

Jan Zielonka

Zusammenfassung

Die EU ist ein bemerkenswertes demokratisches Experiment. Noch nie zuvor wurde ein ebenso ambitioniertes demokratisches Projekt über den Nationalstaat hinaus versucht. Dieser Beitrag argumentiert allerdings, dass die Versuche der EU, eine funktionierende Demokratie aufzubauen, gescheitert sind. Dies wiederum erschwert es der EU, schmerzliche Eingriffe in politisch sensible funktionelle Bereiche zu legitimieren. Dass das demokratische Experiment der EU gescheitert ist, bedeutet jedoch nicht, dass wir einfach zu den Nationalstaaten mit ihren parlamentarischen Systemen zurückkehren können. Europa ist ein hoch integriertes System, und wir werden unsere gemeinsamen Bemühungen immer regulieren und legitimieren müssen. Nationale Demokratien sind für den Umgang mit grenzüberschreitender Wirtschaft und Politik nicht gut geeignet. Da Europas erstes demokratisches Experiment gescheitert ist, müssen wir schnell ein anderes, hoffentlich besseres, konzipieren. Der Beitrag wird zwei mögliche Alternativen betrachten und prüfen.

Die Europäische Union (EU) stellt ein beachtenswertes Experiment der *multilevel governance*, der wirtschaftlichen Integration und der Mehrebenendiplomatie dar. Sie ist aber auch ein wichtiges, wenn nicht gar mutiges demokratisches Experiment. Nie zuvor ist ein solch ambitioniertes demokratisches Projekt über den Nationalstaat hinaus versucht worden. In den letzten Jahren hat sich der öffentliche Diskurs über die EU vor allem um die Eurokrise und die Flüchtlingskrise gedreht. Allerdings ist das Schicksal der europäischen Währungs- oder auch Flüchtlingspolitik sehr wohl vom Zustand der Demokratie in der Union als solcher und nicht nur von jenem in deren Mitgliedsstaaten abhängig.

Im vorliegenden Beitrag soll argumentiert werden, dass die Versuche des Aufbaus einer funktionsfähigen Demokratie durch die EU gescheitert sind und dies wiederum die Legitimation schmerzlicher Politiken in politisch heiklen Funktionsfeldern durch die EU erschwert. Dies bedeutet, dass sich jegliche Bestrebung nach einer Nachbesserung bzw.

Neuerfindung der EU mit dem Problem der Demokratie selbst befassen muss. In der Tat ist ein Verständnis davon, was mit der Demokratiebildung innerhalb der EU schiefgegangen ist, auch für diejenigen wichtig, die die EU als nicht mehr zu retten erachten. Der Grund hierfür ist, dass ein etwaiger Zusammenbruch der EU die Europäer von den demokratischen Grundproblemen des modernen oder auch (je nach Vorliebe) des postmodernen Zeitalters nicht befreien wird. Die heutigen Staaten Europas mögen die lebendigsten demokratischen Einheiten sein, sie kontrollieren aber nicht ihre ökonomischen, Sicherheits-, Migrations- und Kommunikationsgrenzen auf die Art und Weise, wie sie dies vor einigen Jahrzehnten noch taten. Ihre Gemeinwesen entsprechen immer weniger den nationalen Grenzen. Mächtige transnationale Akteure, öffentlich sowie private, operieren im Schatten nationaler demokratischer Gesetze. Die höchst interdependente ökonomische, politische und kulturelle Umwelt Europas erfordert irgendeine Art von zwischenstaatlicher Kooperation, wenn nicht gar Integration, die auf glaubwürdige Art und Weise legitimiert werden muss.

Es gibt hier keinen Anlass dazu, sich ein Nullsummenspiel-Denken zu eigen zu machen. Wie Wolfgang Merkel immer wieder gezeigt hat, gibt es keine ausreichenden empirischen Beweise für die verschiedenen verabsolutierenden Aussagen über eine entweder glorreiche oder desaströse Zukunft der Demokratie (vgl. etwa Merkel 2010, 2014). Ein vorsichtiges Herangehen sollte nicht nur für die Spekulationen über die Zukunft der Demokratie in Nationalstaaten gelten, sondern auch für die Demokratie in der EU. Eines ist sicher: Bei allem technologischem und kulturellem Wandel werden die Europäer nicht aufhören, sich über die Kontrolle wichtiger politischer und ökonomischer Entscheidungen zu streiten. Eine solche Kontrolle kann verschiedene Formen mit unterschiedlichem Umfang in diversen institutionellen, funktionalen und territorialen Umfeldern annehmen. Bürgerpartizipation, Repräsentation, Auseinandersetzung und Deliberation gehören zum Standardkatalog demokratischer Praktiken. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass solche Praktiken aufgegeben werden. In der Tat lässt sich in Zukunft sogar eine kreativere und selbstbewusstere Verwendung erwarten.

Im Folgenden werden zunächst einige Lehren aus der Demokratiebildung auf europäischer Ebene gezogen. Danach wird versucht, den zukünftigen Pfad demokratischer Entwicklungen in Europa ins Auge zu fassen.

26.1 Warum hat sich die EU die Demokratie zu eigen gemacht?

Die Demokratie mag wohl „the only game in town“ sein, aber dies gilt für Staaten und nicht unbedingt für sonstige Akteure (Shin und Wells 2005). „Without a state, no modern democracy is possible“, erklärten Linz und Stepan (1996, S. 17). Dahrendorf fügte hinzu: „Apart from nation-states, we shall never find appropriate institutions for democracy“ (Dahrendorf 2003, S. 106).

In der UNO werden die Schlüsselentscheidungen vom Sicherheitsrat getroffen, der für die UNO-Mitgliedsstaaten und deren Wählerschaften kaum repräsentativ ist. In Firmen mögen