

Michael Efler/Gerald Häfner/
Roman Huber/Percy Vogel

Europa: nicht ohne uns



**Abwege und Auswege der Demokratie
in der Europäischen Union**



Michael Efler/Gerald Häfner/Roman Huber/Percy Vogel
Europa: nicht ohne uns!

Michael Efler, Dr., Volkswirt und Sozialökonom, war u.a. Sachverständiger im Bundestag bei der Anhörung zum Lissabon-Vertrag, Leiter des Berliner Büros und Mitglied des Bundesvorstands von »Mehr Demokratie e.V.«

Gerald Häfner, zehn Jahre im Deutschen Bundestag, Sprecher des Bundesvorstands von »Mehr Demokratie e.V.«, 2005 wurde er in der Kategorie »Verbesserung des politischen Systems« mit dem National Leadership Award des Economic Forum Deutschland ausgezeichnet.

Roman Huber, Geschäftsführender Bundesvorstand von »Mehr Demokratie e.V.«, seit ca. 17 Jahren ehrenamtlich, seit acht Jahren hauptamtlich im gesellschaftspolitischen, zivilgesellschaftlichen und humanitären Bereich aktiv.

Percy Vogel, Dr., studierte Biologie und promovierte in Psychologie. Sein Engagement im Umweltbereich führte ihn 2001 an das Demokratiethema und an »Mehr Demokratie e.V.« heran, dessen Vorstandsmitglied und Mitarbeiter (Büro Berlin) er heute ist.

Michael Efler/Gerald Häfner/
Roman Huber/Percy Vogel

Europa: nicht ohne uns!

Abwege und Auswege der Demokratie
in der Europäischen Union

Herausgegeben von »Mehr Demokratie«

www.vsa-verlag.de

www.mehr-demokratie.de

Die englischsprachige Ausgabe dieser Studie trägt den Titel
»Europe: not without the people.
The dismal state of democracy in the European Union und how to
mend it« (ISBN 978-3-89965-361-8)

Die französischsprachige Ausgabe dieser Studie trägt den Titel
»L'Europe: pas sans les citoyens!
Détours et recours de la démocratie dans l'Union européenne«
(ISBN 978-3-89965-362-5)

Beide sind zu beziehen unter

www.democracy-international.org

www.erc2.org

Inhalt

Gerald Häfner: Europa – nicht ohne uns!	7
Vorwort der Autoren	10
Einleitung	11

Teil 1: Abwege

19

1. Die Europäische Einigung	21
Die europäische Einigung als Außenpolitik	22
Der Verfassungsvertrag: Konvent und Ratifikation	24
Die Ratifikation des Verfassungsentwurfs	26
Von der Krise zum Vertrag von Lissabon	31
Die Ratifikation des Vertrags von Lissabon	34
Schlussbetrachtung	39

2. Das politische System der EU

42

POLITISCHE KOMPETENZEN ZWISCHEN DER EU

UND DEN MITGLIEDSSTAATEN	42
Die Zuständigkeiten der Europäischen Union	44
Die Flexibilitätsklausel	50
Die Auflösung der Säulenstruktur	51
»Über-Bande-Spielen«	54
Verfahren der Vertragsänderung	55
Subsidiarität	58
Schlussbetrachtung	65

DIE EU-ORGANE

66

Der Europäische Rat	66
Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und ihr »Hoher Vertreter«	69
Der Ministerrat	71
Die Europawahlen und das Europäische Parlament	75
Die Europäische Kommission	81
Der Europäische Gerichtshof	85
Direkte Demokratie	87
Grundrechtsschutz	90
Schlussbetrachtung	94

ASPEKTE DER REGIERUNGSPRAXIS	97
Die Bedeutung der Ausschüsse	97
Die europäische Komitologie	99
Die beratenden Ausschüsse	100
Lobbying	102
Legitimation durch Politik?	106
Der European Roundtable of Industrialists	108
Umfragen und Anhörungen	108
3. Fazit	111
Teil 2: Auswege	117
Ein demokratischer Konvent für Vertragsreformen	118
Die drei Stufen des Konventsprozesses	121
Vorschläge zur Ausgestaltung des Konventsprozesses	124
Direkt-demokratische Verfahren	130
Volksgesetzgebung	131
Das Fakultative Referendum	135
Das Obligatorische Referendum	136
Die Referendumskommission	137
Ein demokratischer institutioneller Rahmen	
für die Union	138
Föderale Ausrichtung der EU	140
Dezentrale Verteilung der Zuständigkeiten	140
Demokratische Integration	142
Regionale Selbstbestimmung und ein Europa	
der Regionen	145
Demokratische Institutionen	146
Das Europaparlament (erste Kammer)	148
Die Staatenkammer (zweite Kammer)	150
Die Europäische Kommission	151
Der Europäische Rat	152
Der Gerichtshof	153
Grundrechtsschutz	154
Fazit:	
Eine föderale und demokratische Europäische Union	155

Gerald Häfner

Europa – nicht ohne uns!

