



Mehr Demokratie in der EU

Empfehlungen für die Reform der
Mitbestimmungsrechte der Bürger
und des politischen Systems der EU

Thomas Benedikter



**Politische Bildung und Studien in Südtirol
Centro sudtirolese di formazione e studi politici
Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education**

Impressum

Herausgeberin: Sozialgenossenschaft POLITiS - Politische Bildung und Studien in Südtirol
Dominikanerplatz 35 - I-39100 Bozen
Tel. +39 0471 973124
info@politis.it
www.politis.it
Autor: Dr. Thomas Benedikter
Bozen, Juni 2014

Die in den POLITiS-Expertisen vertretenen Positionen decken sich nicht unbedingt mit jenen der Sozialgenossenschaft als solcher.

Die Sozialgen. POLITiS "*....verfolgt öffentliche, erzieherische und gemeinnützige Zwecke und ist politisch unabhängig, konfessionell neutral und frei von wirtschaftlichen Partikularinteressen.*"

Art. 3, Abs. 4. des Genossenschaftsstatuts

Mehr Demokratie in der EU

Empfehlungen für die Reform der Mitbestimmungsrechte der Bürger und die Reform des politischen Systems der EU

von *Thomas Benedikter*¹

Seit ihrer Gründung 1957 leidet die EU (früher EG, noch früher EWG) an einem Defizit an Demokratie, sofern man auch von internationalen Organisationen und einem Staatenverbund wie der EU demokratische Entscheidungsprozesse und Legitimation durch die regierten Bürger postuliert. 2009 hat der EU-Vertrag von Lissabon die Substanz des Verfassungsvertragsentwurfs von 2003 in die Rechtskraft gerettet, der die EU sowohl handlungsfähiger wie demokratischer machen wollte. Das Ergebnis erfüllt nicht die Hoffnungen. Der Integrationsprozess Europas wird weiterhin von den Regierungen bestimmt, von exklusiven intergouvernementalen Stäben gestaltet, von Technokraten umgesetzt. Er verläuft ohne konsequent demokratische Gewaltenteilung zwischen den Organen, ohne echtes Mitwirkungsrecht der Regionen, ohne Entscheidungsrechte der EU-Bürger. Der Lissabon-Vertrag hat zwar einen Spalt weit die Tür zur direkter Beteiligung der Bürger geöffnet, aber keinen europäischen Bürgerentscheid eingeführt. Auch nach Lissabon ist das politische System der EU weit entfernt von den Standards, die gemeinhin auf eine moderne Demokratie angelegt werden. Wäre die EU ein Staat, so hat es einmal EU-Kommissar Verheugen auf den Punkt gebracht, könnte sie nicht in die EU aufgenommen werden. Worin besteht das Defizit an Demokratie der EU? Was bringt die neue "Europäische Bürgerinitiative"? Und schließlich: reicht ein solches Instrument aus, um den EU-Bürgern mehr politische Mitbestimmung zu verschaffen?

1. Das Demokratiedefizit der EU

Die EU ist immer noch kein Bundesstaat und hat keine Verfassung. Laut Präambel des Lissaboner Vertrag fußt die EU aber auf demokratischen Prinzipien, und Art. 45 schreibt klar fest:²

1. Die EU gründet auf dem Prinzip der repräsentativen Demokratie.
2. Die Bürger sind auf Ebene der EU direkt im Europaparlament (EP) vertreten. Die Mitgliedstaaten werden durch den Europäischen Rat und den europäischen Ministerrat vertreten, die selbst den nationalen, von ihren Bürgern gewählten Parlamenten verantwortlich sind.
3. Jeder Bürger hat das Recht, am demokratischen Leben der EU teilzunehmen. Die Entscheidungen werden in möglichst offener und bürgernaher Form getroffen.
4. Die europäischen politischen Parteien tragen zur Bildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des politischen Willens der Bürger der Union bei.

Tatsache ist, dass 2014 die Wahlbeteiligung an den EU-Wahlen EU-weit auf dem relative geringen Satz von 43% verharrt. Europäische Parteien gibt es zwar und zum Teil treten diese als solche zu den Wahlen an, doch nach wie vor sind es die nationalen Parteien, die mit nationalen Themen und Prioritäten die europapolitische Diskussion dominieren. Die EU-Bürger werden im Allgemeinen nicht mit alternativen Programmen für die Politik in der EU und der EU-Organen konfrontiert und können sich gar kein Bild davon machen, wie die politische Willensbildung in Europa letztlich zustande kommt. Bei den EU-Wahlen werden

¹ Thomas Benedikter (Bozen, 1957), studierter Volkswirt und im Hauptberuf Wirtschafts- und Sozialforscher in Bozen, arbeitet seit 2000 aktiv in der Initiative für mehr Demokratie (Bozen) mit und publizierte in diesem Rahmen: „Wir sind das Volk – Einführung in die direkte Demokratie“ (2006), „Più potere al cittadino“ (2008), „Più democrazia per l'Europa“ (2010), „Il bilancio partecipativo – Un'introduzione“ (2013). Er schreibt für verschiedene Zeitschriften im In- und Ausland und verfasste neben einer Reihe von Publikationen zu gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Themen Südtirols Monographien zu den Kriegen im Kosovo (1998, Datenews), in Nepal (2003, LIT), in Kaschmir (2005, Frilli), zur Sprachenpolitik in Indien (2009, LIT) sowie zum weltweiten Vergleich von Autonomiesystemen (The World's Modern Autonomy Systems, EURAC 2010; Moderne Autonomiesysteme 2012, beide im Internet). Herausgeber von "Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie" (POLITiS, 2014).

² Vgl. http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_it.htm

keine europäischen Parteien auf gemeinsamen Listen mit Europaprogrammen, auch keine EU-Regierung gewählt, sondern im Grunde nur "Testwahlen" für die nächstfälligen Parlamentswahlen im jeweiligen Mitgliedsstaat abgeführt. So fühlen sich Millionen von EU-Bürgern nahezu ohnmächtig einem Integrationsprozess ausgesetzt, den sie oft nicht zu durchblicken und noch weniger zu kontrollieren vermögen, auch wenn sie die materiellen Vorteile der EU erkennen und schätzen.

Dabei ist die Art und Weise der Parteienherrschaft schon auf nationaler Ebene ein Hohn auf demokratische Kontrolle der Macht durch die Bürger. In Italien haben die Wähler mit dem geltenden Wahlrecht fast keinen Einfluss auf die Auswahl der Kandidaten, weder bei den Wahlen zum Parlament in Rom noch in Brüssel. Die berüchtigte "Politikerkaste"³ Italiens mit ihren Privilegien ist nur der deutlichste Ausdruck der Degeneration demokratischer Systeme durch die Übermacht der Parteien. Dies ruft bei den Bürgern immer mehr Frustration, Wahlenthaltung, Wechselwählertum und Nicht-Beteiligung hervor.

Abgesehen von den Zuständen in den Mitgliedsländern stellt sich die Frage, ob die in den EU-Verträgen vorgesehenen Verfahren, Institutionen und Entscheidungsprozesse den Ansprüchen auf demokratische Beteiligung der Bürger entsprechen. Es geht um nichts weniger als um den Stand der Demokratie in Europa. Im Zentrum der Demokratie muss der Souverän stehen, die freien Bürger und Bürgerinnen. Ihre Präferenzen, ihr Wille, ihre Initiativen bilden die Legitimationsgrundlage für die politische Macht der Institutionen. Die Politiker vertreten die Bürger, doch diese nehmen die "Eurokraten" als ferne, abgehobene Elite wahr, die im Brüsseler Filz zwischen Kommission, Lobbies und Bürokratie Entscheidungen ohne ausreichende Kontrolle trifft.⁴ Die EU hat bereits heute, obwohl kein Bundesstaat, mit staatsähnlicher Rechtsetzung gewaltigen Einfluss auf unzählige Lebensbereiche. Schon fast 80% aller Rechtsnormen sollen auf EU-Ebene erlassen werden. Doch politische Macht braucht *checks and balances*, ein System gegenseitiger Kontrolle der demokratischen Institutionen untereinander und der Bürger gegenüber ihren Vertretern. Wann immer diese als Souveräne in der Demokratie die unmittelbare Entscheidung über eine Sachfrage beanspruchen, müssten die politischen Vertreter ihre Macht ruhen und das Volk nach gut durchdachten Verfahren selbst entscheiden lassen. Dieses Element fehlt in der EU.

Das Europäische Parlament (EP) wird zwar gewählt und verschafft der EU damit eine direkte demokratische Legitimation seitens der Wähler aller Mitgliedsländer. Seine Rechtsetzungsbefugnis teilt es jedoch mit dem Europäischen Rat, dem Organ der heute 28 Regierungen. Bis 1987 musste das EP im Gesetzgebungsprozess überhaupt nur konsultiert werden, ohne selbst EU-Normen verabschieden zu können. Die Europäischen Einheitsakte begründeten die Zusammenarbeit der beiden Organe, der Maastricht-Vertrag die Pflicht zur gemeinsamen Entscheidung des Parlaments und des Rates, die das EP erheblich aufwertete. Der Lissabon-Vertrag von 2007 (in kraft seit 2009) hat die "Gemeinsame Entscheidung" dieser beiden Organe zum normalen Gesetzgebungsverfahren der EU gemacht. In der Praxis ist es aber die EU-Kommission mit ihrem technokratischem Unterbau, die die EU-Gesetzentwürfe - Verordnungen oder Richtlinien - ausarbeitet und sie dann dem EP und EU-Rat zuleitet. Das EP kann zwar etwas abändern und ablehnen, doch Inhalte und Agenda werden von der EU-Kommission vorgegeben.

