

Manfred G. Schmidt

**Der konsoziative Staat.
Hypothesen zur politischen Struktur und zum poli-
tischen Leistungsprofil der Europäischen Union**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/99

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Barkhof
Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: 0421/218-4362
Fax: 0421/218-7540
e-mail: srose@zes.uni-bremen.de
<http://www.barkhof.uni-bremen.de/zes>
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Zusammenfassung

In diesem Essay werden einige Hypothesen zur Verfassung, zum politischen Leistungsprofil und zum Demokratisierungspotential der Europäischen Union vorgetragen, und zwar überwiegend aus dem Blickwinkel der vergleichenden Analyse politischer Systeme. Zweierlei Werkzeug wird dabei vor allem angewendet: um das politische Leistungsprofil zu erkunden, wird auf die Meßblatten zurückgegriffen, die in der Lehre der „politischen Produktivität“ entwickelt wurden. Und zur Durchleuchtung der institutionellen Struktur und des Demokratisierungspotentials der Europäischen Union dient eine nützliche, von der Forschung zur europäischen Integration bisher vernachlässigte Theorie, nämlich die consociationalism-Theorie, also die Lehre der „Konsoziation“ oder des „konsoziativen Staates“, so mein Übersetzungsvorschlag.

Im Licht der Literatur zum consociationalism erscheint die Europäische Union als eine Konsoziation. Allerdings handelt es sich nicht um eine demokratische Konsoziation. Vielmehr trägt sie Züge einer Beamtenherrschaft im Weberschen Sinne. Wie die Messungen der „politischen Produktivität“ zeigen, besitzt die Europäische Union beachtliche Problemlösungskräfte, so beispielsweise die Friedensstiftung im Mitgliederkreis. Allerdings laboriert sie auch an beträchtlichen Schwächen. Zu diesen gehört ein strukturelles Demokratiedefizit. Ob dieses behoben werden kann und - wenn ja - wie, ist eine Frage, zu der die consociationalism-Theorie Instruktives beitragen kann. Zu dieser Theorie gehören nämlich empirisch gestützte Hypothesen zu förderlichen und hinderlichen Bedingungen der Errichtung und Aufrechterhaltung eines demokratischen consociationalism. Die Theorie eignet sich deshalb auch zur Ermittlung der Bedingungen, welche der Transformation der Europäischen Union zu einer demokratischen Konsoziation begünstigen oder im Wege stehen. Diese Ermittlung und der Vergleich mit ausgewählten konsoziativen und nicht-konsoziativen Staaten führen je nach Meßinstrument zu unterschiedlichen Resultaten. Ihr kleinster gemeinsamer Nenner liegt im Nachweis, daß die Chancen der demokratischen Transformation der Europäischen Union insgesamt nicht besonders schlecht sind, aber auch nicht besonders gut. Im Vergleich mit besonders schwierigen Transformationsfällen hat die Europäische Union sogar signifikant bessere Chancen, auf dem Weg zur demokratischen Transformation voranzukommen - entsprechender politischer Wille und politisches Geschick vorausgesetzt. Insoweit bescheinigt die consociationalism-Theorie der Europäischen Union spürbar bessere Demokratisierungschancen als jene, die von der Theorie des „strukturellen EU-Demokratiedefizits“ vorhergesagt werden.

Inhalt

Zusammenfassung.....	2
I. Fragestellung.....	4
II. Vom politischen Leistungsprofil der Europäischen Union	7
III. Der bürokratische konsoziative Staat.....	16
IV. Unter welchen Bedingungen kann das Demokratiedefizit der Europäischen Union abgebaut werden? Hypothesen aus der Theorie demokratischer Funktionsvoraussetzungen und der consociationalism-Theorie	17
Verzeichnis der zitierten Literatur	25

I. Fragestellung

In diesem Essay werden einige Hypothesen zur Verfassung oder politischen Form, zum politischen Leistungsprofil und zum Demokratisierungspotential der Europäischen Union vorgetragen, und zwar überwiegend aus dem Blickwinkel der vergleichenden Analyse politischer Systeme. Dabei kommt vor allem zweierlei Werkzeug zur Anwendung. Zur Ermittlung des politischen Leistungsprofils dienen Meßplatten, die in der Lehre von der „politischen Produktivität“ entwickelt wurden. Und zur Durchleuchtung der Verfaßtheit und des Demokratisierungspotentials der Europäischen Union wird eine nützliche, von der Forschung zur europäischen Integration bisher jedoch vernachlässigte¹, Theorie verwendet, nämlich die consociationalism-Theorie², also die Lehre der „Konsoziation“ oder des „konsoziativen Staates“, so mein Übersetzungsvorschlag.³

-
- ¹ Ausnahmen wie Lindberg (1974), Taylor (1993: 80-112), der allerdings nicht zwischen verschiedenen Formen des consociationalism unterscheidet und überdies den Beitrag der Theorie zur Etablierung und Aufrechterhaltung einer Konsoziation außer Acht läßt, und Weiler (1995), der allerdings die Mängel des consociationalism überbewertet, bestätigen die Regel.
- ² consociationalism ist dem lateinischen „consociatio“ nachgebildet, der Bezeichnung für eine enge, eine feststehende (unveränderliche) Verbindung, beispielsweise die feste, belastungsfähige Verbindung zwischen Gefährten oder zwischen den Mitgliedern einer Genossenschaft. Im modernen politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch meint consociationalism ein politisches Gemeinwesen mit einer tief zerklüfteten Gesellschaft, das durch Machtteilung zwischen den Segmenten, in die es gespalten ist, Autonomie dieser Segmente in den nichtvergemeinschafteten Politikfeldern, Proportionalität und gesicherte Vetorechte charakterisiert ist. Ausführlicheres im Abschnitt II. - Bahnbrechend für die consociationalism-Theorie waren die - unabhängig voneinander entstandenen und fast zeitgleich vorgelegten - Arbeiten von Lehmbruch (1967) und Lijphart (1968) sowie die Weiterentwicklungen in Lehmbruch (1969, 1974, 1976, 1987, 1992, 1993, 1998) und in Lijphart (1974, 1977, 1984, 1989b, 1993, 1994b, 1996, 1997, 1998) sowie Lijphart u. Hottinger (1997). Für neuere Bilanzierungen des Consociationalism Armingeon (1998), Crepaz (1998), Daalder (1998), Deschouwer (1998), Hanf (1997), Jones (1998), Lehmbruch (1998), Luther (1997), Lijphart (1997), Norris (1998), Pelinka (1998), Steiner (1998), van Waarden (1998). Die Forschung hat sich bislang vor allem für den demokratischen Typ des konsoziativen Staates interessiert, wovon die Leitbegriffe „consociational democracy“, „Konkordanzdemokratie“ (im Sinne von Lehmbruch (1992, mit abweichendem Akzent Lijphart (1977: 5; Hottinger 1997) und „démocraties consociatives“ (Lijphart und Hottinger 1997) zeugen. Vielleicht hat man aus diesem Grund sowie wegen des demokratischen Defizits der Europäischen Union es meist versäumt, die consociationalism-Theorie auf die Europäische Union anzuwenden. Empirisch plausibel ist die Fokussierung auf den demokratischen konsoziativen Staat schon, theoretisch zwingend ist sie allerdings nicht, zumal der Begriff der Lehre von Johannes (Althusius *Politica Methodice Digesta* (1603)) und David E. Apter's Studien über Herrschaftssysteme in Afrika (Apter 1967: 21, 24 f.) entlehnt wurde. - Mit dem vorliegenden Essay soll auch eine Frage beantwortet werden, die am Ende einer Bestandsaufnahme der consociationalism-Theorie (Konferenz „The Fate of Consociationalism in Western Europe“, Center for European Studies, Harvard University, 29.-31. Mai 1998) aufgeworfen, aber nur rudimentär beantwortet war: Welchen Beitrag kann die consociationalism-Theorie zur Analyse der Institutionen und der Demokratisierungschancen der Europäischen Union leisten? Die erwähnte Bestandsaufnahme wird in einem von Tom Ertman editierten, voraussichtlich 1999/2000 erscheinenden Sammelband dokumentiert werden.
- ³ Für die Zwecke des in diesem Essay vorgetragenen Gedankens ist die gebräuchliche Übersetzung „Konkordanzdemokratie“ (Lehmbruch 1983, 1992) zu eng. Sie passt zwar zu den demokratischen Formen des consociationalism vorzüglich. Doch der consociationalism nimmt nicht nur demokratische Form an, sondern auch nichtdemokratische, unter ihnen beispielsweise bürokratische oder expertokratische Formen

Der vorliegende Beitrag stützt die Auffassung, daß die Europäische Union ein gehöriges Maß an Staatlichkeit in dem Sinne entwickelt hat, daß in ihr gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen über die Verteilung begehrter Güter und Dienstleistungen getroffen werden. Fraglich ist allerdings, um welche Staatlichkeit es sich hierbei handelt, wie weit ihr Arm reicht und wie es um ihre politische Leistungskraft bestellt ist. Mißt man ihr Leistungsprofil anhand der Meßblatten der „politische Produktivität“, kommt ein schillerndes Ergebnis zustande, das Erfolge ebenso umfaßt wie Defizite. Unter letzteren ragt das strukturelle Demokratiedefizit hervor. Dies wird im Teil II diskutiert. Wie die Erkundung der politischen Struktur der Europäischen Union mit Hilfe der consociationalism-Theorie zeigt, ist das Demokratiedefizit Bestandteil der eigentümlichen politischen Form der Europäischen Union: diese ist ein bürokratischer konsoziativer Staat. Dies wird im 3. Teil Beitrags erörtert. Von der consociationalism-Theorie können überdies Hypothesen zur Frage, welche Bedingungen die Errichtung und Aufrechterhaltung einer demokratischen Konsoziation fördern oder behindern, abgeleitet werden. Somit kann mit dieser Theorie geprüft werden, ob und inwieweit das strukturelle Demokratiedefizit der Europäischen Union, nämlich ihr strukturelles Demokratiedefizit, gelindert oder beseitigt werden kann (Teil IV).

mit erheblichem Demokratiedefizit. Insoweit empfiehlt es sich, consociationalism auch übersetzungstechnisch nicht mit demokratischem consociationalism gleichzusetzen.