Mehr Demokratie mischt sich ein. Wir mischen uns ein in eine absolut notwendige und folgenreiche Debatte. Sie wird geführt – aber bislang ohne die Bürgerinnen und Bürger. Das kann nicht gut gehen. Vielmehr ist eben diese Abschottung der Debatte gegenüber den Menschen in Europa und die einseitige Kommunikation, die mit diesen über Fernseh- und Medienansprachen geführt wird, eine sichere Voraussetzung für ihr Scheitern.

Es geht um Europa! Und damit um uns, unser Leben, unsere Zukunft. Und um die Zukunft der Demokratie, der Möglichkeiten mitzubestimmen, das eigene Schicksal und das der anderen in unserem Teil der Welt mitzugestalten. Europa ist eine großartige Sache. Die Idee einer zunehmenden Überwindung von Grenzen, einer immer engeren Zusammenarbeit und eines dauerhaften Friedens – wir teilen sie. Und gleichzeitig teilen wir die Erkenntnis, dass, angefangen bei der Klimapolitik bis hin zum Schutz der Meere vor Verschmutzung und Überfischung, viele Fragen heute in zwischenstaatlicher Kooperation angegangen und gelöst werden müssen. Die Europäische Union (EU) kann und muss hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. Doch ist dies nur die eine Seite. Die andere ist uns mindestens genau so wichtig. Sie betrifft die bisherige und künftige Verfasstheit der EU, die Verfahren, in denen sie zu ihren Entscheidungen kommt und diese für die Bürgerinnen und Bürger ihrer Mitgliedsländer verbindlich werden – und die Debatte über Struktur, Verfassung und Zukunft der Europäischen Union. Kurz: Es geht um die Demokratie!

Demokratie ist ein kostbares Gut. Generationen haben um und für sie gekämpft. Dennoch sind wir dabei, sie zu verspielen. Demokratische Werte und Ideen gehen in Deutschland schon seit einiger Zeit nach und nach verloren. Und das gilt keineswegs nur für unser Land. Doch fast niemand wehrt sich. Warum?



Der Demokratieverlust hat nicht nur einen, sondern viele Gründe. Nicht wenige davon liegen in den politischen und gesellschaftlichen Strukturen unseres Landes selbst. Andere in der aktuell weltweiten Dominanz der Ökonomie über die Politik. Aber den mit Abstand dramatischsten Demokratieverlust verursacht derzeit die EU in ihrer jetzigen politischen Verfasstheit.

Politik auf der schiefen Ebene

Das »Politische Parkett« zwischen Brüssel und Berlin (und den anderen Hauptstädten) ist nicht ausgeglichen, sondern gleicht einer schiefen Ebene. Und auf dieser schiefen Ebene rutscht beständig politische Gestaltungsfreiheit wie der Schnee auf einem ungesicherten Hausdach nach unten. Nur, dass es nicht schmelzender Schnee ist, der hier ins Rutschen kommt, sondern substantielle politische Kompetenzen und demokratische Rechte.

Die Entscheidungsstrukturen innerhalb der EU sind zu wenig demokratisch und für die Bürgerinnen und Bürger kaum durchschaubar. Die Menschen in Europa sind ferne und ohnmächtige Zuschauer in einem für sie kaum durchschaubaren Verfahren. Das Problem ist klar: In der EU werden Gesetze gemacht; diese binden Länder und Menschen. Aber die Gesetze selbst sind nicht an das gebunden, was Kern des Demokratieprinzips ist: die Volkssouveränität. Zwar haben wir alle fünf Jahre »Europawahlen«. Aber das Parlament, das so von uns gewählt wird, hat keine volle Legislativkompetenz. Es kann keine Gesetze initiieren. Diese werden von der Kommission entworfen und vom Ministerrat und – in längst nicht allen Fällen – vom Parlament beschlossen. Also von Regierungschefs und Bürokraten, die alle Vertreter der Exekutive sind. Das bedeutet: Nicht nur das Demokratieprinzip, sondern auch das der Gewaltenteilung nimmt bei der jetzigen Konstruktion der EU Schaden. All dies wird durch den Reformvertrag bzw. den Vertrag von Lissabon trotz einzelner Fortschritte nicht substantiell verändert.

Muss das so bleiben? Geht das auch anders? Wir meinen: Ja! Auch wenn die EU kein Staat ist, muss sie deshalb keineswegs

eine weitgehend demokratiefreie Zone bleiben. Auch ein zwischenstaatliches Gebilde sui generis wie die EU lässt sich demokratisch gestalten.

