

Mehr Demokratie in der EU – Aber wie?

von Thomas Benedikter

Immer wieder wird der EU vorgeworfen, einen bürokratisch-technokratischen Moloch hervorgebracht zu haben, aufbauend auf einem politischen System, das auch mit dem Unionsvertrags 2009 immer noch gravierende demokratische Defizite aufweist. Tatsächlich gibt es in der EU keine vollständige Gewaltenteilung und keinen Parlamentarismus wie in den Mitgliedstaaten. Die EU ist kein Bundesstaat etwa im Sinne der „Vereinigten Staaten von Europa“, sondern ein Staatenverbund, der allerdings als erste transnationale Organisation weltweit auch Rechtsetzungskompetenz in breitem Ausmaß hat. Schon deshalb ist der Anspruch auf ein konsequent demokratisch-parlamentarisches System legitim, abgesehen davon, dass der Unionsvertrag von Lissabon dies auch vorsieht. Völlig unterentwickelt ist in der EU die direkte Demokratie. Es gibt nur die Europäische Bürgerinitiative, mit der mindestens 1 Million EU-Bürgerinnen der EU-Kommission eine Art Petition vorlegen können. Allerdings entsteht aus der Ablehnung solcher Initiativen kein Recht auf Volksabstimmung. Die bisherige Nutzung der EBI unterstreicht, dass die EU-Bürgerschaft ein echtes Mitspracherecht in der EU-Politik wünscht. Die geringe Wahlbeteiligung der EU-Wählerschaft an den EP-Wahlen (2013 bei 43%) belegt hingegen das geringe Interesse an dieser Institution, der Zulauf zu EU-skeptischen Parteien die weit verbreitete Enttäuschung von der EU als solcher. Welche konkreten Reformschritte sind denkbar bzw. wünschenswert? In Anlehnung an ein diesbezügliches Positionspapier von [Mehr Demokratie e.V.](#) sind folgende Schritte wesentlich für eine demokratischere EU.

1. Eine neue EU-Verfassung

Eine echte Reform des politischen Systems der EU mit der Neuregelung der politischen Vertretung und Machtausübung erfordert eine Neufassung der EU-Verträge, am besten in Form einer EU-Verfassung, wie sie schon 2003/04 auf dem Programm stand.

Die Vereinigung Europas beruht auf den schon heute gültigen Grundsätzen der Menschenrechte, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung und einer Charta der Grundrechte aller Bürger. Damit würde die schon bestehende europäische politische Ebene mit ihren Grundwerten per Verfassung festgeschrieben, ohne den Mitgliedstaaten ihre völkerrechtliche Souveränität zu nehmen.

Eine EU-Verfassung kann nur durch einen direkt gewählten Verfassungskonvent erstellt werden, also durch einen vom Souverän legitimierten Konvent, der über politische Richtungen und Nationalstaatsdenken hinaus eine europäische Demokratie schafft. Dies setzt eine europaweite politische Mobilisierung der Zivilgesellschaft mit breiter Debatte voraus. Der Verfassungsentwurf muss in einer EU-weiten Volksabstimmung dem Souverän, also allen EU-Bürgern und Bürgerinnen, vorgelegt werden.

Wie „[Mehr Demokratie](#)“ vorschlägt, kann bei diesem Prozess die Schweiz mit ihrer Bundesverfassung von 1848 Pate stehen. Neben der einfachen EU-weiten Mehrheit unter den Stimmberechtigten muss es bei einem europaweiten Verfassungsreferendum eine qualifizierte Mehrheit aller Mitgliedstaaten geben, um die EU-Verfassung zu verabschieden (z.B. zwei Drittel). Kommt die doppelte Mehrheit zustande, tritt die Verfassung für alle Länder in Kraft. Jene Länder, in welchen es keine Mehrheit unter den Bürgern gegeben hat, sollten frei entscheiden können, ob sie der neuen EU angehören oder in einem anderen Verhältnis zur EU treten wollen. Der ganze Konventsprozess müsste vorab in einem eigenen Konventsvertrag auf EU-Ebene geregelt werden.