II. Vom politischen Leistungsprofil der Europäischen Union

Welches politische Leistungsvermögen hat die Europäische Union bislang an den Tag gelegt? In manchen Politikfeldern ist es überaus beachtlich, in anderen beklagenswert schlecht. Zu den herausragenden Leistungen zählt der alles andere überragende Beitrag der europäischen Integration zur Friedenssicherung im Kreis der Mitgliedstaaten. Viel trugen die Europäischen Gemeinschaften auch zur demokratischen Transition und zur Verwurzelung der Demokratie in den bis dahin autoritär regierten Staaten Südosteuropas - Griechenland, Portugal und Spanien - bei. Demokratiefördernd wirkte die Europäische Union nach dem Fall des Eisernen Vorhangs auch in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten. Nicht gering zu veranschlagen ist ferner der Schutz, den die Europäische Union neuen Mitgliedstaaten an der Grenze zu Osteuropa gegen die Unwägbarkeiten der „Finnlandisierung“ gibt. Hinzu kommen die Erfolge bei der Zusammenführung der nationalen Volkswirtschaften. Große Fortschritte sind vor allem bei der Herbeiführung der wirtschaftlichen Integration im Sinne einer marktwirtschaftlichen Liberalisierungsgemeinschaft erreicht worden. Die hierfür eingesetzte Politik der Marktöffnung und Wettbewerbsgleichheit, die so genannte „negative Integration“ war erfolgreich. Erfolgreich war auch in den 90er Jahren das Bestreben, in den EU-Staaten Preisstabilität zu verankern. Nur im Schneckenposttempo voran kam hingegen die „positive Integration“, also die politische Gestaltung jenseits der Förderung einer europaweiten wettbewerbsfreundlichen Marktökonomie.⁴ Und besonders schwer tat sich die

⁴ Der Sachverhalt ist mittlerweile gründlich analysiert worden (vgl. z. B. Scharpf 1996 und 1998): Die „negative Integration“ kam mit beträchtlichem Tempo voran. Darin bestärkt wurde sie von der still und beharrlich voranschreitenden rechtlichen Integration. Die europäische Integration ist hierdurch von der Vereinheitlichung der Außenzölle im Rahmen der Zollunion über den Abbau der Binnenzölle und der mengenmäßigen Beschränkungen des Wirtschaftsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten, also über den Gemeinsamen Markt, bis zur 1992 realisierten Vollendung des Binnenmarktes vorgestoßen. Im Binnenmarkt wurden auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut, und zwar entweder durch Harmonisierung nationaler Produktnormen oder wechselseitige Anerkennung einschlägiger Normierungen. Die neueste Welle der negativen Integration erfaßt vor allem Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge, der Energiepolitik, des Verkehrswesens, der Telekommunikation und der Geld- und Währungspolitik, die mit der Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung einen besonders großen Integrationsschritt unternimmt. Im Gegensatz zur negativen Integration blieb die positive Integration, also das Streben nach Gestaltung jenseits der Deregulierung, und zwar Gestaltung auf dem Weg intergouvernementaler Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten, weit hinter den Erwartungen und dem Problemstand zurück. Die positive Integration kam nur schwerfällig voran. Nicht selten lief sie am Einstimmigkeitsprinzip auf, das ihr Entscheidungsverfahren bis zur Einheitlichen Europäischen Akte kennzeichnete. Gewiß: Die Hürden der positiven Integration wurden durch die Einheitlichen Europäischen Akte vermindert. Diese hatte nämlich neben der „Radikalisierung der negativen Integration“ (F. W. Scharpf) der Europäischen Gemeinschaft erweiterte Zuständigkeiten verschafft und für Entscheidungen, die zur Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes erforderlich waren, die Rückkehr zur qualifizierten Mehrheitsabstimmung festgelegt. Trotzdem erfordern Maßnahmen der positiven Integration auch seither breite Mehrheiten - und häufig weiterhin Einstimmigkeit -, so daß europäische Gestaltungschancen jenseits der Marktwirtschaftsförderung sich nur dort ergeben, wo die Interessen der Mitgliedstaaten konvergieren oder sich komplementär zueinander verhalten. Beispiele sind produktbezogene Harmonisierungsrichtlinien, die zur Vollendung des Binnenmarktes erforderlich wurden - im Unterschied zu den anlagen- und produktionsbezogenen Regelungen des Umweltschutzes und Arbeitsschutzes, wie auch der Sozialpolitik, wo die gegensätzlichen Interessen der EU-Mitgliedstaaten entweder eine ge-

Europäische Union bislang in Feldern wie der Außenpolitik, wo die oft erforderliche hohe Elastizität und schnelle Reaktionsfähigkeit an den unterschiedlichen außenpolitischen Interessen der Mitgliedstaaten und dem Einstimmigkeitsprinzip auflaufen.

Weniger systematisch ist das politische Leistungsvermögen der Europäischen Union im Sinne der „politischen Produktivität“ nach Almond und Powell (1996) erforscht worden. Im Lichte der Kriterien der „politischen Produktivität“⁵ fällt die Bilanz für die Europäische Union allerdings nicht eindrucksvoll aus (vgl. Tabelle 1).

Hinsichtlich der *politischen Beteiligung* der Bürger - des ersten Indikators politischer Produktivität nach Almond und Powell - kann die Europäische Union insbesondere seit der Direktwahl des Europäischen Parlaments (1979) und der Aufwertung des Parlaments im Zuge der Vertragsrevisionen von 1986 (Einheitliche Europäische Akte), 1992 (Maastricht) und 1997 (Amsterdam) mit respektablen Beteiligungsformen aufwarten. Ferner ist der Rat der Europäischen Union mittelbar demokratisch legitimiert. Die Legitimierung erhält er von den nationalstaatlichen Regierungen, die ihrerseits von den jeweiligen nationalen Parlamenten gewählt sind. Auch die Europäische Kommission kann sich auf eine - allerdings höchst indirekte - delegierte Legitimierung berufen, insofern sie vom Rat gewählt, vom Europäischen Parlament bestätigt und dem Parlament auskunftspflichtig ist. Überdies ist der Europäischen Union zugute zu halten, daß sie die Chancen politischer Beteiligung von Verbänden und Experten vor allem in der Initiativ- und der Vorbereitungsphase der EU-Entscheidungsverfahren spürbar vergrößert hat.⁶ Zweierlei mindert allerdings den Wert der politischen Beteiligung in der Europäischen Union in beträchtlichem Maße. Erstens fehlt der Europäischen Union, wie schon erwähnt, ein Staatsbürgervolk im Sinne einer - in einer Sprache kommunizierenden - „Erfahrungs-“, „Kommunikations-“, und „Erinnerungsgemeinschaft“. Zweitens handelt es sich bei der politischen Mitwirkung der EU-Bürgerschaft um eine wenig signifikante politische Beteiligung, weil sie weder direkt noch indirekt über Wahl und Abwahl der Exekutive entscheidet.

meinsame Gestaltung verhinderten oder durch aufwendige Kompensationsgeschäfte überbrückt werden mußten.

- 5 „Politische Produktivität“ meint ein mehrere Dimensionen umfassendes Leistungsprofil politischer Systeme. Folgt man Almond u. Powell (1996: 144 ff.), so umfaßt die politische Produktivität insbesondere das Ausmaß der 1) der Systemaufrechterhaltung, einschließlich der hiermit gegebenen Berechenbarkeit systeminterner Vorgänge (in Almond u. Powells Terminologie „system maintenance“), 2) der Anpassung oder Elastizität gegenüber Veränderungen im Umfeld oder gegenüber dem Präferenzwandel der Bürger („system adaptation“), 3) der politischen Beteiligung („participation in political inputs“), 4) der politischen Unterstützung und Akzeptanz („compliance and support“), 5) der prozeduralen Gerechtigkeit („procedural justice“), 6) der Wohlfahrt, ablesbar am Sozialprodukt und an sozialpolitischen Leistungen („welfare“), 7) der Sicherheit, insbesondere Sicherheit der Person, des Eigentums, der öffentlichen Ordnung und der äußeren Sicherheit („security“) und 8) der Freiheit („liberty“). Im vorliegenden Beitrag werden diese Meßplatten leicht modifiziert und um Meßgrößen politischer Gestaltung ergänzt (hierzu die Tabelle 1 weiter unten).
- 6 Eichner (1998). Die zunehmenden Beteiligungschancen stärken in besonderem Maße die verbändestaatliche und die expertokratische Komponente der EU. Die direktdemokratische Komponente hingegen bleibt schwach und im Unterschied zu den meisten EU-Mitgliedstaaten spielt auch die parteienstaatliche Komponente eine nur nachrangige Bedeutung.

Die zweite Hauptkomponente politischer Produktivität gemäß Almond und Powell, nämlich ein *freiheitlicher europäisierter Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß*, ist im Institutionengeflecht der Europäischen Union ebenfalls nicht vital, selbst wenn man die soeben erwähnten höheren Beteiligungschancen in der Initiativ- und Vorbereitungsphase der EU-Entscheidungsverfahren berücksichtigt. Das Fehlen lebensfähiger europäisierter intermediärer Organisationen - Parteien, Verbände, Öffentlichkeit - steht dem ebenso entgegen wie die Fesseln, in die das Europäische Parlament sich verstrickt sieht, wenn es nach Kontrolle der Exekutive und der Bürokratie strebt.

Hinsichtlich der *Stabilität und Berechenbarkeit systeminterner Vorgänge* schneidet die Europäische Union besser ab. Zwar ist ihr Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß außerordentlich vielgliedrig und oftmals intransparent, und nicht selten können die Verantwortlichkeiten nicht mehr eindeutig lokalisiert werden. Doch verbürgen insbesondere die Vielzahl gesicherter Vetopositionen, die große Zahl der Vetospieler in der Europäischen Union und konsensorientierte Strategien zur Verminderung des Streitwerts politischer Entscheidungen meist beträchtlichen Schutz gegen überfallartige größere Kursänderungen und gewährleisten somit insgesamt ein beachtliches Maß an Stabilität und Berechenbarkeit der Politik.

Die hohen Konsensschwellen in der Europäischen Union tangieren allerdings auch die Fähigkeit der Europäischen Union zur *Systemadaptation*, insbesondere zur Anpassung an Veränderungen im Umfeld. Das ist eine weitere Meßlatte der Lehre der politischen Produktivität. Der hohe Konsensbedarf verlangsamt meist die Willensbildung und den Entscheidungsprozeß und befrachtet beide häufig mit den charakteristischen Merkmalen kompromißorientierter Politik, wie Statusquo-Bias, Abschwächung umverteilender Politik, segmentierte Problemlösung oder gar Eingriffsverzicht oder Vertagung. Damit sind sub-optimale Problemlösungen hochwahrscheinlich, mitunter auch Reformblockaden oder langanhaltendes Verharren in der „Politikverflechtungs-Falle“.⁷ Doch gibt es hiervon auch beträchtliche Abweichungen. Das zeigen beispielsweise die erfolgreiche Planung und Durchführung größerer Kurswechsel, so etwa die Entscheidungen zur Herstellung des Gemeinsamen Binnenmarktes und zur Einführung des Euro - auch wenn hierzu jeweils eine lange Vorgeschichte mit fehlgeschlagenen Anläufen und mit Verzicht auf flankierende Reformen gehört.⁸ Und zu den Umgehungen der „Politikverflechtungs-Falle“ wird man auch die Fälle gelungener positiver Integration, und zwar positiver Integration auf dem Verhandlungsweg, zählen können, wie beispielsweise die Aufwertung des Arbeits-,Umwelts- und des Verbraucherschutzes in den 80er und 90er Jahren.