Die Exekutivlastigkeit der EU zeigt sich gerade an dieser zentralen Rolle des Europäischen Rats. Dies spiegelt die bisherige Entwicklung der EU als intergouvernementaler Prozess wider, der in Zeiten der Krisenbewältigung wie in der laufenden Euro-Krise noch deutlicher wird. Je nach Themen und Sachbereichen - derzeit 10 an der Zahl - setzt sich der Europäische Rat aus den Ministerpräsidenten oder den jeweils zuständigen Ministern der 28 Mitgliedsländer zusammen. Der Vorsitz des EU-Rats rotiert alle 6 Monate, doch ist mit dem Lissabon-Vertrag auch die Figur des sogenannten "permanenten Ratspräsidenten" geschaffen worden. Der Europäische Rat übt zusammen mit dem EP die Gesetzgebungsgewalt aus und verabschiedet den Haushalt der Union. Er koordiniert die Wirtschaftspolitik und demnächst wahrscheinlich auch die Fiskalpolitik der Mitgliedsstaaten. Er ist zuständig für die Außen- und Sicherheitspolitik, schließt internationale Verträge mit Staaten und internationalen Organisationen ab, koordiniert die Zusammenarbeit der Polizei und Justiz auf EU-Ebene.

3 Mehr darüber in der berühmten Studie von Sergio Rizzo/Gian Antonio Stella "La Casta" (2007)

4 Aufschlussreich dazu eine journalistische Publikation: Andreas Oldag/Hans-Martin Tillack (2003)

Nun werden die Minister und Ministerpräsidenten der Mitgliedsländer zwar gewählt, aber nicht für ein europapolitisches Mandat und nicht aufgrund eines Programms für die gemeinschaftliche Gestaltung der EU-Politik, sondern für die Besetzung eines staatlichen Parlaments- und Regierungsmandats. Wann spielten jemals bei Wahlen zum italienischen Parlament die EU-Politik und die europapolitischen Ziele einer Partei eine Rolle? Wann haben sich Parteien im nationalen Wahlkampf jemals bemüht, ihre Vorhaben und ihre Programme für die EU-Politik den Wählern darzulegen? Die Legitimation dieser Minister, im Auftrag der Wähler die EU-Politik zu gestalten, ist somit sehr schwach. Da es sich bei der Machtausübung im EU-Rat im Wesentlichen auch um eine Gesetzgebungsbefugnis handelt, steht diese zentrale Rolle des Europäischen Rats geradezu in Widerspruch zum Prinzip der Gewaltenteilung.

Dem Europäischen Rat steht als Regierungsorgan die EU-Kommission zur Seite, ein hybrides Gebilde mit nur sehr mittelbarer Legitimation durch den Wähler. Sie besteht aus einem Kommissar pro EU-Mitgliedsland und ist formell unabhängig von Weisungen jener nationalen Regierung, die ihn vorgeschlagen hat. Die Kommission wird vom EU-Rat vorgeschlagen, genau wie der EU-Kommissionspräsident, und muss nach Anhörung im EP von diesem kollektiv das Vertrauen erhalten. Somit ist sie weit entfernt von einer Regierung, die aus den Reihen des EPs frei und nach Koalitionsvereinbarungen transnationaler europäischer Parteien gewählt wird. Robert Menasse schrieb in einem bemerkenswerten Essay zu diesem Thema: "Das Initiativrecht hat die Kommission...Die Kommission aber ist die Institution, in der die demokratische Legitimation am Ende ausgehebelt wird: hier arbeitet ein nicht gewählter und nicht abwählbarer Apparat, der die Gewaltentrennung aufgehoben hat. Demokratiepolitisch produziert diese Trias von Parlament, Rat und Kommission also ein schwarzes Loch, in dem das, was wir unter Demokratie verstanden, verschwindet."⁵

Somit ergeben sich für die politische Architektur der EU eine ganze Reihe von Legitimationsproblemen:

1. Weder die EU-Ratsmitglieder noch die Kommissionsmitglieder werden vom Wähler gewählt, noch muss der EU-Rat das Vertrauen des Parlaments erhalten. Wenn die Kommission in der EU eine Regierungsfunktion ausübt, müsste sie zumindest vom EP nominiert, gewählt und abgewählt werden können. Dies geschieht nicht, obwohl das EP einem einzelnen Kommissar das Misstrauen aussprechen kann.
2. Die nationalen Parlamente ziehen ihre Minister in den seltensten Fällen für EU-Fragen zur Rechenschaft. Die Parteien machen die EU-Politik bei nationalen Wahlen nicht zum Thema. Selbst bei den Wahlen des EP bleiben, gemäß den Erfahrungen in Italien (und Südtirol) seit 1979, nationale oder gar regionale Themen bestimmend im Wahlkampf. Kurz: dem Europäischen Rat fehlt die Legitimation durch die EU-Bürger.
3. Auch wenn alle Minister der 27 Mitgliedsländer durch die nationalen Parlamente kontrolliert würden, löste dies noch nicht das Legitimationsproblem. Die Wähler wählen ihre Kandidaten bei den Europa-Wahlen vor allem aufgrund nationaler Programme und entsprechender Präferenzen. Europa spielt eine völlig marginale Rolle. Auch wenn die nationalen Parlamente ihre Minister in Brüssel besser kontrollierten, aufgrund welcher Kriterien? Aufgrund welcher von den Wählern ausgedrückten Präferenzen?

"Die Demokratie in der EU ist in Gefahr, weil immer mehr weitreichende Entscheidungen nur mehr von einer Handvoll mächtiger Politiker getroffen wird, wobei nicht nur das Volk außen vor gelassen werden, sondern auch das EU-Parlament laufend übergangen wird", befindet die NRO *Democracy International*.⁶ Das Demokratie-Defizit der EU gilt inzwischen als eine chronische und kaum zu heilende Mangelkrankheit, die immer wieder diagnostiziert und beklagt wird. "Dabei kann von einem medizinischen Rätsel keine Rede

5 Robert Menasse, "Populismus zerstört Europa", in *DIE ZEIT*, 20. Mai 2010

6 Vgl. Abschlusserklärung der Teilnehmer am internationalen Sommerkongress von *Democracy International* in Burgas (Bulgarien), 12.-15.05.2012, auf: www.democracy-international.org. Die Erklärung schließt ab mit den Worten: "...Aus all diesen Gründen brauchen wir mehr Demokratie, mehr Bürgerbeteiligung und mehr direkte Demokratie in den Nationalstaaten und auf internationaler Ebene. Democracy International fordert das Recht auf Volksinitiative und Referenden in allen Mitgliedsländern auf lokalen, regionaler, nationaler und transnationaler Ebene. Wir beobachten die Entwicklung der direkten Demokratie und arbeiten an Konzepten und Kriterien für moderne Formen der direkten Demokratie auf allen Ebenen."

sein", schreibt H.-M. Enzensberger, "es handelt sich vielmehr um eine durchaus beabsichtigte Grundsatzentscheidung. Als hätte es die Verfassungskämpfe des 19. und 20. Jahrhunderts nie gegeben, haben sich Ministerrat und Kommission schon bei der Gründung der EG darauf geeinigt, dass die Bevölkerung bei ihren Beschlüssen nichts mitzureden hat."⁷ Das viel beklagte Demokratie-Defizit sei nichts anderes als ein vornehmer Ausdruck für die politische Entmündigung der Bürger, was auch durch kosmetische Korrekturen nicht zu heilen wäre. Diese etwas pessimistische Einschätzung mag für die heutige politische Praxis der EU nicht mehr ganz zutreffen, doch geht die Regierungspraxis tatsächlich nicht zusammen mit dem politischen Anspruch des Lissabon-Vertrags und den Erwartungen von Millionen von EU-Bürgern. Die Regierungen können in der EU nur schalten und walten, solange die nationalen Parlamente, das EU-Parlament und die Bürger widerstandslos zusehen. Für jede machtbewusste Exekutive ist die Passivität der Bürger ein paradiesischer Zustand. Andererseits schließt der Lissabon-Vertrag die Weiterentwicklung der heutigen EU zu einem demokratischeren System nicht aus genauso wenig wie die jetzige Änderung der EU-Verträge zwecks Einführung einer "europäischen Wirtschaftsregierung". Dennoch zweifeln nicht Wenige daran, dass die EU jemals näher zum Bürger rücken kann.⁸

2. Kann Europa gar nicht bürgernah werden?

Die EU ist ein kontinentaler Staatenverbund für über 500 Millionen Bürger in 28 Staaten, Tendenz steigend. Ihre Institutionen haben Entscheidungen für drei Viertel der europäischen Bevölkerung zu treffen, eine supranationale Gesetzgebung für all jene Politikfelder zu erstellen, die supranational reguliert werden müssen: von europäischen Verkehrsmagistralen bis zur Besteuerung des Flugverkehrs, vom Klimaschutz bis zu Finanzmarktregeln, vom Konsumentenschutz bis zu den Fischereirechten. Ein freier Binnenmarkt mit den vier Grund Säulen freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr braucht eine hohe Regelungsdichte, wenn Verbraucher, Arbeitnehmer, Unternehmer in ihren Rechten geschützt sein sollen. Die EU-Gesetzgebung hat in der Gesamtgesetzgebung im EU-Raum ein ständig wachsendes Gewicht und greift tatsächlich, wenn auch oft unbemerkt, in den Alltag ihrer Bürger ein. Trotz aller Bekenntnisse zu Bürgernähe und repräsentativer Demokratie ist die EU exekutivlastig geblieben. Dies begründen die "Eurokraten", der Apparat der EU-Kommission, oft mit dem Sachzwang: nur die Verwaltung verfüge über das nötige Wissen, um EU-weit Regeln zu definieren und durchzusetzen. Ist das in der Präambel der Lissabon-Verträge angesprochene "Europa der Bürger" eine pure Illusion? Ist die Ausformung der politischen Architektur nach klassischer parlamentarischer Gewaltenteilung frommer Wunsch und schon angesichts der Komplexität dieses Gebildes gar nicht realisierbar? Ist gar direkte Demokratie auf EU-Ebene nichts als Utopie?