Gebraucht wird deshalb ein Konzept von Demokratie jenseits nationalstaatlicher Grenzen. Der erste und wichtigste Anwendungsfall hierfür ist die EU. *Mehr Demokratie* möchte dazu beitragen, ein solches Konzept zu entwickeln. Die in diesem Buch enthaltenen Vorschläge für eine deutlich demokratischere Union sind ein Beitrag zu dieser Diskussion.

Vorwort der Autoren

Das vorliegende Buch ist eine Gemeinschaftsproduktion von Mitarbeitern der Organisation *Mehr Demokratie*. Seine Argumentationslinie basiert auf dem Demokratieverständnis, das unsere Organisation auszeichnet. Dennoch stellt das Buch in seiner Gesamtheit nicht die Position von *Mehr Demokratie*, sondern die der Autoren dar.

Unser Ziel ist es, zu einer notwendigen Diskussion beizutragen. Wir sind daher an der Meinung unserer Leserinnen und Leser interessiert. Bitte wenden Sie sich an: michael.efler@mehrdemokratie.de

Bei einem Manuskript dieses Umfangs und einem Thema dieser Komplexität ist es höchst unwahrscheinlich, dass uns keine Fehler untergekommen sein sollten. Wir sind unseren Lesern daher für Hinweise dankbar.

Dass wir den nun vorliegenden Stand erreichen konnten, verdanken wir einer Reihe von Helferinnen und Helfern. Unser Dank geht an Felix Wünsche, Daniela Beer, Claudia Löhle und Ulrich Müller.

Berlin und München im Januar 2009

Michael Efler, Gerald Häfner, Roman Huber und Percy Vogel

Einleitung

Die Europäische Einigung ist das Ergebnis einer schon Jahrhunderte bestehenden Sehnsucht nach Frieden in Europa. Doch erst nach den zwei furchtbaren Weltkriegen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war der geeignete Zeitpunkt für ihre Realisierung gekommen. Diese Entwicklung war nicht zuletzt der Entschlossenheit ihrer Gründer zu verdanken, die unter dem Eindruck des sich ideologisch erneut spaltenden Europas eine historische Gelegenheit intelligent genutzt haben. Mehr als 50 Jahre später können wir sagen, dass das langfristig ausgerichtete »Friedensprojekt Europa« erfolgreich ist.

Doch bekanntlich bringt jede Problemlösung neue Probleme mit sich, denen man sich nun ebenfalls stellen muss. Eines der Folgeprobleme der europäischen Einigung ist das häufig so genannte Demokratiedefizit der EU. Auch wenn eine mangelhafte Demokratie gerade den älteren unter den Leserinnen und Lesern weniger bedrohlich erscheinen mag als die Kriegsgefahr, so ist das Problem dennoch nicht zu vernachlässigen. Denn Demokratie setzt nicht nur Frieden voraus, sie scheint auch weltweit zum Frieden zwischen Staaten beizutragen.¹ Auch Deutschlands aggressive Rolle in beiden Weltkriegen lässt sich auf das Scheitern der demokratischen Revolution Mitte des 19. Jahrhunderts zurückführen. Vor allem aber drücken sich im Herrschaftssystem der Demokratie diejenigen zentralen gemeinsamen Werte der Mitgliedsstaaten der EU aus – allen voran der Wert der gleichen Freiheit –, die zu den grundlegenden Menschenrechten zählen. Demokratie hat deshalb auch den Anspruch, dass Frieden durch sie sein soll, genauso wie alle andere Politik durch sie geschehen soll. Die De-

1 Bisher führten demokratische Staaten keine Kriege gegeneinander, was von vielen Wissenschaftlern kausal interpretiert wird. Eine kritische Perspektive findet sich in: S. Rosato, The flawed logic of democratic peace theory, in: American Political Science Review, 97(4), (2003), 585-602.



mokratisierung der EU muss nach Ansicht der Autoren daher als eine Grundbedingung für die dauerhafte Befriedung Europas gesehen werden.