Hinsichtlich der *politischen Folgebereitschaft* und der *politischen Unterstützung* der Bürger für die Europäische Union muß die Europäische Union mit schwankenden Werten zurechtkommen. Die politische Unterstützung, die der Europäischen Union von der großen Masse der Bevölkerung zuteil wird, schwankt von Land zu Land erheblich und ist insgesamt verhalten. Gewiß: europaweit hat man den Gedanken der europäischen Verständigung mit Beifall bedacht, und gerne wur-

⁷ Scharpf (1985).

⁸ Vgl. z. B. George Ross' Bilanzierung des Schicksals von Jacques Delors Reformpolitik als Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Ross (1997 und 1998).

den die offenen Grenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten angenommen. Doch die diffuse und die spezifische Unterstützung der politischen Institutionen, des politischen Prozesses und des Inhalts einzelner Entscheidungen der Europäischen Union sind begrenzt. Das reflektiert teilweise allerdings auch die große Diskrepanz zwischen der eng begrenzten Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union und überzogenen Erwartungen an die europäische Politik, die oftmals von der EU-Politik weiter geschürt werden.

Auch bei drei weiteren Meßblättern politischer Produktivität hat die Europäische Union nur in begrenztem Maße Profil gewinnen können. Gewiß: von der europäischen Integration gehen gesamtwirtschaftliche *Wohlfahrtssteigerungen* aus. Doch diese sind für Bürger ohne Kenntnisse in Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie nicht recht sichtbar. Außerdem wird man die Wohlfahrtsgewinne in der Europäischen Union mit den Kosten ihres Protektionismus auf dem Weltmarkt, vor allem in der Agrarpolitik, verrechnen müssen. Und weiter: der größte Teil der besonders gut sichtbaren Wohlfahrtserzeugung, wie Sozialleistungen oder Arbeitsplätze, wird größtenteils in ihren Mitgliedstaaten erbracht und nur am Rande von der Europäischen Union. Mitunter kann die Ausrichtung der Europäischen Union auf eine marktwirtschaftliche „Liberalisierungsgemeinschaft“ (Wolfgang Streeck) gar den Rückbau nationalstaatlicher Wohlfahrtserzeugung herbeiführen. Auch hinsichtlich der *Sicherheit der Person und des Eigentums* sowie hinsichtlich des *Schutzes des politischen Gemeinwesens nach innen und außen* ist nicht die Europäische Union die erste Adresse. Für all dies sind hauptsächlich die Mitgliedstaaten zuständig. So hat auch bei dieser Meßblatte die Europäische Union keine größere politische Produktivität aufzuweisen.

Hinsichtlich der letzten Prüffrage der politischen Produktivität, der *Freiheitssicherung*, fällt der Befund uneinheitlicher aus. Ein beachtliches Profil besitzt die Europäische Union bei der Sicherung ökonomischer Freiheit im Rahmen marktwirtschaft-wettbewerblicher Bedingungen. Dieser Stärke steht aber die Schwäche der Europäischen Union dort gegenüber, wo es nicht um Freiheit zu, sondern um Freiheit von etwas geht, beispielsweise um Freiheit von Not. Die Regelungskompetenz hierfür entfällt wiederum überwiegend auf die Mitgliedstaaten und ist nicht vorrangig Angelegenheit der Europäischen Union, so daß sie auch auf diesem Felde sich kaum Lorbeeren verdienen kann.

Insgesamt ergibt sich ein schillerndes Leistungsprofil. Große Erfolge - vor allem bei der Friedenssicherung im Kreis der Mitgliedstaaten und der Herstellung eines Gemeinsamen Binnenmarktes - koexistieren mit niedriger politischer Produktivität bei anderen Meßblättern. Auffällig ist vor allem die Schwäche in den Bereichen demokratischer politische Beteiligung und Legitimation. Dem liegt hauptsächlich ein strukturelles Demokratiedefizit zugrunde.⁹

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union ist tief verankert. Es betrifft beide Hauptdimensionen der Demokratie im Sinne von Robert Dahls Polyarchietheorie¹⁰: „participation“ und

⁹ Vgl. u. a. Kielmansegg (1996), Zürn (1996), Scharpf (1998), Grande (1998), Shackleton (1998).

¹⁰ Dahl (1971).

„contestation“, also die folgenreiche politische Partizipation aller erwachsenen Bürger ebenso wie das Maß, zu dem die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung offen und wettbewerblich organisiert sind.

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union hat viele Wurzeln. Eine von ihnen liegt darin, daß die Exekutive der Europäischen Union nicht von der EU-Bürgerschaft oder von dessen gewählten EU-Vertretern auf der Grundlage eines unionsweiten Willensbildungsprozesses gewählt, sondern von den Regierungen der Mitgliedstaaten in einem komplexen Aushandlungsprozeß unter Mitwirkung des Europäischen Parlaments benannt wird.

Das Demokratiedefizit wurzelt - zweitens - in einem relativ schwachen Parlamentarismus, der das Europäische Parlament nicht mit besonders wirksamen Kontrollfunktionen gegenüber der Exekutive und deren Haushaltsgebaren ausgestattet hat, was nicht dadurch aufgewogen wird, daß sich das Europäische Parlament „Einfluß auch ohne Kompetenzen“¹¹ errungen hat.

Drittens ist das Demokratiedefizit darin zu sehen, daß es bislang kein vitales europäisiertes System intermediärer Institutionen gibt und daß seine Stelle von einem intransparenten Regime eingenommen wird. Die Willensbildung erfolgt in einer Vielzahl von Netzwerken wechselnder, von Feld zu Feld unterschiedlicher Zusammensetzung. Beteiligt sind an ihnen vor allem Vertreter der EU-Institutionen, unter ihnen zunehmend das Europäische Parlament, ferner Vertreter der Exekutive der Mitgliedstaaten, sodann Repräsentanten meist weniger, besonders konflikt- und europafähiger Partikularinteressen und überdies vielfältige Expertengruppen und Interessenten, die von der zuständigen Generaldirektion konsultiert werden.

Damit hängt die vierte Komponente des Demokratiedefizits der Europäischen Union zusammen, die wichtigste von allen erwähnten: Die Europäische Union besitzt noch keinen seinen Namen verdienenden Demos. Ihre Bürgerschaft ist bislang keine unionsweite „Kommunikationsgemeinschaft“¹², die in der Lage wäre, in einer Sprache (oder in mehreren gemeinsamen Sprachen) und in europäisierten intermediären Institutionen die gemeinsamen öffentlichen Belange zu erörtern, zu entscheidungsfähigen Alternativen zu bündeln und hierüber direkt oder indirekt, über vom EU-Volk direkt gewählte oder mittelbar bestimmte Repräsentanten, zu befinden. Darüber kann nicht hinweghelfen, daß ein Teil der EU-Bürgerschaft, vor allem die Höherqualifizierten, zwei- oder mehrsprachig ist; doch dieser Teil ist klein, und er bewegt sich noch nicht in einer EU-weiten Öffentlichkeit. Das wird nicht dadurch aufgewogen, daß Europa Elemente einer „Erfahrungsgemeinschaft“ und einer „Erinnerungsgemeinschaft“¹³ besitzt, die sich aus kulturell-religiösen Gemeinsamkeiten, Kriegserfahrungen, Wohlstandsgemeinschaft, Reisen, Austausch von Schülern, Studenten und Wissenschaftlern speisen und die aufgrund zunehmender Europäisierung der öffentlichen Angelegenheiten sogar an Bedeutung gewinnen werden.

11 Van Schendelen (1997, 1984).

12 Kielmansegg (1996: 55).

13 Kielmansegg (1996: 55).

Die vorliegenden Befunden werfen weitere Fragen auf. Die Europäische Union ist kein halbwegs demokratischer Staatenverbund; aber was ist sie dann? Und weiter: kann das Demokratiedefizit vermindert oder gänzlich beseitigt werden? Zur Beantwortung beider Fragen steuert die consociationalism- Theorie Hilfreiches bei.¹⁴

¹⁴ Selbstredend kommt die consociationalism-Theorie nur als ein - nicht als einziger - Posten zur wissenschaftlichen Beobachtung der Struktur und der Demokratisierungschancen der Europäischen Union in Frage. Vgl. hierzu nur die Beiträge zur Strukturanalyse beispielsweise von Moravcsik (1993 und 1998), der den liberalen Intergouvernementalismus als Ansatz verwendet, Weiler (1995) mit besonderer Betonung der Supranationalität, Majone (1996) - unter Hervorhebung des „regulatorischen Staates“, Scharpf (1996), unter besonderer Berücksichtigung von Mehrebenenverflechtungen mit differierenden Integrationstypen) oder - mit Blick auf die Demokratisierungsfrage - Abromeit (1998) und Grande (1998).

Tabelle 1: Die politische Produktivität der Europäischen Union

INDIKATOR DER POLITISCHEN PRODUKTIVITÄT	BEWERTUNG DER EUROPÄISCHEN UNION
1. POLITISCHE GESTALTUNG	
1a. Friedenssicherung im Kreis der Mitgliedstaaten	Sehr großer Erfolg
1b. Demokratieförderung (in Beitrittskandidaten)	Beträchtlich
1c. Schutz gegen „Finnlandisierung“	Beträchtlich
1d. Marktfördernde „negative Integration“	Erfolgreich
1e. Marktbeschränkende und -korrigierende Integration	Meist schwach
2. PARTIZIPATION	
2a. Existenz eines Demos im Sinne einer voll teilhabeberechtigten Kommunikations-, Erinnerungs- und Erfahrungsgemeinschaft	Schwach
2b. Ausmaß und Reichweite politischer Beteiligung, insbes. Für Wahl und Abwahl politischer Führungen	Gering
2c. Konsultation vor allem in Initiativ- und Vorbereitungsphase	Mittel
3. OFFENHEIT DER WILLENSBILDUNG	
3a. Europäisierte intermediäre Institutionen	Nein
3b. Wirksame Kontrolle der Exekutive durch die Legislative	Gering
3c. Transparenz	Gering
4. KALKULIERBARKEIT	
4a. Stabilität	Beträchtlich
4b. Berechenbarkeit der systeminternen Vorgänge	Mittel
5. ANPASSUNGSELASTIZITÄT	
Systemadaptation an Wandel des Umfeldes	Variabel; mitunter beachtlich, jedoch meist mit großer Zeitverzögerung
6. UNTERSTÜTZUNG	
Folgebereitschaft und politische Unterstützung durch die Masse der Bevölkerung	Variabel (meist schwach bis mittel)
7. WOHLFAHRT	
7a. Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtserzeugung	Signifikant, aber kaum „sichtbar“
7b. Wohlfahrtsstaatliche Sicherung	Schwach (überwiegend Sache der Mitgliedstaaten)
8. SICHERHEIT	
Sicherheit der Person, des Eigentums und Verteidigung der politischen Ordnung nach innen und außen	Gering (überwiegend Sache der Mitgliedstaaten)
9. FREIHEIT	
Freiheitssicherung	Beträchtlich bei „Freiheit zu“, schwach bei „Freiheit von“ (Kompetenz bei Mitgliedstaaten)

Anmerkung: Einstufungen auf der Basis vor allem von Dinan (1998), Jachtenfuchs u. Kohler-Koch (1996), Leibfried u. Pierson (1998), Marks u.a. (1997), Ross (1997, 1998), Sbragia (1992), Scharpf (1996, 1998), Schmidt (1999), Schmitter (1996a, 1996b), Wolf (1997).