Europa wird nie bürgernah, und das ist auch gut so, schrieb Jochen Bittner im September 2011 in DIE ZEIT (Nr.40), die Gesetzgebung in Europa müsse zum guten Teil durch Abgesandte der Regierungen bewerkstelligt werden. Dem direkt gewählten Parlament also etwas Kontrolle, aber keine Initiative und schon gar nicht das Recht, die europäische Regierung zu bestimmen. Andererseits betonen die EU-Verträge immer wieder den Grundsatz der Subsidiarität: nur dort, wo die untergeordnete (bürgernähere) Gemeinschaft überfordert sei, dürfe die nächsthöhere Instanz eingreifen und regeln. Den Umkehrschluss zieht Bittner: "Die EU hat gar nicht bürgernah zu sein. Sie soll sich fernhalten von lokalen, regionalen, nationalen Fragen und sich um das kümmern, wozu sie geschaffen wurde: ums Große, ums Zwischenstaatliche, ums Kontinentale."⁹ Tut sie allerdings nicht, sondern greift massiv - mit voller Billigung der Regierungen - in die unteren Regierungsebenen ein, unterwirft in einer unnötigen Regulierungswut Details einer europaweiten Norm, zieht schleichend neue Kompetenzen an sich. Nationale Politiken nutzen die Brüsseler Organe gern, um Gesetze "über die Bande" durchzudrücken, auch weil ein Verwaltungsapparat und eine politische Elite sich selbst legitimieren will.¹⁰

⁷ Hans Magnus Enzensberger (2011), 52

⁸ Erhellend dazu: Kerstin Gammelín/Raimund Löw, *Europas Strippenzieher*, Ullstein Verlag 2014

⁹ Jochen Bittner, "Europa wird nie bürgernah", in: DIE ZEIT Nr. 40/2011, vom 29.9.2011

¹⁰ Diese Entwicklung beschreiben sehr gut: Michael Efler/Gerald Häfner/Percy Vogel/Roman Huber (2009).

Das seit 1979 direkt gewählte Europaparlament müsse und wolle das Gegengewicht zur Exekutivlastigkeit der EU bilden, den Europäischen Rat in die Schranken weisen. Zwar hat es mit dem Lissabon-Vertrag von 2009 etwas mehr Rechte erhalten, doch ist es, gemessen am Standard parlamentarischer Demokratie, ein zweitklassiges Parlament geblieben. Immer noch muss es die zentrale Funktion der Legislative mit dem Rat teilen, noch immer hat es keine volle Budgethoheit und kann keine europäische Regierung vorschlagen und wählen. Die heute 27 Kommissare werden in Hinterzimmergesprächen von den nationalen Regierungschefs benannt. Ratspräsident, Hohe Vertreterin für die Außenpolitik und Kommissionspräsident sind Ausdruck solcher Verhandlungen zwischen Regierungen der mächtigsten EU-Mitglieder, nicht von Koalitionsverhandlungen der mehrheitsfähigen europäischen Parteien im EP. Das Spiel der demokratisch gewählten Kräfte, die Herausbildung einer parlamentarischen Mehrheit für ein Programm zur Gestaltung europäischer Politik gibt es in der EU noch nicht. Die Exekutive dominiert den Entscheidungsprozess, das Parlament versucht mühsam, seine Rechte zu erstreiten und die Bürger wissen oft nicht mehr, was ihre Wahl überhaupt bezweckt. Abgesehen von der Möglichkeit, individuelle Petitionen an EU-Organe zu richten, war die kollektive direkte Mitwirkung der Bürger in der EU bisher nicht vorgesehen.

Ist die EU nicht insgesamt zu groß für ein echt parlamentarisches System, wie der frühere deutsche Außenminister Joschka Fischer einmal urteilte? Seit Jahrzehnten bestehen Bundesstaaten wie die USA und Indien, die die EU an Fläche oder Bevölkerung übertreffen. Zum andern ist es Anspruch und Auftrag der EU-Verträge, eine repräsentative Demokratie zu etablieren. Die EU-Bürger sind der Souverän in diesem geschichtlich neuartigen Konstrukt und müssen für den EU-Apparat und seine Politik auch finanziell aufkommen. Sie sind die Nutznießer und Leidtragende von tausenden Entscheidungen, die heute im kleinen Kreis der Vertreter wirtschaftlich mächtiger Gruppen, Parteien und Technokraten getroffen werden. Dieses System zu demokratisieren ist möglich und notwendig, sowohl über die Schaffung eines echt parlamentarischen Systems als auch über die direkte Mitentscheidung der Bürger.

3. Die EU demokratischer gestalten

Wie oben ausgeführt leidet die EU an einem übermäßigen Zentralismus in ihren Entscheidungsprozessen und Verwaltungsstrukturen, weist eine deutliche Vormacht der nationalen Regierungen und einen zu geringen Einfluss der Regionen und des Parlaments auf. Schließlich haben die Bürger zu wenig Möglichkeiten der direkten Beteiligung an der EU-Politik. Um diesen Fehlentwicklungen im europäischen Integrationsprozess zu begegnen, muss die institutionelle Architektur verändert werden, und zwar im Wege einer Änderung der Unionsverträge. Der Beginn einer neuen Legislatur des Europäischen Parlaments 2014 ist für ein solches Unterfangen der passende Zeitpunkt, geht es doch um Reformen der Lissabon-Verträge. Wenn die EU bürgernäher und demokratischer werden will, muss sie an folgenden Hebeln ansetzen:

1. Den Zentralisierungstendenzen muss durch Stärkung föderaler Elemente im gesamten Institutionengefüge Einhalt geboten werden. Mehr Subsidiarität und mehr parlamentarische Kontrolle wird durch die Stärkung der Kontrollrechte der nationalen Parlamente und der Regionen ermöglicht. Die Rückübertragung von Zuständigkeiten von der EU zu den Staaten und Regionen ist nicht auszuschließen.
2. Um die demokratische Legitimation der EU zu stärken, muss das Parlament zum zentralen Gesetzgebungsorgan der EU werden, und muss der Europäische Rat seine Co-Legislativkompetenz an die zu schaffende zweite Kammer des Parlaments, die "Staatenkammer", abgeben. Die Mitglieder dieser Staatenkammer sollten von den nationalen Parlamenten bestimmt werden. In allen Bereichen, in welchen die Interessen der Regionen direkt berührt werden, muss in Zukunft eine dritte Kammer des Parlaments, die "Regionenkammer" einbezogen werden. Mit einem derartigen dreigliedrigen Parlament mit differenzierten Aufgaben und Rechten der drei Kammern würde ein echtes Parlament mit klassisch parlamentarischer Gewaltenteilung entstehen. Das heutige System der "checks and balances" innerhalb der EU würde gestärkt, das direkt und indirekt gewählte 3-Kammer-Parlament wäre das Herz der europäischen Demokratie.
3. Wirksame Verfahren direkter Bürgerbeteiligung an der EU-Politik bilden das direktdemokratische Korrektiv für das föderale System. Direkt-demokratische Volksrechte bieten

der Bürgerschaft zusätzliche Kontrollrechte und nähern Bürger und Institutionen aneinander an. Damit wird auch ein europäischer öffentlicher Raum und die transnationale, zivilgesellschaftliche Teilnahme gefördert.

Mit diesem erstmals von *Mehr Demokratie e.V.* 2010 skizzierten¹¹ und vom Autor ergänzten Reformvorschlag könnte das politische System der EU weit mehr Bürgernähe, Transparenz und demokratische Gewaltenteilung erhalten. Die Gemeinschaftspolitik wäre getragen durch gewählte politische Vertreter dreier Ebenen (Europäisches Parlament, nationale Parlamente und Regionen) und auch direkt über neue Volksrechte (siehe unten) von den EU-Bürgern kontrolliert. Da das EP zum einzigen Recht setzenden Entscheidungszentrum der EU aufrücken würde, würde das Interesse der Bürger bei seiner Direktwahl wesentlich steigen. Die nationalen Parteien wären gezwungen, sich zu transnationalen Parteien zusammenzuschließen. Zusätzlich würde die Bedeutung der EU-Politik über die europäischen direktdemokratischen Volksrechte (Referendum und Volksinitiative) weit stärker ins Bewusstsein der EU-Bürger rücken. Die Demokratisierung der institutionellen Architektur, die Europäisierung der Parteien und direkte Demokratie auf europäischer Ebene könnten jene europäische politische Öffentlichkeit schaffen, die eine transnationale Demokratie braucht.

