

Positionspapier Nr. 11

Europa neu denken und gestalten

Vorschläge für eine Neubegründung der EU

22. Juni 2016
Version 1.2

Arbeitskreis Europa und Welt
stefan.padberg@mehr-demokratie.de

angenommen auf der Mitgliederversammlung vom 6. Juni 2016

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung.....	3
Das neue Europa - demokratisch, schlank, dezentral.....	4
1. Stützfeiler: von den Bürger/innen verabschiedete EU-Verfassung.....	4
a) Die Verfassung als „Fundament“ der neuen Europäischen Union.....	4
b) Ein Bürgerkonvent als „Bauherr“ der neuen Europäischen Union.....	4
2. Stützfeiler: demokratisch legitimierte Institutionen.....	5
a) EU-Parlament.....	6
b) Ein Europäischer Senat statt des Rats der Regierungen.....	6
c) EU-Kollegialrat statt EU-Kommission.....	6
3. Stützfeiler: Direkte Demokratie einführen.....	7
a) Initiative.....	7
b) Referendum.....	7
c) Doppeltes Mehr.....	8
4. Stützfeiler: Dezentralisierung und Regionalisierung.....	8
a) Institutioneller Aufbau eigenen Typs.....	8
b) Kompetenzkatalog.....	8
c) Steuern und Finanzen.....	8
d) Freiwillige Zusammenarbeit und Austritt.....	9
Weitere Fragen.....	10

Vorbemerkung

Die EU steht an einem Scheideweg. Ihre bisherige Entwicklung, die auf der Basis zwischenstaatlicher Verträge begann und sich schwerpunktmäßig auf die Vereinheitlichung der wirtschaftlichen Verhältnisse fokussierte, hat ein bürokratisch-technokratisches Europa hervorgebracht, in dem sich viele Bürger/innen nicht zu Hause fühlen. Der Versuch, den die Menschen trennenden Nationalismus in Europa dadurch zurückzudrängen, dass die Nationalstaaten schrittweise Macht an die EU abgeben („immer engere Union“), ist offensichtlich in eine Sackgasse geraten. Wenn die EU immer weniger in der Lage ist, die drängenden Probleme auf europäischer Ebene in einer guten Weise zu lösen, dann droht in der Konsequenz eine Re-Nationalisierung der Politik in der EU und eine zunehmende Bedeutungslosigkeit europäischer Institutionen.

Es ist gegenwärtig nicht erkennbar, dass von den Regierungen in der EU Impulse ausgehen, die die grundlegenden Probleme in der Konstruktion der EU auf eine gute Weise beheben könnten. Eher ist das Gegenteil der Fall. Deswegen müssen neue Wege beschritten werden.

Mehr Demokratie hat in den vergangenen zwanzig Jahren wiederholt auf die demokratischen Defizite im Aufbau der EU-Institutionen hingewiesen. Der Verein hat kräftig daran mitgewirkt, dass es heute zumindest das Instrument der **Europäischen Bürgerinitiative** gibt, mit dem sich die Bürger/innen auf EU-Ebene bemerkbar machen können. Dieses Instrument haben viele zivilgesellschaftliche Organisationen bereits genutzt. Das zeigt, dass die Bürger/innen in Europa ein Mitspracherecht haben wollen.

Eine demokratisch legitimierte EU braucht eine von den Bürger/innen in einer europaweiten Urabstimmung verabschiedete Verfassung. Hierzu muss ein Verfassungskonvent einberufen werden, der die Menschen mit einbezieht. Mehr Demokratie hat in den letzten Jahren mit mehreren Verfassungsbeschwerden hier in Deutschland und durch die Unterstützung von Referenden in Irland, Frankreich und den Niederlanden versucht, dieses Mitspracherecht zu stärken.

Mehr Demokratie will mit diesem Positionspapier verdeutlichen, wie eine demokratische EU, ein demokratisches Europa überhaupt, denkbar ist. Wir hoffen, damit einen kräftigen Anstoß zu der dringend nötigen Diskussion über die Zukunft der EU zu geben.

Das neue Europa – demokratisch, schlank, dezentral

Wir Bürger/innen Europas haben jenseits aller Interessengegensätze, die es im Alltag zwischen uns geben mag, viele Aufgaben und Probleme gemeinsam. Deshalb wollen wir auch gemeinsam nach Lösungen suchen und uns gegenseitig helfen können. Wir leben alle in einem Haus, unserem „europäischen Haus“. Und deshalb müssen wir uns über den Bauplan dieses Hauses verständigen. Der Bauplan, das sind die Spielregeln, Grundsätze und Werte, nach denen die Demokratie auf europäischer Ebene funktionieren soll.