III. Der bürokratische konsoziative Staat

Die Theorie des „consociationalism“ entstammt der vergleichenden politikwissenschaftlichen Demokratieforschung. Ihre Hauptimpulse bekam sie von Studien zu Entstehungsbedingungen und Funktionsvoraussetzungen nichtmajoritärer Demokratien in politisch, sozial und ökonomisch tief gespaltenen Gesellschaftssystemen, wie den Niederlanden von 1917 bis Mitte der 60er Jahre, Belgien, Österreich von 1945 bis Mitte der 60er Jahre und der Schweiz. In diesen Studien wurden Demokratien untersucht, die, gemessen am Modell der angloamerikanischen Mehrheitsdemokratien und im Lichte der Standardinterpretation dieser Staatsformen in der angloamerikanischen Komparatistik der 40er, 50er und 60er Jahre, geringe Entstehungs- und Überlebenschancen zu haben schienen. Doch just ihr nichtmajoritärer Charakter gewährleistete diesen Ländern die Errichtung und Aufrechterhaltung der Demokratie, so die Konsoziations-Theorie, weil die tiefen gesellschaftlichen Spaltungen dieser Staaten mit Kompromißtechniken wie konsensorientiertes Verhandeln, Minderheitenschutz, Vetorechte, Einstimmigkeitsprinzip oder hohe Konsensschwellen (mithin durch ausdrücklichen Verzicht auf Mehrheitsentscheid) überbrückt werden könnten. Dieses Ergebnis sei, so die Theorie weiter, auch für zukünftige Demokratisierungen von größter Bedeutung: Wenn es überhaupt eine Demokratie in religiös, sprachlich, regional oder klassenstrukturell tief gespaltenen Ländern geben soll, also dort, wo das Mehrheitsprinzip zu inakzeptablen Ergebnissen führen würde, dann käme hierfür höchstwahrscheinlich nur eine konsoziative Demokratie mit gesicherten Mitwirkungs-, Teilhabe- und Vetorechten aller wichtigen Segmente der Gesellschaft in Frage.

„Consociationalism“, auf deutsch also „Konsoziation“ oder „konsoziativer Staat“, ist der Fachausdruck für ein Institutionenarrangement oder eine Regierungsform, die in einer in verschiedene Segmente tief gespaltenen Gesellschaft eine zugleich gemeinschaftsverträgliche und autonomie-schonende Regelung der öffentlichen Angelegenheiten gewährleistet, und zwar typischerweise durch:

1. Machtteilung, insbesondere gemeinschaftliche Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in Angelegenheiten allgemeiner Bedeutung, und zwar mit gesicherter Beteiligung der Repräsentanten aller wichtigen Segmente, wie im Falle der Regierung einer Großen Koalition;
2. Autonomie für jedes einzelne Segment in allen anderen Belangen; ferner - als supplementäre Merkmale - durch
3. Proportionalität der politischen Repräsentation, der Ernennung von Beamten und der Allokation von Fonds sowie
4. gesicherte Vetorechte für die Mitglieder der Konsoziation in allen Belangen von vitalem Interesse.

Inwieweit passt die politisch-gesellschaftliche Struktur der Europäischen Union zur Lehre des konsoziativen Staates? Wie unschwer gezeigt werden kann, ist die europäische Staatengemeinschaft ein Fall des consociationalism; sie gehört also zur Familie der Konsoziationen. Allerdings zählt sie nicht zu deren demokratischen Spielart. Vielmehr ist sie ein besonderer Sprößling, einer der überwiegend bürokratisch-konsoziativen Art.

Gehen wir der Reihe nach vor. Erstens: Der gesellschaftliche Unterbau der Europäischen Union entspricht der „plural society“ im Sinne der consociationalism-Theorie. Er ist in verschiedene Segmente aufgeteilt. Man kann der Europäischen Union sogar eine besonders tiefe Spaltung bescheinigen. Denn sie gliedert sich in zahlreiche Segmente, die allesamt nationalstaatlich verfaßt sind, beträchtliche Autonomie besitzen¹⁵ und höchst unterschiedliche politische Systeme ihr eigen nennen¹⁶ Mehr noch: die Segmentierung ist sprachlich-kulturell untermauert: Weil die meisten Bürger der EU-Mitgliedstaaten nur ihre Landessprache beherrschen, fehlt der Europäischen Union sogar die „Kommunikationsgemeinschaft“, die zusammen mit der „Erinnerungs-“ und „Erfahrungsgemeinschaft“¹⁷ die Grundvoraussetzung für einen Demos ist, dessen Existenz in den Abhandlungen zum konsoziativen Staat meist vorausgesetzt wird.

Zweitens: Die tiefe Spaltung in zahlreiche Segmente wird in der Europäischen Union politisch überbrückt. Dies erfolgt durch Machtteilung in vergemeinschafteten Entscheidungsprozessen, an denen Repräsentanten aller Segmente, also aller Mitgliedstaaten, mit gesicherten Mitwirkungsrechten und im großen und ganzen mit gesicherten Vetopositionen teilnehmen.

Drittens: Obendrein herrscht in den nichtvergemeinschafteten Feldern ein beachtliches Ausmaß an Autonomie und an Souveränität der Segmente, trotz der im Trend zunehmenden Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, so daß sich die Europäische Union auch bei dieser Meßlatte als konsoziativ qualifiziert.

Viertens: Die Europäische Union erfüllt größtenteils auch die supplementären Merkmale des konsoziativen Regimes. Proportionalität ist in der politischen Repräsentation im wesentlichen gegeben, sieht man einmal davon ab, daß in den Institutionen der Europäischen Union mitunter vor allem die kleineren Staaten überrepräsentiert sind, so bei den Verfahren der qualifizierten Mehrheitsabstimmung. Proportionalität kennzeichnet meist auch die Besetzung der Spitzenpositionen im Regierungs- und Verwaltungsapparat der Europäischen Union. Auch bei der Allokation der Fonds der Europäischen Union werden Proportionalitätsprinzipien beachtet, wenngleich in geringem Umfang, weil Umverteilungsziele und Kompensationszahlungen für beträchtliche Differenzen zwischen reichen Mitgliedstaaten, vor allem den Nettozahlerstaaten wie der Bundesrepublik, und den Nettoempfängern, unter denen vor allem die ärmeren und wirtschaftsschwächeren Staaten besonders stark vertreten sind, gesorgt haben.

15 Deren Grad läßt sich an dem Grad der Europäisierung der öffentlichen Aufgaben ablesen, der bekanntlich seit den 50er Jahren beträchtlich zugenommen hat. Hierzu vor allem Lindberg u. Scheingold (1970), Schmitter (1996a und 1996 b) und die Aktualisierung der Messungen in Schmidt (1999).

16 Armingeon (1993); Gabriel u. a. (1994).

17 Kielmansegg (1996: 55).

Fünftens schließlich umfassen die EU-Institutionen zahlreiche Vetopositionen und große Spielräume für Vetospieler. Faktisch wird über den Großteil der besonders wichtigen öffentlichen Entscheidungen nach wie vor nach dem Einstimmigkeitsprinzip oder auf der Grundlage sehr hoher Konsensschwellen entschieden. Und insoweit ist die Europäische Union mehr als alle anderen politischen Systeme das Regime der besonders vielen und besonders mächtigen Vetospieler geblieben.

Gemessen an den Kriterien des consociationalism, handelt es sich im Fall der Europäischen Union des ausgehenden 20. Jahrhundert eindeutig um eine Konsoziation. Gemessen an ihrer Fähigkeit zur autoritativen Verteilung begehrter Güter, hat sie die Qualität eines politischen Systems. Insoweit kann ihr ein Element Staatlichkeit zugesprochen werden,¹⁸ und zwar eines, das auf Grund der zunehmenden Europäisierung der öffentlichen Aufgaben bislang zugenommen hat.¹⁹ Allerdings fehlt dieser Staatlichkeit noch einiges: ein nennenswert unionseigener „Steuerstaat“ im Sinne der schumpeterschen Finanzsoziologie beispielsweise, eine unionseigene Armee und das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit oder auch nur die Teilhabe an ihr. Vor allem fehlt der Europäischen Union immer noch das rechte Staatsvolk. Auch wenn die politische Mitwirkung des Europäischen Parlaments und die Konsultation von Interessenverbänden und Experten mittlerweile in beträchtlichem Maße erweitert wurde,²⁰ laboriert die Europäische Union - wie oben schon erwähnt - an einem strukturellen Demokratiedefizit.

In der Europäischen Union herrschen letztinstanzlich also nicht die Bürger oder von deren Repräsentanten gewählte und abwählbare Führer. Die Europäische Union gründet sich vielmehr hauptsächlich, bundesrätlicher als der Bundesrat, auf die Herrschaft von Räten, die sich aus Vertretern der Exekutive und Verwaltung zusammensetzen und der Funktion nach hauptsächlich Bürokratie im Weberschen Sinn, also Büro- und Beamtenherrschaft sind.²¹ Allerdings verkörpert die Europäische Union eine Bürokratie eigener Art. Im Unterschied zu der Beamtenherrschaft, die Max Weber im Deutschen Reich von 1871 bis zum Ende des Ersten Weltkrieges am Werk sah, wird die Herrschaft in der Europäischen Union nicht nur auf rechtstaatlichem Wege ausgeübt, sondern auch im Gewande des konsoziativen Staates, mit ausgeprägter Konsultation von Interessenvertretern und Experten der Mitgliedstaaten und zunehmender Einschaltung des direkt gewählten Europäischen Parlaments. Überdies wird diese Herrschaft über demokratisch verfaßte Mitgliedstaaten ausgeübt und ist von dort her und von deren Zusammenwirken mittelbar legitimiert.