3.1 Der bundesstaatliche Charakter der EU

Föderalismus bedeutet einen freiwilligen Zusammenschluss von territorialen Einheiten, die auf der Grundlage einer Bundesverfassung einen Gesamtstaat bilden, wobei den Glied-Einheiten ein Mindestmaß an Souveränität belassen wird. Das Grundprinzip bundesstaatlicher Kompetenzaufteilung ist jenes der Subsidiarität: eine staatliche Aufgabe soll erst dann der höheren Ebene übertragen werden, wenn sie auf der unteren Ebene nicht optimal erfüllt werden kann. Die EU der Zukunft soll nur mehr im Bereich der ausdrücklich übertragenen Zuständigkeiten tätig werden, während der schleichenden Erweiterung der EU-Kompetenzen ein Ende gesetzt werden muss. Auch die Gesetzgebungsverfahren der EU könnten durch eine solche Reform vereinfacht werden, etwa durch Einführung der Regel der Diskontinuität. Damit verfallen am Ende jeder Legislatur automatisch alle bisher eingebrachten und noch nicht behandelten Gesetzentwürfe. Die Mitgliedsländer und die Regionen müssen in der vertikalen Gewaltenteilung künftig strenger auf das Subsidiaritätsprinzip pochen. Dies schließt nicht aus, dass der EU neue Kompetenzen – etwa zum Zweck der gemeinsamen Finanz- und Wirtschaftspolitik innerhalb der Eurozone – übertragen werden können, allerdings nur durch eine entsprechende Änderung der EU-Verträge.¹²

In diesem Rahmen muss jenen Mitgliedsstaaten, die es wünschen, die Möglichkeit einer vertieften Integration geboten werden, während es anderen Mitgliedern wiederum erlaubt sein kann, bestimmte Integrationsschritte zurückzunehmen. Schon der Lissaboner Vertrag (Art. 20) erlaubt einer beliebigen Zahl von Staaten eine intensive Zusammenarbeit innerhalb der EU. Die Möglichkeit der differenzierten Integration gibt es in bestimmter Hinsicht schon heute, als Antwort auf den unterschiedlichen Bedarf der jeweiligen Mitgliedsstaaten. So haben z.B. erst 17 von 18 Staaten den Euro eingeführt. Das Schengen-Abkommen zu den innereuropäischen Grenzkontrollen wird von Großbritannien, Irland und Zypern nicht voll angewandt; Österreich und Irland beteiligen sich nicht bei der gemeinsamen Verteidigungspolitik. Schließlich haben sich Großbritannien und Polen das Recht vorbehalten, die Grundrechtecharta der EU nicht anzuwenden.

3.2 Eine demokratische Integration

Wenn die EU demokratisch sein will, muss sie auf dem frei und demokratisch ausgedrückten Konsens der

¹¹ Vgl. Michael Efler/Gerald Häfner/Percy Vogel/Roman Huber, *Europa: nicht ohne uns! - Abwege und Auswege der Demokratie in der Europäischen Union*. Mehr Demokratie (Hg), VSA Hamburg 2009

¹² Die sog. Flexibilitätsklausel (Art. 352 EUV) müsste entfallen durch präzise und erschöpfende Abgrenzung des Kompetenzbereichs der EU.

EU-Bürger aufbauen, einem supranationalen staatlichen System anzugehören. Erst diese freie Entscheidung lässt jenes Vertrauen und jene Solidarität entstehen, die für die Bildung eines politischen Gemeinwesens nötig sind. Die EU-Verträge mit Verfassungscharakter geben den heutigen Rechtsrahmen vor, wobei die Kompetenzen der EU genau benannt werden. Vertragsänderungen müssen notwendigerweise nach dem vom EU-Vertrag vorgegebenen Verfahren erfolgen.

In jedem Bereich mit EU-Gesetzgebungskompetenz müssen europäische Normen (Richtlinien und Verordnungen) durch die direkt gewählten politischen Vertreter verabschiedet werden, nämlich den Mitgliedern des Europäischen Parlaments, wobei fallweise die Staatenkammer und die Regionenkammer mitbestimmen. Dem Europäischen Parlament muss künftig das ausschließliche Recht auf Gesetzesinitiative und auf die Verabschiedung des EU-Haushaltsvoranschlags zustehen, während der EU-Kommission die Umsetzung der EU-Normen obliegt. Eine engere Zusammenarbeit von einzelnen EU-Mitgliedsländern mit einer weiteren Übertragung von Souveränitätsrechten muss grundsätzlich möglich sein, aber von den betroffenen EU-Bürgern politisch in Form eines bestätigenden Referendums legitimiert werden. Ein solches Referendum wäre nur in den beteiligten Mitgliedsländern abzuhalten. Mehrere EU-Länder haben bei verschiedenen Vertragsänderungen Volksabstimmungen abgehalten (Irland und Dänemark vor allem).

3.3 Eine stärkere Rolle für die Regionen

Die regionale Ebene der Politik in ihren verschiedenen Ausprägungsformen (Bundesländer, départements, Woiwodschaften, Autonome Gemeinschaften usw.) ist den Bürgern weit näher als die nationalen und die EU-Institutionen, die Recht für einen ganzen Kontinent setzen und anwenden. Die in den Verfassungen der Mitgliedsstaaten verankerte Autonomie der Gemeinden und der Regionen soll die Selbstregierung und Selbstverantwortung der Bürger stärken. Die Selbstregierung der autonomen Gemeinschaften muss zu einem Grundprinzip der künftigen EU werden.

Zwar verfügen noch nicht alle EU-Mitgliedsstaaten über Regionen mit einem Mindestmaß an Gesetzgebungsbefugnissen, Finanzhoheit und Kompetenzen zur Interregionalen Zusammenarbeit, doch muss eine demokratischere EU schon heute diese Regierungsebene in ihrem institutionellen Aufbau stärker als bisher berücksichtigen. Einige kleine EU-Mitgliedsländer wie Malta, Luxemburg, Estland, Zypern und in Zukunft auch Montenegro haben die typische Dimension einer Region. Doch in allen übrigen mittelgroßen und größeren Flächenstaaten der EU muss die regionale Regierungsebene tatsächlich geschaffen werden, um zum einen in der EU-Architektur einen höheren Stellenwert zu erhalten, zum anderen dem oft beschworenen "Europa der Regionen" eine Grundlage zu geben. Die aus demokratischer Perspektive guten Gründe für die Schaffung von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis in Spanien (Autonome Gemeinschaften) und Italien (Regionen) sind auch in den übrigen großen Flächenstaaten der EU gültig, die keine Regionen mit Gesetzgebungskompetenz aufweisen: Frankreich (Ausnahme: die Überseeländer), Großbritannien (Ausnahme die drei autonomen Regionen), Rumänien, Polen. Die auf regionaler Ebene getroffenen politischen Entscheidungen sind besser auf den jeweiligen Bedarf zugeschnitten, die politische Beteiligung der Bürger kann auf regionaler Ebene wirkungsvoller organisiert werden, Verwaltung und politische Kontrolle funktionieren meist effizienter. Die volle Emanzipation der regionalen Regierungsebene in der gesamten EU kann überdies an tiefe Wurzeln in der Geschichte und Kultur der Regionen anknüpfen und deren Identität wahren. Auch wirtschaftliche und finanzielle Gründe sprechen für die Aufwertung der Regionen.

Grundsätzlich kann allerdings regionale Demokratie und interregionale Zusammenarbeit über Staatsgrenzen hinweg nicht von den EU-Verträgen vorgeschrieben werden, sondern sind Gegenstand der nationalen Verfassungen, der Bürger und ihrer politischen Vertreter in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Einige kleinere EU-Staaten haben überdies keinen Bedarf an einer sub-staatlichen gesetzgebenden Regierungsebene. Doch bereits heute sind die Regionen eine wesentliche Instanz in der Umsetzung der Gemeinschaftspolitik und wichtige Akteure bei zahlreichen EU-Programmen.

- a) Je eher ein EU-Organ direkt vom Bürger gewählt wird, desto höher ist seine politische Legitimation. Jene Organe mit einem hohen Legitimationsgrad muss innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens mehr Verantwortung zukommen.
- b) Das für die Regierung zuständige Organ (Exekutive) muss direkt von den Bürgern oder vom EU-Parlament gewählt werden. Es muss auch die Möglichkeit der Abwahl bzw. eines konstruktiven Misstrauensvotums geben.
- c) Alle Mitgliedsstaaten haben in der EU gleichen Rang. Außerdem müssen die EU-Bürger im EP gleichmäßig vertreten sein, d.h. die Sitze müssen proportional zur Bevölkerung zugeteilt werden.
- d) Das EP und die Staatenkammer müssen bei der Gesetzgebung über dieselben Rechte verfügen, während die dritte Kammer, die Regionenkammer, über spezifische Aufgaben und Rechte verfügt.
- e) Die Trennung der Aufgaben der exekutiven Organe (Regierung, Kommission), der legislative Organe (Parlament) und Judikative (EuGH und Rechnungshof) muss gewährleistet sein. Gleichmaßen muss auch die vertikale Gewaltenteilung zwischen EU, Mitgliedsstaaten und Regionen präziser festgelegt sein.