2. Gewaltenteilung und demokratisch legitimierte Institutionen

Die EU würde auch durch die neue Verfassung nicht zu einem klassischen Bundesstaat, wie Russland, die USA oder Indien, sondern bliebe ein demokratisches Gebilde *sui generis*. Die klassische Form des Parlamentarismus lässt sich nicht unmittelbar auf die EU-Ebene übertragen, sehr wohl aber muss in der EU konsequente Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und Legislative Einzug halten (für die Judikative gilt sie schon). Vorgeschlagen wird schon länger (besonders originell von Ulrike Guérot in „*Warum Europa eine Republik werden muss!*“, Bundeszentrale für politische Bildung 2016) ein parlamentarisches System mit einer vom Parlament gewählten Mehrheitsregierung und Mehrheitspräsidenten, und zwar ganz nach parteipolitischen Gesichtspunkten und jenseits nationalstaatlicher Quoten. In Europa besteht allerdings auf absehbare Zeit das politische Grunderfordernis „geografisch-nationaler Konkordanz“, denn so schnell lässt sich die in Jahrhunderten gewachsene Nationalstaatlichkeit nicht in eine „[Republik europäischer Bürger](#)“ (Guérot) überführen. Wiederum kann das geschichtliche und aktuelle Beispiel der Schweiz wichtige Lehren bieten, in dem ein strikter, direkter und für alle erlebter Zusammenhang zwischen dem Souverän und ihrem Gemeinwesen, das sich in Gemeinden, Kantone und dem Bund gliedert. Für die Schweizer Regierung gelten Konkordanzregel („Zauberformel“: die vier stimmenstärksten Parteien bilden die Regierung) und rotierende Präsidentschaft. Im Fall der EU geht es um die drei Ebenen der Regionen, der Staaten und der Union, was in folgenden Institutionen seine Entsprechung finden müsste:

a) Das EU-Parlament

Zentrales Organ der EU-Architektur bleibt das direkt gewählte EU-Parlament, allerdings mit einem einheitlichen europäischen Wahlrecht und echten gesamteuropäischen Parteien. Das EU-Parlament muss volles Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren erhalten (heute: die EU-Kommission) sowie das alleinige Haushaltsrecht. Außerdem wählt das Parlament den EU-Kollegialrat, eine Art EU-Regierung. Da dies keine bloß parteipolitisch bestimmte Wahl sein müsste (siehe Punkt c), bliebe der relativ offene Charakter der Debatten in der EU erhalten. EU-Abgeordnete wären nicht für oder gegen eine Vorlage, nur weil sie im Regierungslager oder in der Opposition sitzen.

b) Der EU-Senat

Damit die kleineren Mitgliedstaaten in der künftigen EU nicht ins Hintertreffen geraten, braucht die EU eine zweite Parlamentskammer als Vertretung der Staaten, etwa vergleichbar mit den US-Bundesstaaten. Die Mitglieder dieses „EU-Senats“ sollten nicht Vertreter der nationalen Regierungen sein, wodurch Exekutive und Legislative vermischt und die Gewaltenteilung durchbrochen würde. Deshalb müssen die EU-Senatorinnen bei den Europaparlamentswahlen direkt von den Bürgern gewählt werden.

c) Die EU-Regionenkammer

Eine entschiedene Aufwertung benötigen die Regionen. Diese bestehen als Legislativinstitutionen nicht in allen EU-Mitgliedstaaten und müssten somit erst geschaffen werden. Die stärkere Rolle der Regionen würde ein wirksames Gegengewicht zu den Staaten bilden. Die Konkurrenz der Nationalstaaten wird durch die Kooperation der Regionen ausgeglichen. Die EU-Regionenkammer würde sich aus jeweils zwei Vertreterinnen aller schätzungsweise 300 Regionen der künftigen EU zusammensetzen und träte immer dann auf den Plan, wenn durch die EU-Politik die Interessen und Kompetenzen der Regionen berührt würden, also ganz so wie der deutsche Bundesrat oder der Schweizer Ständerat.

d) Der EU-Kollegialrat

An die Stelle der heutigen EU-Kommission, gebildet aus einem Vertreter (genannt Kommissar) jeder nationalen Regierung, träte ein neues Kollegialorgan nach dem Vorbild des Schweizer Bundesrats, der Regierung der Schweiz. Eine vom EU-Parlament nach parteipolitischer Mehrheit gewählte Regierung erscheint für die Vielfalt der Union nicht die passende Lösung. Der EU-Kollegialrat nach Schweizer Muster würde in gemeinsamer Sitzung von Parlament, Senat und Regionenkammer (die „Europäische Versammlung“) für vier Jahre gewählt. Er setzte sich zusammen nach der Größe der Fraktionen im Parlament, also nach politischer und nicht nationaler Konkordanz. Für die Widerspiegelung der nationalen Vielfalt wären die europäischen Parteien, die den Kollegialrat stellen, selbst verantwortlich. Der Vorsitz des EU-Kollegialrats würde jährlich durch Beschluss der Europäischen Versammlung wechseln. Ein direkt gewählter EU-Präsident, vergleichbar mit jenem der USA oder Russlands, ist für Europa undenkbar.