18 Diese Bedeutung ist gemeint, wenn im folgenden die Europäische Union in dieser Abhandlung - abkürzend - als „Staat“ bezeichnet wird. Vgl. im übrigen Héritier, Knill und Mingers (1996), Majone (1996, 1997), Wessel (1997).

19 Vgl. hierzu Lindberg und Scheingold (1970), Schmitter (1996a und 1996b), Schmidt (1999).

20 Hierzu für andere Eichner (1998).

21 Also durchaus effektiv und effizient, wenn es um das Verwalten geht. Nur taugt die Beamtenherrschaft wenig für die Werbung von Bundesgenossen und Gefolgschaft und noch weniger für reaktionsschnelle, elastische politische Führung eines weltwirtschaftlich gewichtigen und weltpolitisch potentiell einflußreichen Staatswesens. Hierzu Weber (1917 und 1918).

IV. Unter welchen Bedingungen kann das Demokratiedefizit der EU abgebaut werden? Hypothesen aus dem Blickwinkel der Theorie demokratischer Funktionsvoraussetzungen und der consociationalism-Theorie

Daß die Europäische Union an einem Demokratiedefizit laboriert, ist im Lichte der klassischen vergleichenden Demokratieforschung auf den ersten Blick erstaunlich. Denn dieser Forschung zufolge müßten die Demokratisierungschancen eines Gemeinwesens wie der Europäischen Union hoch sein: Im Gebiet der Europäischen Union sind nämlich alle wichtigen Bedingungen funktionsfähiger demokratischer Systeme gegeben.²² Ein Beispiel: Die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten sind Länder mit hohem Niveau sozio-ökonomischer Entwicklung und weitgestreuter Dispersion der Machtressourcen. Überdies sind alle EU-Staaten „MDP-Gesellschaften“ im Sinne von Robert Dahl, also moderne, dynamische, pluralistische Gesellschaften und somit potentiell besonders demokratiefähig:²³ zu den „MDP“-Strukturen zählen neben dem ökonomischen Entwicklungsstand und breiter Streuung der Machtressourcen die wirkungsvolle Kontrolle polizeilicher und militärischer Gewalt, eine weitgehend säkularisierte politische Kultur und die Wertschätzung des Individuums und seiner Rechte.

Auch in gesellschaftlicher Hinsicht müßten die Weichen im Gebiet der Europäischen Union eigentlich auf demokratische Herrschaftsformen gestellt sein, wie etwa die Stärke der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten vermuten läßt, die vielfach als eine besonders wichtige Funktionsvoraussetzung von Demokratie gilt. Überdies blicken die EU-Mitgliedstaaten mittlerweile auf lange Phasen des Vorrangs ziviler Konfliktregulierung vor dem militärischen Konfliktaustrag zurück. Auch dies spricht im Grundsatz für eine demokratiefreundliche Gestaltung des Gemeinwesens. Gleiches gilt für das internationale Umfeld der Europäischen Union: dieses war vor 1990 überwiegend demokratiefreundlich und ist es seit 1990 uneingeschränkt. Nach verbreiteter Lesart müßte dies der Demokratisierung und der Verwurzelung der Demokratie förderlich sein.²⁴ Schließlich hat die Europäische Union beim Streben nach Demokratie ihrer Staatlichkeit auch keine kolonialgeschichtlichen Nachwehen autoritärer Art gegen sich, die andernorts die Demokratisierung hemmten.

Somit spricht eigentlich einiges für beachtliche Chancen der Demokratisierung der Europäischen Union. Doch die Sache der Demokratie kommt in der Europäischen Union, wie schon zuvor erwähnt, bislang nicht recht voran. Warum dies so ist, wurde in den verschiedenen Abhandlungen zum demokratischen Defizit der Europäischen Union erläutert. Ob es dabei bleiben muß, ist eine

²² Das gilt sowohl für die sozio-ökonomische Lehre der Funktionsvoraussetzungen der Demokratie, wie zum Beispiel Lipset (1959 und 1981) sowie Lipset, Seong, Torres (1993), als auch für die soziokulturelle Richtung, beispielsweise Putnam (1993).

²³ Dahl (1989).

²⁴ Huntington (1991).

offene Frage. Zu ihrer Beantwortung kann die Theorie des consociationalism hilfreiche Einsichten beisteuern. Sie beansprucht nämlich, jene Bedingungen zu kennen, welche die Errichtung und Aufrechterhaltung einer demokratischen Konsoziation fördern oder behindern.²⁵ Somit ist die Theorie des konsoziativen Staates für die Europäische Union von besonderem Interesse. Denn für ihre Demokratisierung kommt die reine Mehrheitsdemokratie allem Ermessen nach nicht in Frage, weil die Mehrheitsregel in einem hochgradig segmentierten Gemeinwesen wie der Europäischen Union Ergebnisse zustandebrächte, die für einzelne Mitgliedstaaten und deren Bevölkerung nicht akzeptabel sind.²⁶ In Frage kommt aber die Zauberformel der „consociational democracy“. Sie ist die einzige Demokratieform, die zugleich ein hohes Maß an Machtteilung und Autonomie der Segmente gewährleisten kann, die einzige Demokratieform also, die zugleich in hohem Maße gemeinschaftsverträglich und autonomieschonend sein kann.²⁷

Welches sind die ausschlaggebenden förderlichen oder hinderlichen Bedingungen der konsoziativen Demokratie? Darüber unterrichtet die Tabelle 2 im Detail. Sie enthält ferner die Ergebnisse der Anwendung der Theorie auf die Europäische Union und - aus Vergleichsgründen - auf ausgewählte konsoziative, halb-konsoziative und nichtkonsoziative Staaten.

Die Tabelle 2 zeigt, daß die Demokratisierungschancen der Europäischen Union je nach Justierung der Meßinstrumente im Detail unterschiedlich eingestuft werden. Selbst wenn man das ungünstigere Resultat berücksichtigt (Zeile 11 der Tabelle 2), erweisen sich die Demokratisierungschancen der Europäischen Union weder als besonders gut noch als besonders schlecht. Im Vergleich zu besonders schwierigen Transformationsfällen - die Südafrikanische Republik und Nordirland beispielsweise - erreichen die Demokratisierungschancen der Europäischen Union sogar eine beträchtliche Höhe. Selbst der Abstand zu Paradebeispielen der „consociational democracies“ in Westeuropa - Schweiz, Belgien und bis etwa Mitte der 60er Jahre Niederlande und Österreich - ist nicht so groß, daß das Vorhaben, den europäischen Staatenverbund zu demokratisieren, gänzlich aussichtslos wäre.

25 Es handelt sich, so die Vertreter der consociationalism-Theorie, um begünstigende oder nichtbegünstigende Bedingungen, um probabilistische Einflußfaktoren, aber nicht um im Sinne der Logik notwendige oder hinreichende Voraussetzungen. Hierzu vor allem Lijphart (1985: 114), der ausdrücklich nur von „favorable factors“ spricht; vgl. auch Lijphart (1977: 53-103) und Lehbruch (1992: 210). Auch beanspruchen die Vertreter der consociationalism-Theorie weder eine abgeschlossene noch eine deterministische Theorie. Überdies betonen sie, daß die Effekte der begünstigenden oder ungünstigen Bedingungen von Wahlhandlungen, insbesondere Wahlhandlungen der Eliten, überlagert werden können. Stellt man all dies in Rechnung, so ist ein beträchtlicher Teil der Einwände gegen diese Theorie (z.B. neuerdings Lustick 1997, Bogaards 1998) überzogen oder nicht stichhaltig.

26 Vgl. für viele Hix (1998).

27 Daß nicht alles Gold ist, was glänzt, lehren auch die Analysen der „consociational democracies“. Zu ihren Hauptschwächen gehören die Intransparenz der Willensbildung und Entscheidungsfindung, die erschwerte Lokalisierung von Verantwortlichkeit, die verzögerte Reaktionsfähigkeit, die tendenziell herabgesetzte Elastizität der Problemlösung, die Anfälligkeit gegen „Tyrannei der Minderheit“ und ihre geringe Eignung für mediengerechte Politikinszenierung (vgl. z. B. Weiler 1995). Diese Schwächen gilt es allerdings mit jenen der Majorzdemokratien, die ebenfalls Licht und Schatten kennen, zu verrechnen (Schmidt 1997: 229-240, 1998) und damit, daß in tief gespaltenen Gesellschaften die Mehrheitsregel ein sehr zweischneidiges Instrument der Konfliktregelung ist.

Allerdings benennt die Tabelle 2 auch größere Hindernisse für Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, die Europäische Union von der bürokratischen zur demokratischen Konsoziation umzuformen.

Zu den Hindernissen zählt die ungleiche Größe der Segmente, in die die europäische Staatengemeinschaft zerfällt. Zu ihr gehören bekanntlich sehr große Staaten, aber auch mehrere kleine und ein sehr kleines Gemeinwesen. Der Größenunterschied zwischen dem nach der Bevölkerungszahl größten Mitgliedstaat der Europäischen Union, der Bundesrepublik Deutschland, und dem kleinsten, Luxemburg, übertrifft den zwischen dem größten und dem kleinsten Gliedstaat in den Vereinigten Staaten von Amerika oder der Schweiz um Längen. Gewiß: die Unterschiede zwischen der Europäischen Union, den USA und der Schweiz schrumpfen, wenn man das gesamte Ausmaß an Größenunterschieden berücksichtigt, doch bleibt in allen drei Fällen die ungleiche Größe der Segmente laut consociationalism-Theorie ein Problem.

Auch die Vielzahl der Segmente in der Europäischen Union wird von der consociationalism-Theorie eher als Hindernis auf dem Weg zur stabilen demokratischen Konsoziation eingestuft. Dem liegt die Hypothese zugrunde, daß mit zunehmender Zahl der Segmente in einer tief gespaltenen Gesellschaft das Verhandeln, die Kompromißsuche und die Wahrscheinlichkeit, einen Konsensus zu erzielen, abnehmen.

Ungünstig wirkt sodann die hohe Bevölkerungszahl der Europäischen Staatengemeinschaft. Dem liegt gemäß consociationalism-Theorie die Auffassung zugrunde, die Großstaaten müßten ohne die Vorteile auskommen, die Kleinstaaten zukämen, so vor allem die größere Kontakthäufigkeit und Verflechtung der Eliten, die hiermit gegebenen Chance, die Komplexität von Entscheidungsprozessen zu vermindern und der Verzicht auf aufwendige aktive Außenpolitik. Hinzu komme, so die Theorie weiter, daß ein Kleinstaat mit größerer Wahrscheinlichkeit einer externen Herausforderung oder einer externen Bedrohung konfrontiert sei, die systemintern die Kohäsion und die Kooperationsbereitschaft aber förderten, wie beispielsweise im Falle einer hohen außenwirtschaftlichen oder sicherheitspolitischen Abhängigkeit. Auch diese Bedingungen sind in einem bevölkerungsreichen Gemeinwesen wie der Europäischen Union nicht gegeben, so die Sichtweise der Konsoziations-Theorie.