Wenn es aber so ist, dass demokratische Werte in der EU geteilt und hochgehalten werden, warum leidet die EU dann unter einem »Demokratiedefizit«? Die Antwort könnte etwa so lauten: Was aus friedenspolitischer Perspektive ein Kunstgriff war, erweist sich aus einer demokratischen Sichtweise als eine fundamentale Fehlkonstruktion. Hauptziel der ersten Verträge war die Friedenssicherung zwischen bisher verfeindeten Staaten, also wurde entsprechend die Außenpolitik bemüht. Seither baute die Europäische Gemeinschaft auf zwischenstaatlichen Verträgen auf und verblieb somit wesentlich in der Kontrolle der Regierungsexekutive. Schicksalhaft dabei ist nun, dass die Außenpolitik in demokratisch verfassten Staaten typischerweise der am wenigsten demokratisch kontrollierte Politikbereich ist. Weder spielt Außenpolitik eine signifikante Rolle bei den auf die Innenpolitik ausgerichteten Wahlen, noch sind die Verfahren zur Kontrolle oder Mitgestaltung der Außenpolitik durch Parlament bzw. Bürger² besonders ausgeprägt.³ »Kooperation der Staaten« bedeutet bis heute daher »Kooperation der Regierungen« – nicht oder kaum »Kooperation der Parlamente und der Bürger der Mitgliedsstaaten«. Die europäische Einigung fand sozusagen im toten Winkel des Blickfeldes der Demokratie statt, während sie gleichzeitig immer direkter in die Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger hineinspielte.

Doch wo Politik ist, dort muss auch Demokratie sein. Für sie aber war in den Anfängen kein rechter Platz vorgesehen. Ganz im Gegenteil spekulierten sogar viele Gründer des Europa-Projekts auf eine strategische Umgehung demokratischer Teilhabe und nationaler Souveränitätsansprüche. Andere strebten offen die »Überwindung des Nationalismus« an, vernachlässigten dabei indes die Frage, was die Erreichung dieses Ziels für die Demokratie in Europa

² Sofern im Folgenden nur »Bürger« genannt werden, sind die Bürgerinnen selbstverständlich mit gemeint.

³ Eine beachtenswerte Ausnahme stellt hier die Schweiz dar, gefolgt von Irland und Dänemark.

bedeuten würde. Von Vertrag zu Vertrag nahm die EU immer mehr staatenähnliche Züge an, ohne jedoch formal zum Staat zu werden. Mit dem Lissabon-Vertrag etwa wären dies unter anderem folgende Eigenschaften: Eine eigene Staatsbürgerschaft, eine eigene Judikative, Exekutive und Legislative mit umfassenden politischen Zuständigkeiten, einer direkt gewählten Versammlung, basierend auf einem allgemeinem Wahlrecht, Freizügigkeit innerhalb des Hoheitsgebietes sowie eigene Grundrechte und eine eigene Rechtspersönlichkeit. Dazu kommen die gemeinsame Außenpolitik, polizeilich-justizielle Zusammenarbeit, und sogar eine gemeinsame Verteidigungspolitik wird vorangetrieben.

Diese Phase der von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkten Zentralisierung ist jedoch vorüber. Mit zunehmender Integration von Vertrag zu Vertrag wächst der Ruf nach Demokratisierung, und spätestens mit dem Entwurf für einen Verfassungsvertrag sind die Ansprüche an die Demokratisierung und die demokratische Legitimation der EU gewachsen und werden in der öffentlichen Diskussion zunehmend eingefordert. Die EU wird nun nicht mehr nur daran gemessen, welche konkreten Politikergebisse sie den Bürgerinnen und Bürgern Europas liefert, sondern auch daran, wie diese Entscheidungen zustande kommen. In den Parlamenten und der Zivilgesellschaft beginnt man, die Machtfrage zu stellen und die bisherigen Machtverhältnisse zu hinterfragen.

Gleichzeitig mit dieser Entwicklung hat die EU damit begonnen, auf diese neuen Anforderungen im Bereich Demokratisierung zu reagieren. Doch entgegen der Erwartung der an den Vertragsreformen Beteiligten sind die Reaktionen der Öffentlichkeit nicht einhellig positiv. Dahinter steckt zum Teil ein Mechanismus, der aus Sicht der EU-Reformer als undankbar empfunden werden muss: Indem die EU an sich selbst den Anspruch der Demokratisierung stellt, wird sie nun von der Öffentlichkeit an den normativen Kriterien der Demokratie, wie wir sie aus den Mitgliedsstaaten kennen, gemessen. Ein Demokratisierungsschritt, der aus Sicht der EU-Reformer eine signifikante Besserung darstellt, mag dann von den Bürgerinnen und Bürgern als viel zu klein, ja sogar als eine Vorenthaltung weiter gehender Schritte empfunden werden. Allerdings



werden wir hier noch zeigen, dass deren Undankbarkeit durchaus nicht unbegründet ist: Auch mit dem Lissabon-Vertrag befindet sich die EU weiterhin auf »demokratischen Abwegen«.