Mehr Demokratie e.V. schlägt für die EU einen institutionellen Rahmen vor, in dessen Zentrum sich ein Parlament mit zwei Kammern befindet: die "Abgeordnetenversammlung" und die "Staatenkammer". Diese zwei Kammern müssen durch eine Regionenkammer ergänzt werden, die in bestimmten Fällen, wo EU-Normen den Rechtsbereich der Regionen berührt, Veto- und Mitentscheidungsrechte zustehen. Somit würde kein perfektes Drei-Kammern-System, sondern ein den drei in der EU schon bestehenden legislativen Ebenen entsprechendes, Bundesstaats-ähnliches Parlament entstehen, unter voller Herstellung der demokratischen Gewaltenteilung auf EU-Ebene.

Der Europäische Rat würde als Koordinierungsorgan der Regierungen weiter bestehen, allerdings ohne legislative Befugnisse. Die EU-Kommission würde hingegen zur echten EU-Regierung befördert, ein echtes vom Parlament gewähltes Exekutivorgan. Es steht außer Zweifel, dass das EP dadurch weiter gestärkt würde, obwohl der Vertrag von Lissabon schon einige Schritte in diese Richtung gesetzt hat. Echte Gewaltenteilung zwischen EU-Parlament und EU-Regierung (Kommission) wird das gesamte politische System der EU für die Bürger transparenter und nachvollziehbarer werden lassen. Transparenz im Gesetzgebungsprozess, Regierungseffizienz und demokratische Verantwortung würden gefördert.

4. Die neue Europäische Bürgerinitiative: ein direktdemokratisches Korrektiv?

Gab es bisher kein direktes Mitspracherecht der EU-Bürger, wird sich dies ab 1. April 2012 definitiv ändern. Denn im März 2011 hat die EU die Verordnung Nr.211/2011 verabschiedet, welche die mit dem Lissabon-Vertrag (Art. 11, 4) eingeführte "Europäische Bürgerinitiative" (EBI) anwendbar macht. Eine Million EU-Bürger aus mindestens 7 Mitgliedsländern erhalten damit das Recht, der Kommission ein Volksbegehren in ihrem Kompetenzbereich vorzulegen. Die EBI ist nichts weniger als das erste transnationale Instrument direkter Demokratie, eine Form direkter Beteiligung der Bürger an der EU-Willensbildung. Eine Million EU-Bürger können mit der EBI, auch mit elektronischer Unterschrift, eine Art Volksbegehren an die EU-Kommission richten und sie zu bestimmten EU-Rechtsnormen drängen. Allein, der Antrag verpflichtet die EU-Kommission zu nichts: wenn sie ihn ablehnt, folgt keine europaweite Volksabstimmung. Die EBI ist damit ein erster Schritt, ein Fuß in der Tür der Brüsseler Macht, aber noch kein Durchbruch zur tatsächlichen Entscheidungsmacht der Bürger.

Wie ist die EBI geregelt? Die EBI kann die Kommission aber direkt auf die Probleme und Anliegen der Bürger aufmerksam machen und sie dazu verpflichten, sich mit den Forderungen der Bürger auseinander zu setzen. Die europäischen Bürgerinnen sollen mitreden können, wenn es um ihre eigenen Angelegenheiten geht. Das als bürgerfern geltende EU-Machtzentrum in Brüssel muss die Türen weit öffnen für die Sorgen und Wünsche der ganz normalen Europäer, jener großen Mehrheit von Bürgern ohne starke Lobby vor Ort. So könnte die EBI einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, europaweite Debatten zu initiieren und damit eine europäische Öffentlichkeit zu schaffen, die wir bisher noch allzu wenig haben, obwohl das gemeinsame

Europa sie so dringend bräuchte.

Die EBI ist vergleichbar mit einem Volksbegehren: sie erlaubt den Bürgern, die politische Prioritätenliste zu beeinflussen, nicht jedoch, selbst darüber zu entscheiden. Dennoch ist sie kein zahloses Instrument. Wenn Millionen von EU-Bürgern in Brüssel mit einem Anliegen vorstellig werden, können Bürgerorganisationen einen ganz anderen Druck auf die Politik erzeugen als bisher. Es gibt allerdings noch zahlreiche EU-Mitgliedsländer, die den Volksentscheid auf nationaler Ebene gar nicht kennen. Somit gibt es Millionen von EU-Bürgern, die mit der direkten Demokratie noch nicht vertraut sind. Doch auch mit solchen, relativ schwachen Instrumenten wird die EU-Bevölkerung darauf eingestimmt, gemeinsame über gemeinschaftliche Anliegen zu entscheiden, als betroffene Bürger in einem gemeinsamen Rechts- und Politikraum zu handeln, sich als Subjekt zu begreifen, das von tausenden Regeln der EU betroffen ist und sich dagegen wehren kann.

Klar ist, dass für transnationale politische Beteiligungsrechte nicht dieselben Regeln gelten können wie für nationale oder regionale Volksabstimmungen. Die geografische Distanz zwischen den Organisatoren, die Vielfalt der Sprachen, das Fehlen einer gemeinsamen politischen Öffentlichkeit und der weit höhere Kostenaufwand erschweren eine EBI wie bisherigen Erfahrungen gezeigt haben. Die EBI soll nicht nur großen, finanzkräftigen und europaweit präsenten Organisationen zugänglich sein, sondern allen Bürgern. Bahnbrechend dafür könnte die konkrete Anwendung des Rechts auf digitale Unterschrift werden, die von den Mitgliedsstaaten mit nationalem Recht bis März 2012 geregelt werden muss. Dabei geht es vor allem um die behördliche Überprüfung der online-Unterschriften unter Beachtung des Datenschutzes.

Die EBI ist zwar das erste transnationale Instrument direkter Demokratie weltweit, doch auch bei akzeptabler Regelung viel zu schwach, um den Bürgern eine echte Beteiligung an der EU-Politik zu verschaffen. Die italienische Erfahrung mit solchen Volksbegehren ohne Volksabstimmung spricht Bände. Von 1948 bis 2005 wurden 213 solcher Vorschläge oft von mehreren 100.000 Bürgern vorgelegt, doch nur 29 vom Parlament angenommen. Der Rest verstaubt in den Schubladen des Parlaments. Die EU-Bürger benötigen und verdienen mehr als dieses Instrument. Direkte Beteiligung kann nur funktionieren, wenn die Bürger auch über selbst eingebrachte Volksinitiativen in der gesamten EU abstimmen können. Dann wären gewichtige Entscheidungen nicht mehr nur den Eliten und Technokraten in Brüssel überlassen, sondern die Bürger würden sich stärker als Teil eines europäischen Gemeinwesens fühlen. Europa könnte stärker von unten zusammenwachsen.

5. Was die EU-Bürger an direktdemokratischen Rechten brauchen

Man kann die EBI als Einstieg in die direkte Demokratie auf EU-Ebene werten, doch nach einigen Jahren werden die EU-Bürger rasch begreifen, dass sich der Brüsseler Apparat und die Übermacht des Europäischen Rates mit diesem Instrument allein nicht wesentlich beeinflussen lassen. Direkte Demokratie muss als demokratisches Grundrecht in jeder demokratisch verfassten staatlichen Organisation verstanden werden, als notwendige Ergänzung der repräsentativen Organe. Sie dient der Initiative und der Kontrolle und ermöglicht es den Bürgern, ihre Ideen und Vorschläge in die Politik einzubringen. Wo immer gewählte politische Vertreter in Regierungen und Parlamenten entscheiden, müssen Referendumsrechte dafür sorgen, dass die Bürger in gravierenden Fällen die Entscheidung wieder an sich ziehen und sich das letzte Wort vorbehalten können.