Ein weiteres Hindernis auf dem Weg vom bürokratischen zum demokratischen konsoziativen Staat besteht aus der Schwäche der gemeinschaftsbezogenen Loyalitäten im Vergleich zur nationalstaatlich gebundenen Loyalität. Der „Gemeinschaftsglauben“ im Sinne von Max Weber hängt nach wie vor am Nationalstaat und nur in geringem Maße an der Europäischen Union.

Überdies kommt der Europäischen Union nicht der, nach Sichtweise der consociationalism-Theorie, heilsame Zwang zum Zusammenhalten und zur Kooperation zugute, der von einem starken externen Druck, von äußerer Bedrohung wirtschaftlicher oder militärischer Art beispielsweise, ausgehen kann.

Allerdings zeigt die Anwendung der consociationalism-Theorie auf die Europäische Union, daß das Streben nach Demokratisierung der Europäischen Staatengemeinschaft auch auf günstige

Rahmenbedingungen zählen kann. Eine der wichtigsten Voraussetzungen einer funktionsfähigen Konsoziation ist in der Europäischen Union erfüllt: in ihr gibt es weder ein majoritäres Segment noch eines, das mit Aussicht auf Erfolg nach Majorisierung streben könnte. Und meist kommt in der Europäischen Union keine auf Majorisierung bedachte Koalition größerer Segmente zustande. Die Vielgliedrigkeit und die Fragmentierung der Europäischen Union, insbesondere die große Zahl der Mitgliedstaaten oder Segmente, verhindern somit in der Regel eine besonders gefährliche Bedrohung einer Konsoziation, nämlich die Mehrheitsherrschaft durch ein Segment oder eine Koalition. Hiermit genießt die Europäische Union einen - auch im Vergleich mit anderen Konsoziationen - relativ seltenen strategischen Vorteil auf dem möglichen Weg zur demokratischen Konfliktregelung.

Er ist nicht der einzige Vorteil. Flankiert wird er von der geographischen Konzentration der Segmente. Auch dies ist ein Vorzug, von dem ebenfalls nur wenige Gemeinwesen profitieren können, unter ihnen die Schweiz. Wenn die einzelnen Segmente einer tief gespaltenen Gesellschaft in voneinander abgegrenzten Gebieten konzentriert sind, so die Konsoziations-Theorie, verhindere die wechselseitige Isolierung das Umschlagen latenter Feindseligkeiten in offene Konflikte. Besonders mächtige Pfeiler erhalte die segmentale Autonomie durch Institutionalisierung in föderalistischen oder föderalismusähnlichen Gefügen oder durch formelle und informelle Dezentralisierung. Beides ist trotz des Trends der zunehmenden Europäisierung der öffentlichen Aufgaben in der Europäischen Union nach wie vor in großem Umfang gegeben.

Ferner kann die Europäische Union auf einen weiteren förderlichen Faktor zählen: auf eine mittlerweile beachtliche Tradition kompromißorientierter Konfliktregelung. Hier erweist sich der vielbeklagte Immobilismus der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Europäischen Union als ein beträchtlicher potentieller Vorteil auf dem Weg von der bürokratischen zur demokratischen Konsoziation.

Nicht ganz eindeutig läßt sich der Beitrag des Ungleichheits-Faktors bestimmen, der in der consociationalism-Literatur zusammen mit dem Fehlen eines majoritären Segments als eine von zwei Hauptbedingungen einer stabilen demokratischen Konsoziation eingestuft wird.²⁸ Nimmt man nur die gemäßigt hohe soziale Ungleichheit bzw. die beherrzte Umverteilungspolitik als Maßlatte, so Lijphart in seiner Südafrika-Studie von 1985²⁹, so könnte man ihr in der Europäischen Union eine moderate förderliche Wirkung zuschreiben. Mißt man allerdings den Ungleichheitsfaktor strenger, nämlich als „l'absence de differences socio-économiques importantes à l'intérieur des segments“³⁰, schwindet angesichts des erheblichen Gefälles zwischen den wirtschaftsstärksten und den wirtschaftsschwächsten EU-Mitgliedstaaten der begünstigende Effekt.³¹

28 Lijphart (1985, 1997: 684).

29 Lijphart (1985); Lijpharts neuester Beitrag hierzu ist Lijphart (1998).

30 Also als Nichtvorhandensein wichtiger sozio-ökonomischer Unterschiede in den einzelnen Segmenten (Lijphart 1997: 684).

31 Der Logik der consociationalism-Theorie zufolge, würde die Erweiterung der EU um Länder mit geringem Pro-Kopf-Sozialprodukt auf Grund des Ungleichheitsfaktor ein Hindernis für die Errichtung und Aufrechterhaltung einer demokratischen Konsoziation sein.

Quantifiziert man die Wirkungen der förderlichen und hinderlichen Faktoren gemäß Konsoziations-Theorie mit Hilfe des von Lijphart erstellten Indexes, so zeigt sich für die Europäische Union dreierlei:

1. Berücksichtigt man alle förderlichen und hinderlichen Bedingungen additiv und ohne Gewichtung, so erzielt die Europäische Union auf der von -20 bis +20 reichenden Skala einen mittleren Platz. Mit anderen Worten, die Chancen ihrer Demokratisierung sind weder besonders gut, noch besonders schlecht. Gewiß: ihre Chancen sind ungünstiger als in den klassischen konsoziativen Demokratien - Schweiz sowie Österreich und die Niederlande jeweils bis Mitte der 60er Jahre - aber sie sind kaum weniger ungünstig als in Belgien, einem weiteren Paradebeispiel des consociationalism, und günstiger als die Kanadas, das mitunter als „semi-consociational“ eingestuft wurde.³²
2. Werden nur die allerwichtigsten Bedingungen berücksichtigt, so steigen die geschätzten Demokratisierungschancen der Europäischen Union sogar auf einen überdurchschnittlichen Wert.³³
3. Ferner verdeutlicht die vergleichende Einordnung, daß die Europäische Union beträchtlich günstiger für einen Weg zur demokratischen Konsoziation positioniert ist als besonders schwierige Transformationsfälle, wie etwa die Südafrikanische Republik oder Nordirland (vgl. Tabelle 2).

Insgesamt zeigt die Anwendung der Konsoziations-Theorie auf die Europäische Union, daß die Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, die Staatlichkeit der Europäischen Union zu demokratisieren, mit großen Barrieren rechnen müssen. Allerdings können diese Bestrebungen auch auf beachtliche Vorteile institutioneller Art setzen. Ihre größte Herausforderung besteht jedoch darin, mittel- und langfristig eine belastungsfähige Kommunikationsgemeinschaft zu schaffen und die schon vorhandenen Elemente einer Erinnerungs- und Erfahrungsgemeinschaft zu verstärken. Das wird ohne Kompetenz der Mehrheit der Bürger³⁴ zur Erörterung ihrer gemeinschaftlichen Anliegen

³² So in Lijphart (1977).

³³ Siehe Tabelle 2, letzte Zeile. Nach Lijphart sind das Fehlen eines majoritären Segments und moderate oder geringe Wertigkeit sozio-ökonomischer Ungleichheit die allerwichtigsten Determinanten. Doch das leuchtet auch bei immanenter Prüfung der Theorie nicht ein. Das konsensorientierte Handeln der Eliten ist nicht minder wichtig: es kann Brücken von einem Segment zum anderen bauen (vgl. Lehbruch 1967). Und höchstwahrscheinlich überschätzt Lijphart den destabilisierenden Effekt sozialer Ungleichheit. Dieser kommt wohl erst bei krasser Ungleichheit zum Zuge. Bei der Ermittlung des gewichteten, nur die allerwichtigsten Determinanten umfassenden Indexes (siehe Schaubild 1b), wurden die beiden von Lijphart erwähnten Bedingungen und der Indikator 9 der Tabelle 2 herangezogen.

³⁴ Der Fall Schweiz, in der keineswegs alle Staatsbürger zweisprachig sind, lehrt, daß diese Kompetenz nicht unbedingt allen Stimmberechtigten zukommen muß, um ein funktionsfähiges demokratisches Regime zu gewährleisten. Einsprachig sind nämlich 65,4% der Deutschschweizer, 43,4% der Romands, 27,0% der Tessiner und 20,3% der Rätoromanen (Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1996, Zürich, S. 356). Gemäß einer Umfrage aus dem Jahre 1994 sprechen von den Deutschschweizern nur 36% französisch und 35% englisch, nur 30% der Tessiner deutsch und 34% französisch, und nur 20% der Romands deutsch und 16% englisch (Kriesi et al 1996: 15). Die öffentliche Aussprache in der Schweiz erfolgt größtenteils - abgeschottet voneinander - in den Sprachgruppen (Kriesi et al 1996: 15ff., 94f.). Spitze Zungen behaupten, daß just dies ein Grund für die Stabilität der Schweiz sei: „Les Suisses s'entendent bien

gen in einer gemeinsamen Sprache³⁵ nicht möglich sein und wird unionsweit massivste Förderung des Spracherwerbs voraussetzen, also Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion durch Förderung der Kultur- und Sprachunion verlangen.³⁶

Die Anwendung der consociationalism-Theorie auf die europäische Integration zeigt, daß das Streben nach Demokratisierung der Europäischen Union ein dorniges Unterfangen, aber nicht unrealistisch ist.³⁷ Für diese Sicht spricht überdies ein weiteres Argument der consociationalism-Theorie. Neben den oben erwähnten begünstigenden und ungünstigen Bedingungen betont sie das Handeln führender Akteure und hebt hervor, daß politischer Wille und politisches Geschick miteinander versetzen können. „The really crucial factor is the commitment and skill of the political leaders“. Mit diesen Worten ergänzte Arend Lijphart seine Analyse der Hindernisse und Möglichkeiten der Demokratisierung Südafrikas und wies darauf hin, daß die förderlichen und hinderlichen Bedingungen für Einrichtung und Aufrechterhaltung konsoziativer Demokratien durch tatkräftiges Handeln politischer Eliten außer Kraft gesetzt werden können.³⁸ Das unterstreicht einen Lehrsatz des akteurszentrierten Institutionalismus: Institutionen beeinflussen Wahlhandlungen, aber sie determinieren weder die Wahl noch deren Ergebnis. Doch wer danach strebt, das Demokratiedefizit der Europäischen Union zu vermindern und dabei mit Lijphart auf das Wollen und das Geschick politischer Führungsleute setzt, muß gewärtig sein, daß diese aus dem Status quo des bürokratischen konsoziativen Staates mehr politischen Nutzen ziehen als aus einem demokratischen Staat, der für die politische Führungsschicht wegen hoher Abwahlwahrscheinlichkeit riskanter ist, und deshalb eher meiden, was vom Status quo wegführen könnte.

parce qu'ils ne se comprennent pas“ (Denis de Rougemont) - „Die Schweizer verstehen sich gut, weil sie sich nicht verstehen“.