Uns ist bewusst, dass die EU auch heute schon ein weltweit einmaliges Gebilde ist. Sie ist die einzige transnationale Einheit mit Rechtsetzungskompetenz. Für die Entwicklung der europäischen Demokratie gab es keine Vorbilder. Auch bei der Weiterentwicklung der europäischen Demokratie wird es keine Vorbilder geben. Wir werden kreativ werden und etwas ganz Neues erfinden müssen, so wie vor über 200 Jahren der Nationalstaat erfunden wurde.

Eine Neugründung der EU wird nur gelingen, wenn sie sich deutlich abhebt von dem bisherigen Weg. Dazu brauchen wir eine Diskussion über eine Neuverteilung der Macht zwischen den vier politischen Ebenen (Kommunen, Regionen, Nationalstaaten, EU). Das Ziel muss dabei sein, wieder mehr Kompetenzen an die Ebenen zurückzugeben, die den Menschen näher sind. Nicht nur die EU-Ebene, sondern auch die Nationalstaaten sehen wir hier in der Pflicht. Die Macht auf EU-Ebene bedarf außerdem einer stärkeren Legitimation als bisher. Wir schlagen deshalb folgende Stützpfeiler für unser europäisches Haus vor:

1. Stützpfeiler: von den Bürger/innen verabschiedete EU-Verfassung

Das Gewicht, die Dichte und die Häufigkeit von Entscheidungen auf EU-Ebene, die unser aller Leben massiv beeinflussen, machen es erforderlich, dass die politische Macht auf EU-Ebene im Rahmen einer EU-Verfassung besser legitimiert wird als derzeit.

a) Die Verfassung als „Fundament“ der neuen Europäischen Union

Die Vereinigung Europas muss auf der Grundlage gemeinsamer Grundsätze erfolgen, wie sie üblicherweise in einer Verfassung niedergeschrieben werden. Diese Verfassung fußt auf den allgemein üblichen Grundsätzen der Menschenrechte, der Freiheit und der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Gewaltenteilung. Die EU-Grundrechtecharta soll Teil dieser neuen Verfassung sein. Mit ihr wird eine weitere politische Ebene errichtet. Die Mitgliedsstaaten verlieren dadurch jedoch nicht ihre völkerrechtliche Souveränität.

b) Ein Bürgerkonvent als „Bauherr“ der neuen Europäischen Union

Das neue Europa ist mehr als ein Zusammenschluss von Regierungen, die ihre Macht nur sehr ungern abgeben. Die neue EU setzt eine große politische

Mobilisierung von Bürger/innen, Zivilgesellschaft, Parteien und Parlamenten und eine breite politische Debatte voraus, bei der sich viele Bürger/innen einbringen müssen.

Das Ziel einer solchen Mobilisierung sollte die Einberufung eines direkt gewählten Verfassungskonvents sein, einberufen durch die Bürger/innen der EU – also ein Bürgerkonvent. Ein direkt gewählter Konvent wird am ehesten die Kraft haben, sich über Bedenken und Blockaden aus allen politischen Richtungen hinwegzusetzen und eine echte europäische Verfassung zu schaffen. Das Ergebnis muss dann in einer europaweiten Abstimmung dem Souverän, also den Bürger/innen, vorgelegt werden.

Der Verfassungsprozess sollte transparent und mithilfe der digitalen Medien gestaltet werden. Der Verfassungsentwurf könnte auch Abstimmungsalternativen enthalten. So müssten strittige Fragen im Verfassungskonvent nicht endgültig entschieden werden, sondern könnten den Bürger/innen Europas als Alternativen zur endgültigen Entscheidung vorgelegt werden. In unserem Papier zum Verfassungskonvent haben wir Genauereres ausgearbeitet.¹

Das letzte Wort haben die Bürger/innen in der europaweiten Urabstimmung. In ihr wird dieser Verfassungsentwurf mehrheitlich angenommen oder abgelehnt. Neben einer europaweiten Mehrheit der Abstimmenden muss es eine besonders qualifizierte Mehrheit aller Staaten geben, um die Verfassung zu verabschieden. Denkbar wären zum Beispiel eine Mehrheit von zwei Dritteln, drei Vierteln oder vier Fünfteln. Die Höhe dieser Mehrheit ergibt sich aus der Abwägung „Legitimation“ versus „Praktikabilität“.

Wenn diese doppelte Mehrheit nicht zustande kommt, ist die Verfassung abgelehnt, und es muss neu beraten und verhandelt werden. Kommt die doppelte Mehrheit zustande, so tritt die Verfassung für alle Länder in Kraft. Anschließend müssen die Länder, in denen es keine Mehrheit gegeben hat, entscheiden, ob sie das in der Verfassung enthaltene Austrittsrecht wahrnehmen und andere vertragliche Beziehungen zur EU aufnehmen wollen.

Der gesamte Konventsprozess muss vorher in einem Konventsvertrag zwischen allen beteiligten Staaten festgeschrieben worden sein.

