökologische Jugendorganisation)
Friedrich-Bräuer-Str. 86, D-53225 Bonn
Tel: +49-228-467005, Fax: +49-228-476834

Charter 88

(Britische Demokratiebewegung)
Freepost (EDO 5005), UK-London EC 1B 1ZT

Confrontations

(Linke Diskussionsrunde, u. a. zum Thema Unionsbürgerschaft)
41, rue Emile Zola, F-93107 Montreuil Cedex
Tel: +33-1-4988 1194, Fax: +33-1-4988 1184

eurotopia transnational

P.O. Box 6006, CH-3001 Bern
Tel: +41-31-311 05 11, Fax: +41-31-311 05 20
E-Mail: 100411.2346@compuserve.com

Føderalistklubber

c/o Tiderne Skrifter, Pilestraede 51, DK-1001 København
Tel: +45-22-325772

Forum Menschenrechte

(Dachorganisation von über 40 Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen)
c/o Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V.
Dag-Hammarskjöld-Haus, Pöppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn
Tel: +49-228-213 646, Fax: +49-228-217 492

Friedrich-Ebert-Stiftung

(Sozialdemokratische Politische Stiftung)
Godesberger Allee 149, D-53175 Bonn
Tel: +49-228-8830, Fax: +49-228-883 396

Hans-Böckler-Stiftung

*Mübestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen
Gewerkschaftsbundes*
Bertha-v.-Suttner-Platz 3, D-40227 Düsseldorf
Tel: +49-211-77780, Fax: +49-211-777 8120

HCA-Helsinki Citizens Assembly

(Gesamteuropäische Menschen- und Bürgerrechtsorganisation Prag)
Deutsche Sektion: Auguststr. 41, D-53175 Bonn
Tel: +49-228-355 307, Fax: +49-228-261 830

Humanistische Union e. V.

(Bürgerrechtsorganisation seit 1961)
Bräuhausstr. 2, D-80331 München
Tel: +49-89-226441, Fax: +49-89-226 442

IDEE Initiative Demokratie Entwickeln e. V.

Zeitschrift für Direkte Demokratie

(Bewegung für direkte Demokratie)
Fritz-Berne-Str. 1, D-81241 München
Tel: +49-89-8211 774, Fax: +49-89-8211 176

Komitee für Grundrechte und Demokratie

(Radikaldemokratische Initiative für Menschen- und Bürgerrechte)
Bismarkstr. 40, D-50672 Köln
Tel: +49-221-523056, Fax: +49-221-520559

Kritische Europainformationen – EuropaKardioGramm

(Grünes EU-Informationsbüro)
Schottengasse 3a/1/59, A-1010 Wien
Tel: +43-1-535 1106, Fax: +43-1-532 7416

Loccumer Erklärung: Für ein demokratisches Europa**c/o Stiftung Mitarbeit**

(Überparteiliche Stiftung zur Förderung der Demokratie-Entwicklung von unten)

Bornheimer Str. 37, D-53011 Bonn
Tel: +49-228-630023 oder -650400, Fax: +49-228-695421

Sowie c/o Evangelische Akademie Loccum

Postfach 21 58, D-31545 Rehburg-Loccum
Tel: +49-5766-81-241, Fax: +49-5766-81-188

Theodor-Heuss-Stiftung

zur Förderung der politischen Bildung und Kultur in Deutschland und Europa e. V.

Waiblinger Str. 1–3, D-70372 Stuttgart
Tel: +49-711-559 198, Fax: +49-711-559 207

b) Wissenschaftliche Institutionen und Forschungsnetzwerke**CEPS, Center for European Policy Studies**

(etabliertes Forschungsinstitut im Umfeld der EU-Institutionen)
Rue Ducale 33, B-1000 Bruxelles
Tel: +32-2-513 4088, Fax: +32-2-511 5960