³⁵ Und sei es notfalls mit Hilfe besonders leistungsfähiger Übersetzungscomputer.

³⁶ Die Bauprinzipien der Europäischen Union folgten bislang dem Primat der Ökonomie - bei sträflicher Vernachlässigung des „Überbaus“. Man hat die Wirtschafts- und die Währungsunion errichtet, aber von einer Kultur- und Sprachunion ist wenig in Sicht - eine Schiefelage, die der Legitimierung von Herrschaft in der EU überhaupt nicht bekommt und in dem Maße kritischer wird, wie die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben zunimmt.

³⁷ Die Anwendbarkeit der consociationalism-Theorie auf die EU unterstreicht die beachtliche Qualität der Theorie. Diese Qualität wird von den Kritikern des consociationalism (neuerdings beispielsweise Lustick 1997 und Bogaards 1998) nicht in dem gebotenen Maß gewürdigt.

³⁸ Lijphart (1985: 1279).

Tabelle 2: Förderliche und hinderliche Bedingungen der Transformation der Europäischen Union zu einer demokratischen Konsoziation

Begünstigende Bedingungen der Errichtung und Aufrechterhaltung einer konsoziativen Demokratie gemäß consociationalism-Theorie	Sind diese Bedingungen in der EU gegeben?	EU	A	B	CH	D	NL	Kanada	Südafrika	N.-Irland
1. Kein majoritäres oder nach Majorisierung strebendes Segment	Ja	++	-	-	+	++	++	-	-	--
2. Gleiche Größe der Segmente	Nein	-	0	+	-	+	0	--	-	--
3. Kleine Anzahl von Segmenten	Nein	--	+	0	--	++	+	+	-	+
4. Kleine Population	Nein	--	++	++	++	--	+	0	+	++
5. Geographische Konzentration der Segmente	Ja	++	-	-	++	-	-	+	-	-
6. Mäßig hohe soziale Ungleichheit oder beherzte Umverteilungspolitik	Ja	+	+	+	+	+	+	+	-	-
7. Einheitsstiftende Bedrohung von außen	Schwach	-	0	0	0	0	0	0	0	0
8. Gemeinschaftsbezogene Loyalität größer als segmentbezogene Loyalität	Schwach	-	++	0	++	+	++	0	+	-
9. Tradition kompromißorientierter Politik der Eliten	Ja	+	++	+	++	+	+	-	-	--
10. Schwache institutionalisierte nichtverhandlungsdemokratische Konfliktregulierung	Ja	++	-	-	0	-	-	-	--	--
11. ERGEBNIS (ungewichtet) Maximum: 20, Minimum: -20		+1	+5	+2	+7	+4	+6	-2	-6	-8
12. ERGEBNIS (gewichtete Messung nach Lijphart 1997: 684 - Indikator 1 und 6 - ergänzt um Indikator 9), Minimum: -6, Maximum: +6		+3	+2	+1	+4	+4	+4	0	-3	-5

Anmerkung: Bedingungen 1 bis 9: Standardmodell in Anlehnung vor allem an Lijphart (1985) sowie Lijphart (1977, 1991, 1993), Lehmbruch (1992) mit Ergänzung um Indikator Nr. 10 zwecks genauerer Erfassung der relativen Bedeutung nicht-verhandlungsdemokratischer Konfliktregelungen.

Zur Klassifikation wurde in Anlehnung an Lijphart (1985: 120) eine 5er-Rangskala verwendet: ++ = sehr günstig; + = günstig, 0 = weder günstig noch ungünstig, - = ungünstig, -- = sehr ungünstig.

Die Klassifikationen Belgiens, der Schweiz und Südafrikas (vor der Auflösung des Apartheidregimes, mit Korrekturen, u.a. am Meßwert des majoritären Segments, das von Lijphart als „sehr günstig“ eingestuft wurde) entstammen Lijphart (1985: 120), wurden allerdings um offenkundige Fehler bereinigt.

A = Österreich (bis Mitte 60er Jahre), B = Belgien, C = Kanada, CH = Schweiz, D = Bundesrepublik Deutschland, EU = Europäische Union, N-Irl. = Nordirland, NL = Niederlande (bis Mitte der 60er Jahre), Sü = Südafrikanische Republik (80er Jahre).

Verzeichnis der zitierten Literatur

- Abromeit, Heidrun, 1998: „Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems“, *Politische Vierteljahresschrift* 39, 80-90.
- Almond, Gabriel A.; Powell, G. Bingham, 1996: *Comparative Politics Today. A World View*. Glenview, Ill. u.a. New York: Harper Collins.
- Apter, David E., 1967: *The Political Kingdom of Uganda. A Study in Bureaucratic Nationalism*. Princeton N. J.: Princeton University Press.
- Armingeon, Klaus, 1993: „Auf dem Weg zu einem europäischen politischen System?“, *Journal für Sozialforschung* 33, 255-272.
- Armingeon, Klaus, 1998: „Consociationalism and Economic Performance in Switzerland 1968-1998“, Paper prepared for presentation at the Conference „*The fate of consociationalism in Western Europe, 1968-1998*“. Harvard University, Center for European Studies, 29.-31. Mai 1998.
- Bogaards, Matthijs, 1998: „The favourable factors for consociational democracy: A review“, *European Journal of Political Research* 33, Nr. 4, 475-496.
- Crepaz, Markus M.L., 1998: „Political Institutions, Change, and Macro-economic Outcomes in Austria“, Paper prepared for presentation at the Conference „*The fate of consociationalism in Western Europe, 1968-1998*“. Harvard University, Center for European Studies, 29.-31. Mai 1998.
- Daalder, Hans; Koole, Ruud, 1998: „The Consociational Democracy Model and the Netherlands: Ambivalent Allies?“ Draft Paper prepared for presentation at the Conference „*The fate of consociationalism in Western Europe, 1968-1998*“. Harvard University, Center for European Studies, 29.-31. Mai 1998.
- Dahl, Robert A., 1971: *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven/London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989: *Democracy and its Critics*. New Haven, Conn. u. a.: Yale University Press.
- Deschouwer, Chris, 1998: „Falling Apart Together. The Changing Nature of Belgian Consociationalism, 1961-1998“, Paper prepared for presentation at the Conference „*The fate of consociationalism in Western Europe, 1968-1998*“. Harvard University, Center for European Studies, 29.-31. Mai 1998.
- Eichener, Volker, 1998: *Wie demokratisch ist die Europäische Union?* Bochum: Manuskript.
- Gentschel, Philipp, 1998: „Markt und Staat in Europa“, *Politische Vierteljahresschrift* 39, 55-79.
- Govaert, Serge, 1997: „Le Grand-Duché de Luxembourg: une stabilité trompeuse?“, *Revue Internationale de Politique Comparée* 4, 585-600.
- Grande, Edgar 1998: *Post-National Democracy in Europe*. München: Manuskript.

- Héritier, Andrienne; Knill, Christoph; Mingers, Susanne, 1996: *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State. Britain, France, Germany*. Berlin/New York u. a.: de Gruyter.
- Herrigel, Gary, 1998: „Collective Regeneration and Cooperative Self-Blockage: Comparisons of the German, Japanese and American Steel Industries since mid 1970s“, Paper prepared for presentation at the *Conference „The fate of consociationalism in Western Europe, 1968-1998“*. Harvard University, Center for European Studies, 29.-31. Mai 1998.
- Hix, Simon, 1998: „Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy“, *West European Politics* 21, 19-52.
- Hottinger, Julian Thomas, 1997: „La Suisse, une démocratie consociative ou de concordance?“, *Revue Internationale de Politique Comparée* 4, 625-638.
- Huntington, Samuel P., 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma.
- Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hg.), 1996: *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Jones, Eric, 1998: „Consociationalism, Corporatism, and the Fate of Belgium“, Paper prepared for presentation at the *Conference „The fate of consociationalism in Western Europe, 1968-1998“*. Harvard University, Center for European Studies, 29.-31. Mai 1998.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1996: „Integration und Demokratie“, in: Markus Jachtenfuchs; Beate Kohler-Koch, (Hg.), 1996: *Europäische Integration*. Opladen, Leske + Budrich, 47-72.
- Klingemann, Hans-Dieter; Römmele, Andrea; Scholz, Evi, 1998: Leuchttürme Europas. Ein 3-Stufen-Modell politischer Kommunikation und erste empirische Ergebnisse, in: Thomas König, Elmar Rieger, Hermann Schmitt (Hg.), 1998: *Europa der Bürger?* Frankfurt a.M./New York: Campus, 201-219.
- Kriesi, Hanspeter et al. 1996: *Le clivage linguistique. Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Bern: Bundesamt für Statistik.
- Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- Lehmbruch, Gerhard, 1969: „Konkordanzdemokratie im internationalen System“, in: Ernst-Otto Czempel, (Hg.), *Die anachronistische Souveränität, (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 1)*. Opladen, 139-163.
- Lehmbruch, Gerhard, 1974: „A Non-Competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: The Case of Switzerland, Austria and Lebanon“, in: Kenneth D. McRae, (Hg.), *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*. Toronto: Mac Clelland/Stewart, 90-97.
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart u.a.: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard, 1983: „Konkordanzdemokratie“ in: Manfred G. Schmidt, (Hg.), *Westliche Industriegesellschaften. Wirtschaft - Gesellschaft - Politik* (Pipers Wörterbuch zur Politik, hrsg. v. Dieter Nohlen, Bd. 2). München: Piper, 198-203.