Damit soll nicht gesagt sein, dass mögliche Auswege aus dieser Situation leicht zu bestimmen und unumstritten wären. Im Gegenteil befindet sich die Demokratisierung der EU teilweise in einem Dilemma: Mehr Demokratie auf EU-Ebene bedeutet zwangsläufig eingeschränkte demokratische Gestaltungsmöglichkeiten in den Mitgliedsstaaten. Und solange in Europa keine Einigkeit darüber herrscht, ob die EU eine bundesstaatliche Föderation oder ein Staatenbund, basierend auf kooperierenden Regierungen sein soll, wird sich die EU entsprechend als ein Mischkonstrukt aus beiden Ansätzen entwickeln – was eine Demokratisierung erschwert. Und schließlich verhindert die Vielsprachigkeit und sonstige Fragmentierung der Bürgerbasis bislang die Ausbildung des notwendigen Kommunikationsraums für öffentliche Debatten und macht zudem eine effektive Repräsentation im Europäischen Parlament schwierig.

Wir müssen diesen Zustand wohl – realistisch gesehen – ein Stück weit aushalten, wenn wir die Staatengemeinschaft erhalten wollen. Dennoch ist dieser Zustand nur als Übergangszustand zu ertragen, denn prinzipiell ist er eindeutig nicht tolerierbar. Das Aufzeigen des strukturellen Dilemmas und seiner historischen Herkunft erklärt zwar, rechtfertigt aber nicht die Demokratieprobleme der EU. Besser früher als später muss die EU zeigen, dass sie mit den von ihr selbst propagierten demokratischen Werten vereinbar ist, weil sie allein daraus ihre Legitimation ableiten kann.

Die Aufgabe einer zivilgesellschaftlichen Organisation mit dem Namen *Mehr Demokratie*, in deren Auftrag wir dieses Buch verfasst haben, kann nur darin bestehen, die EU an normativen Kriterien der Demokratie zu messen und entsprechende Reformvorschläge zu machen. Wir tun dies unter größtmöglicher Ausklammerung politischer Inhalte, wenngleich dieser Anspruch schwer zu erfüllen ist. Die EU stellt ein sich dynamisch entwickelndes System dar, dessen momentane Verfasstheit eng mit den selbst gesetzten politischen Zielen verbunden ist. Wir versuchen es dennoch und beschränken

Frühe Vordenker der Europäischen Einigung



William Penn (1644-1718), Gründer der Kolonie Pennsylvania im Gebiet der heutigen USA, verfasste 1693 »An Essay towards the Present and Future Peace of Europe«. Sein Plan einer europäischen Einigung entstand in London während der politisch unsicheren und gespannten Phase der Jahre 1691 bis 1693. Penn schildert in seinem Essay, warum er sich entschlossen hatte, für die Etablierung und Sicherung des Friedens in Europa einzutreten und erwägt einen Staatenbund und ein Parlament auf europäischer Ebene.



Immanuel Kant (1724-1804) war ein deutscher Philosoph im Zeitalter der Aufklärung. In seiner Altersschrift »Zum ewigen Frieden – Ein philosophischer Entwurf« von 1795 schreibt Kant, dass Staaten sich schon durch ihr Nebeneinandersein schaden könnten und daher verpflichtet seien, aus dem zwischenstaatlichen Naturzustand in einen Rechtszustand überzugehen. Das Recht der Staaten untereinander könne am besten durch einen Völkerbund gesichert werden.



Victor Hugo (1802-1885) war ein französischer Schriftsteller und Dichter und forderde als Vorsitzender des zweiten internationalen Friedenskongresses im Jahr 1849 die Gründung der »Vereinigten Staaten von Europa«.



unsere Kritik auf Vertragsinhalte und Vorgänge, die die Institutionen der EU und weitere demokratie-relevante Aspekte betreffen. Wir tun dies weiterhin im vollen Bewusstsein, dass das Anmahnen von Missständen und das Aufzeigen von Lösungen auf dem Papier weitaus leichter fallen als deren Beseitigung bzw. Durchsetzung in der politischen Realität.

Inhaltliches Ziel des vorliegenden Buches ist mithin eine Bestandsaufnahme der Demokratie in der Europäischen Union als Staatenbund und die Vorstellung einiger Ansätze für eine Demokratisierung. Als Zielgruppe wünschen wir uns all diejenigen Leserinnen und Leser, von denen wir die stärksten Impulse für eine Demokratisierung der EU erwarten, allen voran Parlamentarier und zivilgesellschaftlich aktive Bürgerinnen und Bürger. Gerade der zivilgesellschaftliche Diskurs über unser Thema ist noch wenig entwickelt; er ist aber notwendig, denn eine hinreichende Demokratisierung nur »von oben« ist – das zeigt die historische Erfahrung – kaum zu erwarten.