Die EBI kann als bloßes Volksbegehren kein Ersatz für die beiden klassischen Instrumente der direkten Demokratie sein: die Volksinitiative und das bestätigende Referendum. Wie in Staaten mit seit Langem funktionierendem Instrumentarium der direkten Demokratie sollen die Bürger damit Kontrolle und Anregung gegenüber den gewählten Vertretern ausüben. Drei Grundverfahren direkter Demokratie sind in diesem Sinne für die EU-Bürger unverzichtbar:¹³

1. Das *Initiativrecht* (die Europäische Volksinitiative EVI). Eine Mindestzahl von EU-Bürgern kann

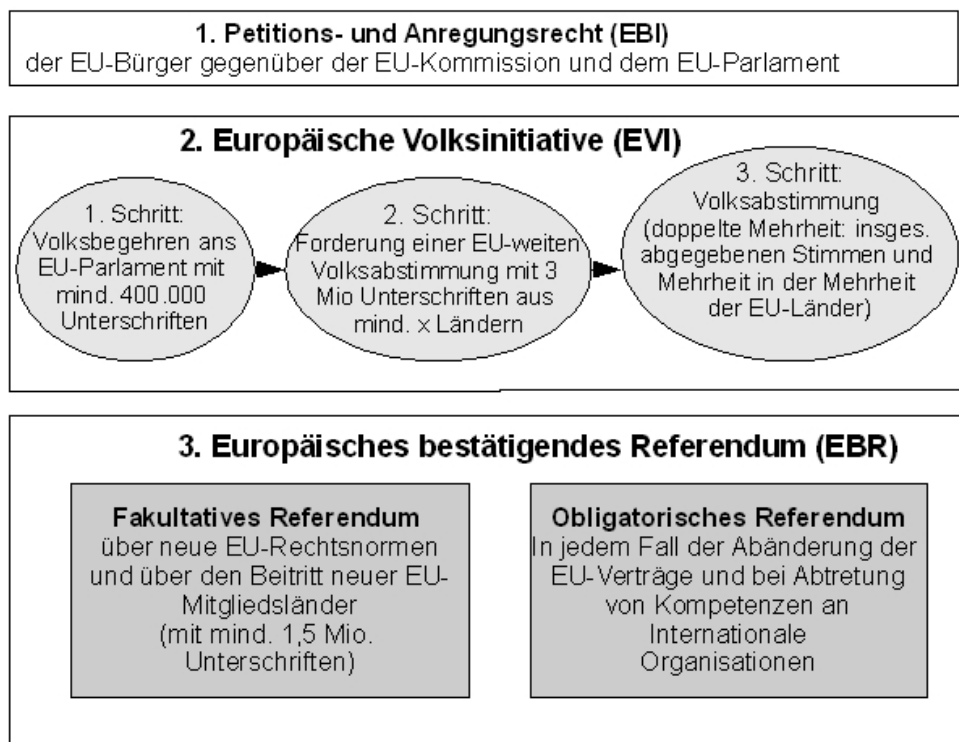
¹³ Vgl. zu den nötigen Reformen der direktdemokratischen Instrumente der EU: Thomas Benedikter (2010), 71-80

Vorschläge für die EU-Rechtsnormen einreichen. Wenn das EU-Parlament den Bürgervorschlag ablehnt, kommt es zum europaweiten Volksentscheid.

2. Das *Veto-Recht* (das Europäische Bestätigende Referendum EBR): innerhalb einer recht kurzen Zeitspanne ab Verabschiedung einer EU-Rechtsnorm haben die Bürger das Recht, mit einer Mindestzahl an Unterstützern eine Volksabstimmung darüber zu verlangen.
3. Das *Recht auf ein bestätigendes Referendum bei Änderung der EU-Verträge*. Wann immer die Rechtsgrundlagen der EU abgeändert werden, muss die Bevölkerung in einem europaweiten Referendum dazu gehört werden.

Notwendige Beteiligungsrechte der EU-Bürger in der EU-Politik

(zusätzlich zu Volksrechten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene)



Diese grundlegenden Rechte kommen seit rund 140 Jahren in der Schweiz und seit über 100 Jahren in Kalifornien und anderen US-Bundesstaaten zur Anwendung, ohne die Politik etwa durch permanenten Volksentscheid lahmzulegen. Im Unterschied zu einem US-Bundesstaat müssen direktdemokratische Instrumente auf EU-Ebene auch der europäischen Vielfalt und Komplexität Rechnung tragen. Hier bietet sich nach dem Vorbild der Schweiz für die EU als quasi-föderalen Staatenverbund eine Regelung an, die die Majorisierung von kleineren Staaten durch die bevölkerungsreichsten EU-Mitgliedsländer verhindert.¹⁴ Dies geschieht in der Schweiz für die Kantone durch das sog. "Ständemehr", nämlich die für den Erfolg eines bundesweiten Volksentscheids nötige doppelte Mehrheit bei den abgegebenen Stimmen für ein Bürgerbegehren: zum einen muss die Vorlage die Mehrheit aller abgegebenen Stimmen in der ganzen Schweiz erhalten; zum anderen muss die Vorlage auch in einer Mehrheit der Kantone befürwortet werden, um in Kraft zu treten. Übertragen auf die EU, würde diese Regel verhindern, dass bei einer Sachfrage in einem EU-Referendum allein schon die Wähler von zwei oder drei großen Mitgliedsstaaten den Ausgang entscheiden, gegen eine deutliche Mehrheit der Bürger der übrigen EU-Länder, die die Bürgervorlage ablehnen. Überhaupt bietet die Schweiz mit dem bestätigenden Referendum und der Verfassungsinitiative viel historisches Anschauungsmaterial, wie eine mehrsprachige, kulturell heterogene Gesellschaft durch direkte Demokratie zu mehr Kohäsion findet. Wie damals in der Schweiz werden es in Zukunft in der EU transnationale Politikverfahren sein, die die Bürgerinitiativen europaweit verbinden und zu einem

14 Zum Schutz von Minderheitenrechten in der Anwendung von direkter Demokratie vgl. Thomas Benedikter (2012).

gemeinsamen Bewusstsein für gemeinschaftliche Anliegen führen. Ohne die Bürger in den kleineren Einheiten zu überfahren, wissen die Eidgenossen, dass sie jederzeit direkt auf die Bundespolitik Einfluss nehmen können, wenn in einer Mehrheit der Kantone eine Mehrheit der Stimmbürger damit einverstanden ist, und zwar ohne jedes Beteiligungsquorum. Auch auf EU-Ebene darf es kein solches Quorum geben, das - wie sich in Italien lange genug gezeigt hat - jede wirksame direkte Demokratie verhindert.

In einer EU-Volksabstimmung zu EU-Vertragsänderungen (obligatorisches bestätigendes Referendum) kann zudem eine qualifizierte Mehrheit von Mitgliedsländern vorgesehen werden: m. a. W. nur wenn die Bürger der EU eine Grundnorm z.B. in zwei Dritteln der Mitgliedsländer gutheißen, kann diese Norm in Kraft treten. Dieses Verfahren ist durchaus auch anwendbar für die Aufnahme neuer Mitgliedsländer. In einer EU-weiten Volksabstimmung sollte die Wählerschaft der bestehenden EU direkt entscheiden können, ob sie z.B. die Aufnahme der Türkei begrüßt oder nicht.

Natürlich stellen sich der Einführung wirksamer Verfahren direkter Demokratie, also der Ausübung von Volksentscheiden in kontinentaler Dimension einige praktische Probleme in den Weg. Zudem hat die EU eine ganz besondere Entstehungsgeschichte und politische Struktur, die zumindest heute nicht mit einem der klassischen großen Bundesstaaten (etwa den USA oder Indien) vergleichbar ist. Zudem scheint direkte Demokratie in der Vorstellung vieler Bürger mit Kommunen, Regionen, Nationalstaaten, nicht jedoch mit supranationalen Organisationen machbar und legitim zu sein. Einige dieser Einwände lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Viele Bürger halten die EU schlichtweg für zu groß und ihre Institutionen für zu fern, um sie überhaupt durchgehend demokratisch zu gestalten. Sie sehen die EU als supranationale Organisation, die vor allem von den Regierungen gesteuert werden sollte.
- Die EU ist tatsächlich noch kein Bundesstaat mit einer klaren hierarchischen Gliederung der Zuständigkeiten aller Ebenen und bundesstaatlicher Hoheit der EU-Organe. Viele Bürger können die Kompetenzverteilung noch nicht richtig einschätzen.
- Die EU ist noch keine "echte" parlamentarische Demokratie: ihr Parlament hat nicht dasselbe Gewicht wie ein nationalstaatliches Parlament, ihre Regierung wird nicht gewählt wie eine nationale Regierung.
- In verschiedenen Mitgliedsstaaten gibt es zumindest auf Staatsebene noch keine direktdemokratischen Rechte und Verfahren. Die Bürger dieser Staaten haben noch keine Erfahrungen mit Volksabstimmungen. Ihre eigenen politischen Entscheidungszentren sind nicht bürgernah, umso weniger jene der EU.
- Nicht alle Bürger sind bereits zu "global kommunizierenden Weltbürgern" und "transnationalen politischen Aktivisten" geworden. Die Mehrheit der EU-Bürger spricht bloß die Staatssprache plus einen regionalen Dialekt und ist gar nicht in der Lage, einen europaweiten politischen Prozess zu verfolgen. Für viele andere sind europäische Politikfragen einfach eine Nummer zu groß. Sie würden die Tragweite der Probleme und Lösungsvorschläge gar nicht verstehen.
- Andere Skeptiker halten direkte Demokratie zwar für wichtig und nützlich, aber aus organisatorischen und finanziellen Gründen in europaweiter Dimension für nicht machbar.

Dem ist entgegenzuhalten, dass es zwar kein europäisches Volk gibt, aber über 500 Millionen Bürger, die von den politischen Maßnahmen der EU tagtäglich betroffen sind. Somit braucht es Instrumente transnationaler Demokratie, wie etwa europäische Parteien und Bürgerorganisationen, die demokratische Mitbestimmung praktisch ermöglichen. Solche Instrumente haben besonderen Erfordernissen zu genügen und spezielle Probleme zu bewältigen. Damit würde das Europa der 27+ Staaten nicht nur demokratischer, sondern auch die EU-Bürger würden sich viel eher als Bürger eines übergreifenden Gemeinwesens begreifen. Fazit: die EBI ist zwar das erste transnationale Instrument direkter Demokratie weltweit, doch viel zu schwach, um den Bürgern mehr Macht und Einfluss auf die politische Willensbildung der EU zu verschaffen.