Europäische Strukturkommission

(Arbeitsgruppe des Forschungsprojektes «Strategien und Optionen für Europa» der Bertelsmann-Stiftung und der Forschungsgruppe Europa der Ludwig-Maximilians-Universität, München)

c/o Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Strasse 256, D-33311 Gütersloh
Tel: +49-5241-8170, Fax: +49-5241-816677

c/o Forschungsgruppe Europa

Grafinger Strasse 2, D-81671 München
Tel: +49-89-4132 640, Fax: +49-89-4132 491

Forschungsnetzwerk: The Political Theory of Transnational Democracy

Daniele Archibugi, Scientific Coordinator
CNR-ISRDS, Via Cesare De Lollis, 12, I-00185 Roma
Tel: +39-6-448792 11, Fax: +39-6-446 3836

David Held, Scientific Coordinator
c/o Polity Press, 65 Bridge Street, UK-Cambridge CB2 1UR
Tel: +44-1223-324315, Fax: +44-1223-461385

Martin Köhler, Network Coordinator
Int. Foundation Lelio Basso, Via della Dogana Vecchia, 5, I-00186 Roma
Tel: +39-6-686 5352, Fax: +39-6-687 7774

Weitere Teilnehmer: Luigi Bonanate (Uni. Torino), James Crawford (Jesus College, Uni. Cambridge, UK), Luigi Ferrajoli (Int. Foundation Lelio Basso, Roma), Nils Petter Gleditsch (Int. Peace Research Inst., Oslo), Pierre Hassner (Centre d'Etudes et Recherches Internat., Paris), Mary Kaldor (Sussex European Institut, Uni. Sussex, UK), Hans Köchler (Int. Progress Organization, Wien), Ekkehart Krippendorff (Kennedy Institut an der FU Berlin), Stephan Leibfried (Zentrum f. Sozialpolitik der Uni. Bremen), Andrew Linklater (Keel University, UK), Alberto Piris (Centro Investigacion para la Paz, Madrid), Ulrich K. Preuss (Zentrum f. Europäische Rechtspolitik, Uni Bremen), Gwin Prins (Global Security Programme, Uni. Cambridge, UK), François Rigaux (Katholische Uni. Bruxelles), Salvatore Senese (Parlamentarier im ital. Senat), David Beetham (Uni. Leeds).

International Society for the Study of European Ideas (ISSEI)

Workgroup: *Transnational Democracy and the Future of Europe*
c/o Rolf Büchi, Siuntionkatu 2 A1, SF-00510 Helsinki
Tel: +358-0-140 114, E-Mail: buchi@cc.helsinki.fi

Séminaire Universitaire Européen, 1996: Quel projet pour l'Europe?

(Studentischer europäischer Forschungsverbund in bezug auf Maastricht II)
c/o AIESEC International, 40, Rue Washington, B-1050 Bruxelles
Tel: +32-2-646 2420, Fax: +32-2-646 3764

Peace and Development Research Institute of the University of Göteborg, Democracy Group

c/o Bruno Kaufmann, P.O. Box 22033, S-40072 Göteborg
Tel: +46-31-234-469, E-Mail: Kaufmannb@nn.apc.org

Projektstelle Europäische Stadtregionen

Universität Potsdam, Lehrstuhl für politische Theorie, Heinz Kleger, Postfach
900327, D-14482 Potsdam
Tel: +49-331-9773561, Fax: +49-331-9773805

Wissenschaftliches Institut für Direkte Demokratie WIDD

Andreas Gross, P.O. Box 777, CH-8029 Zürich
Tel: +41-1-3813330, Fax: +41-1-4223914

Neues Denken für neues politisches Handeln
aus einem Schweizer Verlag –
der Realotopia Verlagsgenossenschaft Zürich

Aus dem Zweckartikel:

«Realotopia will Impulse geben für die Reform unserer Gesellschaft – nicht mit gestrigen oder vorgestrigen Konzepten, aber in genauer Kenntnis der Vergangenheit. Denn nur vor diesem Hintergrund sind die Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft zu bewältigen.

Realotopia ist deshalb dem utopischen Denken verpflichtet – im Sinne einer kritischen Ermutigung zum politischen Handeln.

Realotopia gibt Bücher, Broschüren, Plakate, Bild- und Tonträger heraus, die im Zusammenhang mit den alten und neuen sozialen Bewegungen stehen und deren Engagement dokumentieren.»