Entsprechend seiner inhaltlichen Ziele ist das Buch grob zweigeteilt: Im ersten Teil »Abwege« versuchen wir eine Bewertung der EU-Verträge, ihres Zustandekommens sowie der politischen Praxis in der EU anhand demokratischer Kriterien. Grundlage für die Bewertung bilden sowohl der derzeit gültige Nizza-Vertrag als auch der noch zur Disposition stehende Lissabon-Vertrag, wobei die Betonung auf Letzterem liegen wird. Denn der Lissabon-Vertrag gilt als demokratisch bisher fortschrittlichster Vertrag, mit dem der weniger demokratische Nizza-Vertrag überwunden werden soll. Er entspricht somit dem Anspruch, den die EU derzeit an sich selbst stellt. An diesem Anspruch wollen wir sie messen.

Im zweiten, mit »Auswege« betitelten Teil des Buches stellen wir Vorschläge zur Demokratisierung der EU vor. Übergeordnetes Ziel der verschiedenen Vorschläge ist die effektive Ermächtigung der Bürger in EU-Angelegenheiten, allen voran die Erlangung der Kompetenzkompetenz.

Unser Demokratieverständnis

Eine Betrachtung aus demokratischer Perspektive macht erst dann wirklich Sinn, wenn die Autoren ihr Demokratieverständnis darlegen. Dies wollen wir tun. Für eine Organisation, deren Schwerpunkt in der Einführung und sinnvollen Ausgestaltung von direkt-demokratischen Verfahren liegt, bemisst sich der Wert einer Demokratie maßgeblich an den effektiven Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger über verbindliche demokratische Verfahren. Unter »demokratischer Kontrolle« verstehen wir insofern die Fähigkeit von politischen Systemen und Verfahren, auf sich ändernde Mehrheitsverhältnisse unter den Bürgern mit einem entsprechenden Politikwechsel zu reagieren.⁴ Demokratische Kontrolle schließt unserem Verständnis nach auch die »Letztkontrolle« (auch als Kompetenzkompetenz bezeichnet) mit ein, also etwa die Möglichkeit, über Verfahrens- und Verfassungsfragen abstimmen zu können, aber auch über Gesetzesvorlagen. Ob und wie weit das allgemeine Ziel der effektiven Kontrolle erreicht wird, hängt von einer Reihe konkreter Kriterien ab:

Politische Ämter sollen *erstens* aus freien, gleichen, allgemeinen Wahlen hervorgehen, die auf einer echten Auswahl von politisch bedeutsamen Alternativen (Parteien oder Kandidaten) beruhen. *Zweitens* sollen sie aus kurzen Legitimationsketten herrühren (wenige Wahlschritte zwischen Bürgern und Amt), wobei der Grad der politischen Bedeutung des Amtes im Verhältnis zum Grad der Legitimation stehen soll. Politische Ämter sollen *drittens* bei sich ändernden Mehrheitsverhältnissen unter den Bürgern abwählbar und *viertens* ausschließlich für denjenigen Bereich zuständig sein, für den die Wahlen angesetzt sind (Bundespolitiker aus Bundestagswahlen, EU-Politiker aus Wahlen zur EU-Ebene usw.), *fünftens* in ihren Handlungen transparent und bewertbar sowie *sechstens* unabhängig sein.

⁴ Mit dieser Definition überschneidet sich der Begriff stark mit dem der »Re sponsivität«. Demokratische Kontrolle ist nicht zu verwechseln mit der im Rechtsstaat ebenso wichtigen Kontrolle der Einhaltung von Gesetzen und Standards, für die vor allem die Rechtsprechung, Verwaltung und Polizei zuständig sind.

Politisch-inhaltliche Entscheidungen sollen *erstens* von politischen Mandatsträgern mit den oben beschriebenen Eigenschaften oder von den Bürgern selbst getroffen werden, *zweitens* von ihnen per Referendum anfechtbar sein. Sie sollen *drittens* zukunfts offen und reversibel sein, *viertens* aus einer Auswahl von echten Alternativen hervorgehen, *fünftens* auf nachvollziehbaren demokratischen Verfahren beruhen, *sechstens* nicht von intransparenten außerparlamentarischen Interessenvertretungen inhaltlich vorstrukturiert sein, etwa infolge bestimmter Spielarten des Lobbying, *siebtens* nicht zu einer Entmachtung der Bürger führen und *achtens* in föderalen Strukturen auf derjenigen Ebene getroffen werden, die laut Verfassung bzw. Vertrag zuständig ist.

Diese Kriterien mag man teilen oder nicht. Ihre Auflistung sollte es aber unseren Lesern erleichtern, sowohl unsere Bewertungen nachzuvollziehen, als auch sich ihre eigene Meinung zu bilden. Wichtig ist in jedem Fall, dass bei einer kritischen Analyse die Kriterien für das, was man für demokratisch hält, zuvor feststehen. Denn nur so lässt sich die Diskrepanz zwischen Realität und Ideal verdeutlichen. Und nur so können wir die Mahnung von Beate Kohler-Koch beherzigen, »dass wir nicht unsere normativen Anforderungen absenken sollten, um sie der EU-Realität anzupassen.«⁵

5 Aus: B. Kohler-Koch, Europe in Search of Legitimate Governance. ARENA Working Papers, WP 99/27, (1999), http://www.arena.uio.no/publications/wp99_27.htm.