3. Direkte Demokratie

Wie in „[Più democrazia per l'Europa](#)“ ausgeführt, braucht die europäische repräsentative Demokratie das Gegengewicht der direkten politischen Mitbestimmung durch die EU-Bürger. Dadurch erhält die EU-Bürgerschaft das Recht auf Kontrolle (Referendum) und Anregung (Volksbegehren und Volksinitiative) und erfährt sich dadurch als unmittelbarer Souverän im demokratischen Gemeinwesen EU.

a) Das Europäische Volksbegehren (EVB, die heutige EBI)

Dieses seit 2012 in der EU unter der Bezeichnung „Europäische Bürgerinitiative“ aktivierte Instrument der Mitbestimmung reicht für die Kontrolle und Gesetzesinitiative von unten

nicht aus, weil die EU-Kommission es ohne Folgen verwerfen kann, wie bisher meist geschehen. Es kann jedoch in Ergänzung der folgenden Rechte aufrechterhalten bleiben.

b) Die Europäische Volksinitiative (EVI)

Mit der echten Volksinitiative können 1-2 Millionen EU-Bürger einen EU-Gesetzesvorschlag einbringen, bei dessen Ablehnung eine EU-weite Volksabstimmung angesetzt werden muss.

c) Das Bestätigende EU-Referendum (EBR)

Die EU-Bürgerinnen müssen auch das letzte Wort in EU-Gesetzgebungsverfahren erhalten. Wenn eine Mindestzahl von EU-Bürgern aus einer Mindestzahl von Ländern ein solches Referendum zu einem EU-Gesetz fordert, muss EU-weit darüber abgestimmt werden.

d) Das „Doppeltes Mehr“

Auch bei EU-weiten Volksabstimmungen muss, wie beim Referendum zur EU-Verfassung, ein doppeltes Mehr erzielt werden, also eine absolute Mehrheit der Abstimmenden und eine qualifizierte Mehrheit der Staaten.

Das [Positionspapier](#) von „Mehr Demokratie e.V.“ liefert nicht nur Vorschläge für die Neuregelung der demokratischen Institutionen und der Gewaltenteilung auf EU-Ebene, sondern weist ausdrücklich auf eine Reihe von Politikfeldern hin, die im Rahmen einer neuen EU-Verfassung neu geregelt werden müssen, wie z.B.

- die hohe Konzentration im Verlagswesen und bei den Medien allgemein, Kommerzialisierung, aber auch teilweise restriktive Mediengesetzgebung, die die Pressefreiheit einzuschränken drohen;
- zunehmende Übergriffe von Regierungen auf die Justiz wie derzeit in Polen und Ungarn zu beobachten;
- die übermäßige Macht international agierender Wirtschaftsunternehmen, die die Gesetzgebung stark beeinflussen, sodass der soziale Ausgleich nicht mehr richtig funktioniert und immer mehr Menschen verarmen;
- die Macht global agierender Banken und Anleger, die mittlerweile selbst Regierungen großer Staaten zu für sie vorteilhaften Entscheidungen drängen können;
- die wachsende Kluft zwischen dem reicheren Norden und dem ärmeren Süden in der EU, die durch bestimmte Konstruktionsmängel beim Euro verschärft worden ist;
- die Rolle der EU in der internationalen Handelspolitik und bei internationalen Vereinbarungen wie TTIP und CETA

Dabei geht es immer darum, wie auch in einer Demokratie kontinentalen Ausmaßes der Einfluss des Souveräns, der Bürger und Bürgerinnen, unabhängig von Staat und politischer Orientierung, gesichert werden kann. Um das Demokratiedefizit zu beheben, müssen nicht nur die EU-Institutionen konsequent demokratisch ausgestaltet und praktikable Mechanismen des Umgangs mit der nationalstaatlichen und regionalen Vielfalt gefunden werden, sondern auch jenen Mächten Grenzen gesetzt werden, die überall aufgrund materieller Übermacht demokratische Prozesse unterlaufen und die freie politische Willensbildung beeinträchtigen.