Realotopia veröffentlicht Meinungen, Analysen und Stellungnahmen zu aktuellen und kontroversen Themen und leistet damit Beiträge zu einer breiten und diskursorientierten Auseinandersetzung mit Fragen der heutigen Zeit. Sie schafft Werkzeuge für politisches Engagement im Alltag.

Realotopia steht allen offen, die sich mit diesen Zwecken identifizieren können. Wer Schreiben, Lesen und Handeln in diesem Sinne unterstützen möchte, ist freundlich eingeladen, einen Anteilschein der Verlagsgenossenschaft Realotopia zu erwerben.

Informationen bei:

Realotopia

Verlagsgenossenschaft
co. Andreas Gross
Postfach 777, 8029 Zürich
Geschäftsstelle:

Solistr. 50, 8180 Bülach/Schweiz

PC 80-151-4 (ZKB, Zürich): KontoNr: 1100-4977.531

Neuerscheinungen '95:

Heile Welt Schweiz

Die nationalkonservative Bewegung in der Diskussion.

Hrsg. Andreas Gross und Hans Hartmann

In zwanzig Gesprächen gehen die Herausgeber den Gründen des Erfolgs der rechtskonservativen Strömung in der Schweiz nach. Sie fragen nach den Widersprüchen dieser Bewegung und diskutieren die Alternativen der Linken und Liberalen. Neben professionellen Beobachtern der Schweizer Politik kommen ExponentInnen eines breiten politischen Spektrums zu Wort: von verschiedenen Strömungen der SVP über bürgerliche Parteien bis hin zur Linken. Ergänzt wird das Buch durch einen analytischen Teil.

politik aktuell Band 1, ISSN 1420-0201

Auf der politischen Baustelle Europa

Europäische Verfassung und Demokratie im Aufbau

Andreas Gross

Der Autor ist ein entschiedener Verteidiger der direkten Demokratie. Seit Jahren diskutiert er mit andern EuropäerInnen die Bedeutung der direkten Demokratie für Frieden und Freiheit im neuen Europa. Dabei entstand das Projekt einer europäischen Verfassung, die den BürgerInnen Europas mehr Souveränität gibt und einen wesentlichen Beitrag für ein friedliches und solidarisches Europa darstellt. Auf dieser politischen Baustelle können die Erfahrungen aus der Schweiz wertvolle Impulse geben. Mit einem Tagebuch aus dem Europarat, mit Interviews und theoretischen Beiträgen.

Direkte Demokratie als Chance und Prozess

Die verkannten Seiten einer radikalen Errungenschaft

Andreas Gross

Ein für schweizerische Politik und Politikwissenschaft aussergewöhnliches Buch, da es auf wissenschaftlichen Fundamenten aufbaut, utopische Dimensionen nicht scheut und konkrete Erfahrungen mit einem offenen Erkenntnisinteresse verbindet.

Zivilgesellschaft von rechts

Die unheimliche Erfolgsgeschichte der Zürcher SVP

Hans Hartmann und Franz Horvath

Keine schweizerische Partei hat in den letzten Jahren mehr Schlagzeiler produziert als die Zürcher SVP. Das Buch schildert, wie sich die alte Bauern- und Gewerblerpartei aus einer Identitätskrise befreit hat: von ihrer ideologischen Reorientierungsphase über die grossen Spannungen im Zusammenhang mit der Umweltfrage bis hin zu ihrem Durchbruch an der Wende zu den neunziger Jahren. Die Autoren zeigen, wie die Zürcher SVP mit einem konservativen Wertesystem scheinbar erfolgreich auf die brennendsten Fragen der Gegenwart antwortet.

ISBN 3-907586-11-5, 180 Seiten, Zürich, 1995

Bereits früher erschienen:

politik aktuell:

Ungehorsam für Recht und Freiheit

Dokumentation eines aussergewöhnlichen Prozesses

Leo Boos, Marc Spescha

Dieses Buch schildert Motive und Wirkung des GSoA-Aufrufs zur Tat und fragt nach der Zukunft der allgemeinen Wehrpflicht und nach der künftigen Bedeutung des zivilen Ungehorsams in der Schweiz.