Fazit: Eine föderale und demokratische Europäische Union

Wir fassen im Folgenden die zentralen Auswege aus der Demokratiekrise der Europäischen Union zusammen. Ein direkt gewählter Konvent soll nach unseren Vorstellungen Vorschläge über die zukünftige Verfasstheit der Europäischen Union ausarbeiten. Das Ergebnis wird allen Bürgerinnen und Bürgern der EU in Referenden vorgelegt. Ein solches Verfahren gewährleistet, dass die zukünftige Gestaltung der EU durch direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Repräsentanten ausgeht und letztlich von der Zustimmung der europäischen Völker abhängt. Die Identifikation mit der Europäischen Union würde sich stark erhöhen und durch die bereits frühe und umfassende Bürgersouveränität vergrößert sich auch die Wahrscheinlichkeit, dass ein mehrheitsfähiger Vorschlag entstehen kann.

Nach unseren Vorschlägen einer reformierten EU wäre die föderale Aufteilung von Zuständigkeiten von entscheidender Bedeutung. Es soll klar geregelt werden, welche Kompetenzen auf europäischer Ebene ausgeübt werden müssen, und welche in der Zuständigkeit der Staaten verbleiben sollen. Die Festlegung der Kompetenzverteilung obläge dem Konvent, der die zukünftige Verfasstheit der Union ausarbeitet. Aus unserer Sicht wäre es wichtig und sinnvoll, eine deutliche Dezentralisierung von Zuständigkeiten vorzunehmen und die Grenzen der EU klar zu definieren. So wäre ganz im Sinne des Subsidiaritätsgedankens sichergestellt, dass Kompetenzen immer von der kleinstmöglichen Einheit wahrgenommen werden, sodass auch innerstaatliche föderale Ebenen weiter ausreichende Befugnisse hätten. Die Aufteilung der Zuständigkeiten würde nach Politikfeldern erfolgen.

In den Bereichen, in denen die EU zuständig ist, würde das Europäische Parlament zusammen mit den Vertretern der Staaten (Staatenkammer) entscheiden. Beide Institutionen hätten das Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen. Somit würden sowohl die Vertreter aller EU-Bürger, als auch die der nationalen Parlamente den politischen Prozess mitbestimmen und sich gegenseitig kon-



trollieren. Für die Bürgerinnen und Bürger gäbe es zusätzlich die Möglichkeit, Gesetze selbst vorzuschlagen (Initiativrecht) und sie in einem Bürgerentscheid zu beschließen (Beschlussrecht). Auch ein Veto zu von Parlament und Staatenkammer beschlossenen Gesetzen stünde den EU-Bürgerinnen und -Bürgern in unserem Modell zu (Fakultatives Referendum), zukünftige Änderungen des EU-Grundlagenvertrags würden sogar obligatorisch zum Volksentscheid gestellt.

Gegen die beschlossenen Gesetze könnte vor dem Europäischen Gerichtshof geklagt werden, er würde gleichsam als Verfassungsgericht fungieren und über Subsidiaritätsfragen entscheiden. So wäre eine effektive Kontrolle der gesetzgebenden EU-Organe gewährleistet, auch Verstöße gegen die Gemeinschaftsverträge würden dem Urteil des EuGH unterstellt. Der Europäische Rat bestünde in unserem Vorschlag in beratender Funktion weiter, hätte aber bis auf ein Initiativrecht für Gesetzesvorlagen keinen Einfluss mehr auf die Gesetzgebung.

Als Exekutive fungiert in unserem Entwurf eine demokratisierte Europäische Kommission, die vom EP gewählt wird. Hauptsächlich nähme die Kommission jedoch Verwaltungsaufgaben wahr und wäre für die Umsetzung der EU-Maßnahmen zuständig. Die Vertretung der EU gegenüber anderen Staaten läge ebenfalls im Aufgabenbereich der Kommission.