Der nächste Schritt der Erweiterung demokratischer Mitbestimmung von unten ist schon vorgegeben: es braucht die "Europäische Volksinitiative" (EVI) und das "Europäische bestätigende Referendum" (EBR). Die

EU-Bürger müssen im EU-weiten Volksabstimmungen über jene Fragen abstimmen können, die sie selbst betreffen: sie müssen z.B. zur genveränderten Kartoffeln sofort Nein sagen können, bevor die entsprechende EU-Norm die Aussaat zulässt; sie müssen die Kennzeichnungspflicht für Lebensmittel mit Volksinitiative erzwingen können, die die EU aus Rücksicht auf die Lebensmittelkonzerne 2010 völlig verwässert hat; sie müssen die Überfischung der Meere begrenzen und Reaktorsicherheit verschärfen können; das Flugbenzin strenger besteuern und den Klimaschutz ausbauen können; die EU-Bürger müssen auch in demokratischer Abstimmung über die Erweiterung der EU befinden können, deren finanzielle Folgen sie zu tragen haben. Strittige Fragen der Europapolitik gäbe es genug und demokratische Mitbestimmung ist legitim, denn die EU-Bürger sind nicht nur von den Entscheidungen in Brüssel weit stärker betroffen als gemeinhin angenommen, sind in der EU auch der Souverän. Direkte Beteiligung kann nur funktionieren, wenn die Bürger auch über Volksinitiativen EU-weit abstimmen können. Dann wären gewichtige Entscheidungen nicht mehr nur den Eliten und Technokraten in Brüssel überlassen, sondern die Bürger selbst würden sich als Teil eines europäischen Gemeinwesens begreifen. Europa könnte stärker von unten zusammenwachsen.

6. Mehr Demokratie für Europa ist möglich

Auch wenn der Lissabon-Vertrag in der Demokratisierung der EU einen Schritt nach vorne bedeutet, gibt es sowohl bei der direkten wie bei der repräsentativen Demokratie in der EU noch ganz erheblichen Nachbesserungsbedarf. Zum einen muss das EU-Parlament endlich das volle Haushalts- und Gesetzesinitiativrecht erhalten. Das von den Bürgern gewählte Parlament muss das alleinige Recht erhalten, bindende EU-Rechtsakte zu setzen. Zum andern müssen die Bürger/innen die Möglichkeit erhalten, direkt an den Entscheidungsprozessen der EU beteiligt zu werden. Ein transparentes, bürgernahes und gewaltenteiliges Europa braucht mehr direktdemokratische Instrumente als die jetzt geschaffene EBI und eine weit stärkere Aufwertung des Parlaments.¹⁵ Parallel zur Vervollständigung der demokratischen Gewaltenteilung in der EU kann über EU-Vertragsänderungen die gesamte Palette der Volksrechte, die es etwa in der Schweiz und Kalifornien gibt, schrittweise eingeführt werden. So wie das EU-Parlament seit 1979 nach und nach gestärkt worden ist, wird auch die direkte Demokratie durch wachsenden Druck von unten ausgebaut werden müssen.

Die Demokratisierung der EU hängt nicht nur vom Druck der Bürger und der demokratischen Öffentlichkeit ab, sondern von den weiteren Schritten zur Integration. Die Zuständigkeiten der EU sind von Vertrag zu Vertrag der Gemeinschaft gewachsen und tun es weiterhin auf dem Hintergrund des Sachzwangs zur Vergemeinschaftung der Wirtschafts- und Finanzpolitik. In einigen Politikfeldern ist die Macht der EU-Entscheidungsträger schon durchaus mit jener des Zentralstaats in Bundesstaaten vergleichbar, während die Entscheidungsprozesse und die Formen politischer Vertretung wenig über jene von supranationalen Organisationen hinausgewachsen sind. In vielerlei Hinsicht agiert die EU so, als würden sich in Deutschland Nordrhein-Westfalen und Bayern über notwendige Lösungen verständigen und dann noch rasch zwei-drei wirtschaftsstarke Bundesländer dazuziehen, nicht jedoch den Bundestag und die Bundesregierung. Natürlich ist die EU noch kein Bundesstaat und gründet auf dem Prinzip der Gleichberechtigung aller Mitgliedsstaaten. Ihre Rechtsgrundlage sind internationalen Verträge, keine föderale Verfassung, doch gleichzeitig hat die EU den Anspruch festgeschrieben, ein demokratisches Gemeinwesen zu sein. Dies führt immer wieder zu einem Dilemma, dem die Politiker - grob gesagt - mit drei Arten von Rezepten beizukommen versuchen:

1. Jene Kräfte, die im Namen der demokratischen Souveränität jede weitere Abtretung von Macht und Kompetenzen an die EU zu blockieren oder gar umzukehren versuchen. Dies ist eine demokratische Position, aber keine europäische.
2. Jene Kräfte, die den Prozess des stetigen Verlustes auf demokratische Kontrolle im Verlauf der EU-Integration als Preis für mehr supranationale Koordination akzeptieren. Ein europäischer Standpunkt, aber kein demokratischer.
3. Jene Kräfte, die mehr Demokratie auch jenseits der Grenzen der Nationalstaaten fordern, im

¹⁵ Die nötigen Reformen der repräsentativen Organe der EU ausführlicher in: Thomas Benedikter (2010), 81-93

transnationalen Staatenverbund als demokratisch verfasster Organisation. Nur dieser Ansatz versucht, Demokratie mit einer Vertiefung des europäischen Integrationsprojektes zu verbinden.

Geht man davon aus, dass eine Fülle heutiger und zukünftiger Probleme nicht mehr von den Nationalstaaten alleine gelöst werden können und die EU für das Gemeinwohl unseres Kontinents unverzichtbar ist, kann die demokratisch legitimierte Legislative und Exekutive nicht auf die Staatsgrenzen beschränkt bleiben. Dies gilt sowohl für die repräsentative wie für die direkte Form der demokratischen Willensbildung. Wenn die vertiefte Integration von einer Mehrheit der Europäer begrüßt und mitgetragen wird, geht es darum, diesen Prozess auch demokratischer zu gestalten. Seit einem halben Jahrhundert wird dieser Prozess im Wesentlichen zwischen Regierungen abgehandelt, während die Bürger in den meisten Fällen nur Zuschauer waren (außer in Irland, Frankreich, den Niederlanden und Dänemark).

"Wir einigen nicht Staaten, sondern vereinen Menschen", schrieb weiland Gründungsvater Jean Monnet 1952. Doch diesen Menschen reicht es nicht mehr, nur "konsultiert" zu werden. Der Souverän will über kurz oder lang selbst Entscheidungen treffen. Auch mit dem Lissabon-Vertrag bleibt die Beteiligung der EU-Bürger an der europäischen Politik eine der größten Herausforderungen. Zur Einigung unseres Kontinents als historisches Projekt scheint es keine überzeugende Alternative zu geben. Ein Zusammenschluss von Demokratien kann nur selbst demokratisch verfasst sein. Die demokratische Integration eines ganzen Kontinent wäre auch weltweit beispielgebend. Es muss zu einem politischen System führen, dass einerseits politisch handlungsfähig ist, andererseits auch gegenüber den Bürgern voll verantwortlich ist. Das geht über mehr echten Mitentscheidungsrechten der Bürger. "Die direkte Demokratie in der EU ist heute noch eine konkrete Utopie", schreibt Andreas Gross, "wir sollten aber nicht den Fehler begehen, dem viele Schweizer anheim fallen, wenn sie nicht zwischen Utopie und Illusion unterscheiden. Der Unterschied ist gravierend. Eine Illusion wird immer nur frommer Wunsch bleiben, während eine konkrete Utopie eine tatsächliche Möglichkeit umfasst, die in unserem eigenen Interesse liegt. Sie erfordert aber auch unser aller Engagement, um Wirklichkeit zu werden."¹⁶

Angesichts der Herausforderungen auf globaler Ebene und der Notwendigkeit politischer Lösungen für ganz Europa und im Interesse aller Europäer braucht es eine effiziente und handlungsfähige EU. Mehr als 57 Jahre europäische Integration lehren uns, dass Einigkeit Stärke verleiht: wenn Europa einen gemeinsamen Weg geht und mit einer Stimme spricht, wird es in allen in der Weltpolitik relevanten Bereichen – gleich ob in der Wirtschaft oder im Sozialraum, in der Umweltpolitik, Forschung und Technologie – weit mehr Gewicht haben. Europa ist mehr als die bloße Summe der europäischen Staaten. Es ist auch die Wiege der Demokratie und der Menschenrechte. Seit der Aufklärung hat Europa seine besondere Tradition des Rechtsstaats und staatsbürgerlicher Freiheiten entwickelt. Es hängt auch von den EU-Bürgern und Bürgerinnen ab, die EU immer wieder auf konsequente Einhaltung dieser Prinzipien und Fortführung dieser Tradition zu drängen.