- Lehmbruch, Gerhard, 1987: „Proporzdemokratie“ nach zwanzig Jahren. Überlegungen zur Theoriebildung in der komparatistischen Forschung über politische Strategien in der Schweiz“. Konstanz: Manuskript.
- Lehmbruch, Gerhard, 1992: „Konkordanzdemokratie“, in: Manfred G. Schmidt, (Hg.), *Die westlichen Länder* (Lexikon der Politik, Bd. 3). München: Beck, 206-211.
- Lehmbruch, Gerhard, 1993: „Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland“, *Publius: The Journal of Federalism* 23, Nr. 2, 43-60.
- Lehmbruch, Gerhard, 1998: „Negotiated democracy, consociationalism and corporatism in German politics: The legacy of the Westphalian Peace“, Paper prepared for presentation at the Conference „The fate of consociationalism in Western Europe, 1968-1998“. Harvard University, Center for European Studies, 29.-31. Mai 1998.
- Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hg.), 1998 (engl. 1995): *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Liebert, Ulrike, 1995: *Modelle demokratischer Konsolidierung. Parlamente und organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, Italien und Spanien (1948-1990)*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lijphart, Arend, 1968: *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Lijphart, Arend, 1974: „Consociational Democracy“, in: Kenneth D. McRae, (Hg.), *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*. Toronto: Mac Clelland/Stewart, 70-89.
- Lijphart, Arend, 1977: *Democracy in Plural Societies*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1985: *Power Sharing in South Africa*. Institute of International Studies Berkeley: University of California.
- Lijphart, Arend, 1989: „Democratic Political Systems. Types, Cases, Causes, and Consequences“, *Journal of Theoretical Politics* 1, 33-48.
- Lijphart, Arend, 1993: „Consociational Democracy“, in: Joel Krieger, (Hg.), *The Oxford Companion to Politics of the World*. New York u. a.: Oxford Univ. Press, 188-189.
- Lijphart, Arend, 1994: „Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering“, *European Journal of Political Research* 15, 1-17.
- Lijphart, Arend, 1996: „The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation“, *American Political Science Review* 90, 258-268.
- Lijphart, Arend, 1997: „Changement et continuité dans la théorie consociative“, *Revue Internationale de Politique Comparée* 4, 679-698.
- Lijphart, Arend, 1998: South African Democracy: majoritarian or consociational?, *Democratization* 5, 144-150.

- Lijphart, Arend; Crepaz, Markus M., 1991: „Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages“, *British Journal of Political Science* 21, 235-246.
- Lijphart, Arend; Hottinger, Thomas, 1997: „Les Démocraties Consociatives“, *Revue Internationale de Politique Comparée* 4, 529-530.
- Lindberg, Leon N., 1974: „The Political System of the European Community“, in: Martin O. Heisler, (Hg.), *Politics in Europe: Structures and Processes in Some Postindustrial Democracies*. New York: Mac Kay.
- Lindberg, Leon N.; Scheingold, Steward A., 1970: *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Lipset, Seymour Martin, 1959: „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy“, *American Political Science Review* 53, 69-105.
- Lipset, Seymour Martin, 1981 (erweiterte Ausgabe): *Political Man. The Social Base of Politics*. Baltimore M. d.: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin; Seong, Kyoung-Ryung; Torres, John Charles, 1993: „A comparative analysis of the social requisites of democracy“, *International Social Science Journal* 45, 155-175.
- Lustick, Ian S., 1997: „Lijphart, Lakatos, and Consociationalism“, *World Politics* 50, 88-117.
- Luther, Kurt Richard, 1997: „Des piliers et des voûtes de l'architecture politique autrichienne“, *Revue Internationale de Politique Comparée* 4, 531-560.
- Majone, Giandomenico, 1996: *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone, Giandomenico, 1997: „From the Positive to the Regulatory State“, *Journal of Public Policy*, Jg. 17, Nr. 2, 139-168.
- Marks, Gary u.a., 1996: *Governance in the European Union*. London u.a.: SAGE.
- Moravcsik, Andrew, 1993: „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach“, *Journal of Common Market Studies* 31, 473-524.
- Moravcsik, Andrew, 1998: „Integration Theory“, in: Desmond Dinan, (Hrsg.), *Encyclopedia of the European Union*. London/Basingstoke: Macmillan, 278-291.
- Norris, Pippa, 1998: „The Dynamics of Change within Consociational Systems“, Paper prepared for presentation at the Conference „The fate of consociationalism in Western Europe, 1968-1998“. Harvard University, Center for European Studies, 29.-31. Mai 1998.
- Pelinka, Anton, 1998: „Consociational Democracy in Austria: Political Change, 1968-1998“, Paper prepared for presentation at the Conference „The fate of consociationalism in Western Europe, 1968-1998“. Harvard University, Center for European Studies, 29.-31. Mai 1998.
- Pennings, Paul, 1997: „Les Pays-Bas: déclin partiel de la démocratie consociative?“, *Revue Internationale de Politique Comparée* 4, 561-584.
- Putnam, Robert D., 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Ross, George, 1997 (3. Auflage): „The European Union“, in: Mark Kesselman u.a. (Hg.), *European Politics in Transition*. Boston/New York: Harper & Colins, 569-656.
- Ross, George, 1998: „Delors, Jacques (1925-)“, in: Desmond Dinan, (Hg.), *Encyclopedia of the European Union*. London/Basingstoke: Macmillan, 124-129.
- Sbragia, Alberta M. (Hg.), 1992: *Euro-Politics*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Scharpf, Fritz W. 1985: „Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“, *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1996: „Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States“, in: Gary Marks u.a., *Governance in the European Union*. London u.a.: SAGE, 15-39.
- Scharpf, Fritz W., 1997a: „Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance“, *Journal of European Public Policy*, Jg. 4, 520-538.
- Scharpf, Fritz W., 1997b: „Wege zur Zivilisierung des Eurokapitalismus“, in: Eugen Antalovsky; Sonja Puntcher Riekman u.a. (Hg.), *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*. Marburg: Metropolis, 365-375.
- Scharpf, Fritz W., 1998: „Demokratische Politik in der internationalisierten Demokratie“, in: Michael Th. Greven, (Hrsg.), *Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. Opladen: Leske + Budrich, 81-104.
- Schmidt, Manfred G., 1994: „Nationale Politikprofile und Europäische Integration“, in: Oscar W. Gabriel; F. Brettschneider (Hg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 422-444.
- Schmidt, Manfred G., 1997: „*Demokratiethorien*“. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 1998: Das politische Leistungsprofil der Demokratien, in: Michael Th. Greven, (Hg.), *Demokratie - eine Kultur des Westens. 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. Opladen: Leske + Budrich, 181-200.
- Schmidt, Manfred G., 1999 (i.E.): „Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben“, in: Thomas Ellwein; Everhard Holtmann (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven*. Opladen (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 1999).
- Schmitter, Philippe C., 1996a: „Examining The Present Euro-Polity With the Help of Past Theories“, in: Gary Marks u.a., *Governance in the European Union*. London u.a.: SAGE, 1-14.
- Schmitter, Philippe C., 1996b: „Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts“, in: Gary Marks u.a., *Governance in the European Union*. London u.a.: SAGE, 121-150.
- Seiler, Daniel Louis, 1997: „Un système consociatif exemplaire: la Belgique“, *Revue Internationale de Politique Comparée* 4, 601-624.
- Shackleton, Michel, 1998: „Democratic Deficit“, in: Desmond Dinan (Hg.), *Encyclopedia of the European Union*. London/Basingstoke: Macmillan, 130-134.

- Steiner, Jürg, 1998: „Consociational Theory and Switzerland - Revisited Thirty Years Later“, Paper prepared for presentation at the *Conference „The fate of consociationalism in Western Europe, 1968-1998“*. Harvard University, Center for European Studies, 29.-31. Mai 1998.
- Taylor, Paul, 1993: *International Organization in the Modern World*. London/New York: Pinter.
- van Schendelen, M.P.C.M. 1997 (zuerst 1984): „Das Geheimnis des europäischen Parlaments: Einfluß auch ohne Kompetenz“, in: Winfried Steffanie; Uwe Thaysen, (Hg.), *Parlamente und ihr Umfeld*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 157-168.
- van Waarden, Frans, 1998: „Consociationalism and Economic Performance. The Netherlands“, Paper prepared for presentation at the *Conference „The fate of consociationalism in Western Europe, 1968-1998“*. Harvard University, Center for European Studies, 29.-31. Mai 1998.
- Warleigh, Alexander, 1998: „Better the Devil You Know? Synthetic and Confederal Understandings of European Unification“, *West European Politics* 21, 1-18.
- Weber, Max, 1988a (1917): „Wahlrecht und Demokratie in Deutschland“, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: Mohr, 245-291.
- Weber, Max, 1988b (1918): „Parlament und Regierung in neugeordneten Deutschland“, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: Mohr, 306-443.
- Weiler, J.H.H., 1995: „European Democracy and its Critics - Five Uneasy Pieces“ in: J.H.H. Weiler et al., *Democracy and Federalism in European Integration*. Bern/Zürich: Stämpfli u. a., 5-43.
- Wessels, Wolfgang, 1997: „Das politische System der Europäischen Union“, in: Wolfgang Ismayr, (Hg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 693-722.
- Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.), 1997: *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Zürn, Michael, 1996: „Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenenprozeß“, *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 37, 27-55.

ZeS-Arbeitspapiere

Neuerscheinungen 1999/2000

Nr. 10/99	Schmähl, Winfried	Sozialpolitische Rahmenbedingungen für Alter(n) auf dem Lande: Ressourcen, Politikfelder und Entwicklungstendenzen.
Nr. 11/99	Roth, Günter; Rothgang, Heinz	Stop der „Preiswalze“? Führt das Pflege-Versicherungsgesetz zu einer Angleichung und Begrenzung der Heimentgelte?
Nr. 12/99	Jochem, Sven	Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des Sozialversicherungsstaates.
Nr. 13/99	Stecker, Christina	„Bürgerarbeit“ – eine Chance zur Erhaltung des Sozialstaates? Das Modell der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen.
Nr. 14/99	Rieger, Elmar	Zur „Theorie“ der Sozialpolitik und des Wohlfahrtsstaates. Der Beitrag Max Webers.
Nr. 15/99	Leibfried, Stephan; Pierson, Paul	European Social Policy.
Nr. 16/99	Schulte, Katja; Stoek, Holger; Voges, Wolfgang	Sozialhilfeverläufe im lokalen Kontext. Strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen in Bremen und Halle/Saale.
Nr. 17/99	Siegel, Nico A.; Jochem, Sven	Zwischen Sozialstaats-Status quo und Beschäftigungswachstum. Das Dilemma des Bündnisses für Arbeit im Trilemma der Dienstleistungsgesellschaft.
Nr. 18/99	Schmidt, Manfred G.	Grundzüge der Sozialpolitik in der DDR.
Nr. 1/00	Greß, Stefan	Der Nachbar als Herausforderung? – Zur Vorbildfunktion des niederländischen Modells.
Nr. 2/00	Hardt, Freia; Krimmel, Iris; Schneider, Holger; Wagschal, Uwe	Die Bremer Bürgerschaftswahl vom 6. Juni 1999. Ergebnisse und Analysen.
Nr. 3/00	Fachinger, Uwe Oelschläger, Angelika	Selbständige und ihre Altersvorsorge. Sozialpolitischer Handlungsbedarf?
Nr. 4/00	Schmidt, Manfred G.	Thesen zur Reformpolitik im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland.
Nr. 5/00	Gohr, Antonia	Was tun, wenn man die Regierungsmacht verloren hat? Die SPD-Sozialpolitik in den 80er Jahren.
Nr. 6/00	Bögenhold, Dieter; Fachinger, Uwe	The Social Embeddedness of Consumption – Towards the Relationship of Income and Expenditures over Time in Germany.