Die demokratische Kontrolle der Institutionen stellt das zentrale Kriterium in unserem Modell dar. Das geschieht vor allem auf drei Arten: Zum einen wird die Gewaltentrennung, die Grundvoraussetzung überhaupt für ein demokratisches System, systematisch verwirklicht. Durch die Verlagerung der Legislativkompetenzen vom Europäischen Rat auf das EP und die Staatenkammer wird die bisherige »Exekutivlegislative« aufgebrochen und die Gewalten liegen getrennt in den Händen unmittelbar und mittelbar gewählter Vertreter. Auch die Wahl der Richter zum EuGH stellt eine tiefgreifende Veränderung dar, da diese bislang von den nationalen Regierungen ernannt werden. Eine unabhängige, gewählte Judikative verkörpert einen weiteren Aspekt der Gewaltenteilung. Schließlich hat die Kommission als Exekutivorgan der reformier-



ten EU kein Initiativmonopol mehr und gibt ihre legislativen Kompetenzen an gewählte Volksvertreter ab.

Zum zweiten kontrollieren sich die europäischen Institutionen gegenseitig. Dies geschieht innerhalb der Legislative zwischen Europäischem Parlament und Staatenkammer, welche ihrerseits vom EuGH durch seine Rechtsprechung kontrolliert werden. Der Gerichtshof selbst wird gewählt und untersteht damit ebenfalls demokratischer Kontrolle. Die Europäische Kommission besteht aus vom Parlament gewählten Mitgliedern. Das Prinzip der »checks and balances« würde auch in der EU nach unserem Vorschlag zukünftig einer Machtanhäufung, wie sie im Europäischen Rat der jetzigen Union zu finden ist, vorbeugen.

Schließlich würden die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union die Institutionen durch Wahl und Elemente der direkten Demokratie kontrollieren. Legitimation ist das Prinzip, nach dem Demokratie funktionieren soll: Der Bürgerwille muss in den politischen Entscheidungen der EU wiederzufinden sein, alles andere widerspricht den grundlegenden Prinzipien der Demokratie.

Mehr Demokratie



Der Verein *Mehr Demokratie e.V.* wurde 1988 in Bonn von engagierten Bürgerinnen und Bürgern gegründet. Heute haben wir zwölf Landesverbände und rund 5.000 Mitglieder und Förderer. Damit ist *Mehr Demokratie* die größte überparteiliche Bürgerorganisation für direkte Demokratie in der Europäischen Union.

Wir arbeiten für:

- die Einführung des bundesweiten Volksentscheids in Deutschland
- faire Spielregeln für Volksbegehren in den deutschen Bundesländern und Gemeinden
- weitere Demokratie- und Parlamentsreformen, moderne Wahlverfahren und Informationsfreiheit
- die Demokratisierung der Europäischen Union

Unsere Vision: Eine lebendige Demokratie. Wir wollen eine politische Kultur, die Dialog und Beteiligung fördert. Volksbegehren, Volksentscheide und andere Beteiligungsformen laden die Bürgerinnen und Bürger ein, Politik zu gestalten. Dabei ist *Mehr Demokratie* politisch neutral, was bedeutet, dass wir uns nur zu Verfahrensfragen der Demokratie äußern, nicht aber zu konkreten Inhalten. Unser übergeordnetes Ziel ist, dass wichtige Fragen von den Bürgerinnen und Bürgern entschieden werden können.

Mit Kampagnen und Aktionen setzen wir uns für die direkte Demokratie auf allen politischen Ebenen ein. Ein professionelles Kernteam und hunderte Ehrenamtliche bilden unsere Aktionsbasis. Unser Kuratorium mit über fünfzig Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kunst, Wirtschaft und Politik unterstützt den Verein beratend in seiner Arbeit.

Finanziert wird unsere Arbeit über Spenden und Mitgliedsbeiträge. Wir erhalten keine staatliche Förderung. Das sichert unsere Unabhängigkeit.

Seit dem Jahr 2003 ist *Mehr Demokratie* auch auf EU-Ebene aktiv und setzte sich dort zunächst für direkte Demokratie allgemein und insbesondere für Referenden über den Verfassungsvertrag ein. Unsere Arbeit hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Europäische Volksinitiative in den Verfassungsvertrag aufgenommen wurde und dass in den Niederlanden eine Volksabstimmung über den Verfassungsvertrag stattfand. Im Jahr 2005 wurde *Mehr Demokratie* Gründungsmitglied des EU-weit agierenden Netzwerks *Democracy International*, das sich u.a. für demokratische Vertragsreformen (direkt gewählter Konvent) einsetzte.

Unser Ziel ist eine Europäische Union, die stärker als jetzt von den Bürgerinnen und Bürgern demokratisch gestaltet und kontrolliert wird.

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4, D-10405 Berlin
Tel. +49 (0)30 – 42 08 23 70
FAX +49 (0)30 – 42 08 23 80
www.mehr-demokratie.de
info@mehr-demokratie.de

Democracy International
House of Democracy and Human Rights
Greifswalder Str. 4, D-10405 Berlin
Tel. + 49 (0)30 – 42 08 23 70
FAX + 49 (0)30 – 42 08 23 80
www.democracy-international.org