16 Andreas Gross, *L'Iniziativa dei cittadini europei: solo il primo passo verso una democrazia transnazionale e la democratizzazione della UE*, in: Thomas Benedikter (2010), 109

Abstract

Der Integrationsprozess Europas wird seit den 1950er Jahren von Regierungen bestimmt, von exklusiven Beamtenstäben gestaltet, von Technokraten umgesetzt. Er verläuft ohne konsequente demokratische Gewaltenteilung, ohne echtes Mitwirkungsrecht der Regionen, ohne Entscheidungsrechte der EU-BürgerInnen. Mit der "Europäischen Bürgerinitiative", anwendbar seit April 2012, hat die EU einen Spalt weit die Tür zu direkter Beteiligung der BürgerInnen geöffnet, aber keinen europäischen Bürgerentscheid eingeführt. Auch nach Lissabon ist das politische System der EU noch weit entfernt von den Standards für eine moderne Demokratie. Worin besteht das Defizit an Demokratie der EU? Ist Europa zu groß und vielgestaltig für ein durchgängig parlamentarisches System nach dem Muster nationalstaatlicher Demokratien? Warum reicht die EBI als direktdemokratisches Korrektiv nicht aus und was benötigen die EU-BürgerInnen an direktdemokratischen Rechten wirklich, um in europapolitischen Fragen wirklich mitzubestimmen? Der Autor geht auf diese Fragen kurz ein und plädiert abschließend für ein transparentes, bürgernahes und gewaltenteiliges Europa mit wirkungsvollen direktdemokratischen Instrumenten.

Abstract

Il processo di integrazione europea dagli anni 1950 è sostanzialmente pilotato dai governi nazionali, elaborato nel dettaglio da circoli esclusivi di esperti e applicato da tecnocrati. Il sistema politico dell'Unione europea non si basa su una divisione dei poteri coerente, è priva di un diritto di partecipazione effettiva delle Regioni, non è dotata di diritti referendari dei cittadini. L'Iniziativa dei cittadini europei (ICE), applicabile a partire dall'aprile 2012, ha aperto la porta alla partecipazione diretta dei cittadini, il primo strumento di democrazia diretta transnazionale, ma non prevede un referendum europeo. Anche dopo Lisbona il sistema politico della Ue è ancora lontano dagli standards validi per una democrazia moderna. Quali sono i deficit democratici principali della Ue? L'Europa non è troppo grande e eterogenea per essere governata con un sistema parlamentare a tutti gli effetti? Perché non basta l'ICE per soddisfare i diritti legittimi dei cittadini alla partecipazione alla politica europea? L'autore concisamente entra nel merito di questi interrogativi, e in conclusione si pronuncia per un'Unione europea più trasparente, più vicina ai cittadini e dotata di un sistema parlamentare coerente comprensivo degli strumenti referendari più importanti.

Literaturverzeichnis

- Hans Magnus Enzensberger, *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*, Edition Suhrkamp, Frankfurt 2011
- Larry Siedentop, *Demokratie in Europa*, Klett-Cotta, Stuttgart 2002
- Tanja Hitzel-Cassagnes (Hrsg.), *Demokratie in Europa und europäische Demokratien. Festschrift für Heidrun Abromeit*, VS Wiesbaden 2005
- Tito Boeri/F. Coricelli, *Europa più grande o più unita?*, Edizioni Laterza 2003
- Bruno Kaufmann, *Initiative for Europe - A Roadmap for Transnational Democracy*, IRI, Marburg/Brüssel 2006
- Andreas Oldag/Hans-Martin Tillack, *Raumschiff Brüssel: wie die Demokratie in Europa scheitert*, Berlin, Argon 2003
- Kerstin Gammelin/Raimund Löw, *Europas Strippenzieher*, Ullstein Verlag 2014
- Johannes W. Pichler, *Direkte Demokratie in der EU*, Neuer Wissenschaftsverlag, Wien/Graz 2009
- Winfried Veil, *Volkssouveränität und Völkersouveränität in der EU*, NOMOS 42, Baden-Baden 2007
- Johannes Pollak, *Repräsentation ohne Kontrolle - Kollidierende Systeme der Repräsentation in der EU*, Springer Verlag Wien New York, 2003
- Michael Efler/Gerald Häfner/Percy Vogel/Roman Huber, *Europa: nicht ohne uns! - Abwege und Auswege der Demokratie in der Europäischen Union*. Mehr Demokratie (Hg), VSA Hamburg 2009
- Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe. Legitimizing Politics in a Non-State Polity*, Oxford University Press 1998
- Karl H. Pitz, *Demokratische Verfassung statt Governance*, Frankfurt 2005, auf: www.macroAnalyst.de
- Robert Menasse, "Populismus zerstört Europa", in *DIE ZEIT*, 20. Mai 2010
- Robert Menasse, *Der Europäische Landbote, Die Wut der Bürger und der Friede Europas oder Warum die geschenkte Demokratie einer erkämpften weichen muss*, Paul Zsolnay Verlag, Wien 2012
- Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas - Ein Essay*, edition Suhrkamp, Frankfurt 2011
- Sergio Rizzo/Gian Antonio Stella, *La Casta - Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli, Milano 2007
- Thomas Benedikter, *Democrazia diretta - Più potere ai cittadini*, SONDA 2008
- Thomas Benedikter, *Più democrazia per l'Europa – La nuova Iniziativa dei cittadini europei e proposte per un'Unione europea più democratica*, ARCA edizioni, Lavis 2010, zum Herunterladen auf www.paolomichelotto.it
- Thomas Benedikter, *Direct Democracy and linguistic Minorities in Switzerland and South Tyrol – A comparison*, in: Wilfried Marxer (ed.), *Direct Democracy and Minorities*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2012

Webseiten zur Europäischen Bürgerinitiative

Mehr Demokratie, www.mehr-demokratie.de, Michael Efler [michael.efler@mehr-demokratie.de]

IRI Europe, www.iri-europe.org

Forschungszentrum für die direkte Demokratie, www.c2d.ch, Andreas Auer [andreas.auer@rwi.uzh.ch]

European Citizens Action Service, www.ecas.org, Tony Venables [t.venables@ecas.org]

Europäische Kommission, ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_en.htm

Mario Tenreiro [Mario.Tenreiro@ec.europa.eu]

Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament, www.greens-efa.org

Gerald Hafner [gerald.hafner@europarl.europa.eu]

Initiative für die Europäische Bürgerinitiative, www.citizens-initiative.eu

Carsten Berg [berg@democracy-international.org]

Institut für direkte Demokratie, <http://www.balkanassist.bg/en/news/view/53/Institute-for-Direct-Democracy>, Atanas Slavov [atanas_slavov@yahoo.com]

Ständiges Forum der Europäischen Zivilgesellschaft, de.forum-civil-society.org

Philippe D. Grosjean [Philippe.Grosjean@skynet.be]

Wissenschaftliches Institut für direkte Demokratie, www.andigross.ch, Andi Gross [hpandigross@hotmail.com]

Initiative für mehr Demokratie (Bozen), www.dirdemdi.org (info@dirdemdi.org)

Cittadini Rovereto, Paolo Michelotto, www.paolomichelotto.it

Democracy International, www.democracy-international.org

Anhang: wie läuft eine EBI verfahrensmäßig ab?

(Näheres in der EU-Verordnung Nr.211/2011)

- Mindestens 7 Promotoren aus 7 EU-Mitgliedsländern müssen ein Komitee für eine EBI gründen.
- Diese müssen selbst eine EBI formulieren unter Angabe des Artikels der EU-Verträge, auf den sie sich beziehen. Sie reichen diesen EBI-Vorschlag bei der zuständigen Stelle der EU-Kommission ein.
- Die EU-Kommission prüft die Zulässigkeit, registriert dann die EBI und stellt sie auf eine eigene Website.
- Nicht zulässig sind EBI, die offenkundig nicht in die Zuständigkeit der EU-Kommission fallen. Eine Registrierung wird ebenfalls abgelehnt, wenn sie den demokratischen Grundwerten der EU widerspricht, und wenn sie Vertragsänderungen anstreben.
- Wenn das Registrierungsverfahren abgeschlossen ist und die EBI veröffentlicht ist, haben die Promotoren 12 Monate Zeit, eine Million Unterschriften zu sammeln (auch online).
- Für die Unterschrift werden i.d.R. nur die persönlichen Daten erhoben. Manche Länder verlangen zudem die Ausweisnummer (z.B. Italien).
- Aus jedem der in die Unterschriftensammlung einbezogenen Länder müssen 750 Mal soviel Unterschriften gesammelt werden, wie dieses Land EU-Parlamentarier stellt (siehe unten).
- die Promotoren haben das Recht auf Anhörung im Europaparlament und auf Diskussion ihres Vorschlags mit der Kommission.
- Wirkung einer EBI: die EU-Kommission muss binnen drei Monaten nach Vorlage der Unterschriften mitteilen, was sie zu tun gedenkt.



Die EBI-Bedingungen für die Unterschriftensammlung. Die genannte Zahl an Unterschriften pro Land ist erforderlich, wenn dieses Land zu den 7 Mitgliedsländern gehört, aus denen die Unterschriften mindestens stammen müssen.