Es dokumentiert den Prozess von Leo Boos, dessen Militärverweigerung vom Militärgericht als Widerstand für den Rechtsstaat anerkannt wurde.

ISBN 3-907586-09-3, 98 Seiten, Zürich 1994

Frauengeschichten:

Geboren 1917

Ehefrau und berufstätige Mutter unter Druck.

Die Lebensgeschichte der Zürcher Oberländerin Frieda Meier-Senn. Die Lebensgeschichte einer Zürcher Oberländerin, die als Ehefrau eines radikalen Sozialisten und als berufstätige Mutter die Normen der bürgerlichen Gesellschaft nicht erfüllen konnte. Sie erlebte während des Kalten Kriegs, was es bedeutet, einer Gesellschaft als Feindbild zu dienen.

ISBN 3-907586-10-7, 180 Seiten, Zürich, 1994

Fräulein, Sie sind vielseitig!

Die Lebensgeschichte der Zürcherin Selma Gessner-Bührer

In ihren Lebenserinnerungen schafft Selma Gessner-Bührer ein lebendiges Bild der Schweiz des 20. Jahrhunderts aus der Perspektive einer Frau, die immer wieder – von persönlichen Schicksalen betroffen – sowohl im Politischen als auch im Kulturellen zu handeln beginnt.

ISBN 3-907586-08-5, 250 Seiten, Zürich, 1993

Politische Vierteljahresschrift

Ziel und Gestalt der *Politischen Vierteljahresschrift (PVS)* ergeben sich aus der Aufgabe der Politischen Wissenschaft, systematisch die politische Wirklichkeit, ihre institutionelle Struktur sowie das menschliche Verhalten in deren Rahmen zu erklären. Sie ist Theorie im Sinne einer vergleichenden Darstellung aus dem Abstand des nicht unmittelbar Verantwortlichen.

Der Inhalt der *PVS* erschöpft sich nicht in Ideengeschichte und Methodologie, obwohl für beide Disziplinen ausreichend Raum ist. Einen Schwerpunkt bildet die Untersuchung der realen Verfassung im politischen Prozeß. Dabei weitet sich die Behandlung einzelner Länder immer wieder aus zu einem Vergleich verschiedener Herrschaftssysteme.

Die *PVS* veröffentlicht aktuelle Forschungsergebnisse aus allen Teildisziplinen des Fachs und bietet der kontroversen Diskussion breiten Raum. Der umfangreiche Rezensionsteil informiert kritisch über die aktuelle Fachliteratur.

37. Jahrgang 1996 – 4 Hefte jährlich.

Bezugsbedingungen:

Jahresabonnement (1996)

DM 132,— / öS 1030,— / SFr 132,—

Jahresabonnement für Studenten gegen Studienbescheinigung (1996)

DM 99,— / öS 770,— / SFr 99,—

Einzelheft

DM 38,— / öS 297,— / SFr 38,—

Zu 'PVS' kann jährlich 1 Sonderheft erscheinen. Jedes Sonderheft wird nach Umfang berechnet und den Abonnenten im Erscheinungsjahr mit einem Nachlaß von 25 % des jeweiligen Ladenpreises geliefert. Bei Nichtgefallen kann das Sonderheft innerhalb einer Frist von 3 Wochen zurückgegeben werden.

Die Versandkosten werden zuzüglich zu den genannten Bezugspreisen 1996 berechnet. Preisänderungen vorbehalten. Alle Bezugspreise und die Versandkosten unterliegen der Preisbindung. Gegen Einsendung von DM 5,— in Briefmarken oder 2 Internationalen Antwortscheinen / Coupon Réponse International erhalten Sie ein Probeheft. Auf Wunsch senden wir Ihnen gern ein kostenloses Inhaltsverzeichnis des letzten Jahrgangs. Bitte schreiben Sie an:

Westdeutscher Verlag GmbH, Tausnusstraße 54, D - 65183 Wiesbaden.



WESTDEUTSCHER
VERLAG

GR. LADEN (WIESBADEN)