2. Stützpfeiler: demokratisch legitimierte Institutionen

Ein so großes und feingliedriges Gebilde wie die EU bedarf eines gut durchdachten und ausbalancierten Machtgefüges. Die klassischen Lösungen „Präsidialsystem“ und „Parlamentarismus“, die in der einen oder anderen Form in den Mitgliedsstaaten etabliert sind, lassen sich unserer Ansicht nach nicht einfach auf die EU-Ebene übertragen.

¹ Das Positionspapier „Europäischer Bürgerkonvent“ finden Sie unter www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen15_Konventsorschlag.pdf

Gegen ein Präsidialsystem wie in den USA spricht insbesondere die Machtfülle eines direkt gewählten Staatsoberhauptes, das dort fast wie ein „König auf Zeit“ agieren kann. Machtblockaden zwischen Parlament und Präsident/in sind ein weiterer Preis, den man in einem Präsidialsystem zu zahlen bereit sein muss.

Aber auch ein parlamentarisches System mit einer vom Parlament gewählten Mehrheitsregierung scheint uns für Europa nicht geeignet. Es besteht die Gefahr, dass sich nationale Regierungen gegen die europäische Regierung stellen und die Konflikte zwischen Mehrheit und Opposition dann teilweise entlang von nationalen Grenzen oder Regionen verlaufen, etwa zwischen Süd- und Osteuropa oder zwischen alten und neuen EU-Staaten. Aus diesen Gründen orientieren wir uns bei dem folgenden Vorschlag stärker an dem Modell der Schweiz, dem einzigen Staat der Welt ohne eine „richtige Regierung“ (Nassim Taleb), in dem ein strikter, direkter und für jede Bürgerin und jeden Bürger erlebter Zusammenhang zwischen dem Souverän und den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund besteht.

a) EU-Parlament

Der Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist das heutige EU-Parlament. Es ist die am besten legitimierte Institution in der EU. Uns gefällt der relativ offene Charakter der Debatten, die durch die Frage „Bist du für oder gegen die Regierung?“ nicht verfälscht sind. Das muss unbedingt erhalten bleiben. Wir halten es allerdings für geboten, dass das EU-Parlament das Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren und das alleinige Haushaltsrecht bekommt.

b) Ein Europäischer Senat statt des Rats der Regierungen

Auch eine neue EU braucht wie alle föderalen Staaten eine zweite Parlamentskammer als Vertretung der Staaten, damit die kleineren, bevölkerungsärmeren Mitgliedsstaaten nicht gegenüber den großen Staaten ins Hintertreffen geraten. Die Mitglieder dieser Kammer sollten jedoch nicht aus Vertreter/innen der nationalen Regierungen bestehen wie heute in Deutschland im Bundesrat oder im heutigen Europäischen Rat. Denn das ist eine Vermischung von Exekutive und Legislative. Diese Vertreter/innen handeln oft vor allem aus der Sichtweise ihrer nationalen Regierung, die die nächste Wahl gut überstehen will und erst in zweiter Linie im Sinne einer optimalen Lösung für die Menschen Europas.

Deswegen schlagen wir vor, dass die zweite Staatenkammer durch einen europäischen Senat gebildet wird, der sich aus direkt gewählten Vertreter/innen (Senator/innen) der Nationen beziehungsweise Regionen zusammensetzt.

c) EU-Kollegialrat statt EU-Kommission

An der Spitze der Exekutive der Union – als der europäischen Verwaltung – sollte anstelle der heutigen Kommission, deren Mitglieder von den nationalen Regierungen delegiert werden, ein Kollegialrat treten, der nach dem Vorbild des

Schweizer Bundesrates gebildet wird. Da es in Europa darum geht, nicht nur unterschiedliche politische Richtungen, sondern auch eine Vielfalt von Völkern, Regionen und Traditionen zu repräsentieren, erscheint die Bildung einer Mehrheitsregierung, die die öffentliche Meinung polarisiert, nicht als geeignetes Instrument.

Nach Schweizer Vorbild würde der Kollegialrat in gemeinsamer Sitzung von Parlament und Senat (europäische Versammlung) alle vier Jahre gewählt. Die Besetzung erfolgt auf Vorschlag der Fraktionen entsprechend ihrer Größe – das kann man sich ähnlich wie die Ausschussbesetzung in Parlamenten vorstellen. Das Kollegium entscheidet als Ganzes, aber die einzelnen Mitglieder sind zugleich zuständig für eine EU-Fachverwaltung (entsprechend einem Ministerium). Der Vorsitz wechselt jährlich durch Beschluss der europäischen Versammlung.

3. Stützpfeiler: Direkte Demokratie einführen

Wir setzen uns für Initiative und Referendum auf EU-Ebene ein. Wir wollen, dass diese Rechte Teil der neuen Verfassung werden. Wir glauben, dass gerade die Direkte Demokratie ein wichtiger Faktor ist, um zu verhindern, dass die europäische politische Ebene sich vom Rest der Gesellschaft abkapselt und sich bürokratisiert.

a) Initiative

Die Bürger/innen müssen Themen auf der EU-Ebene verbindlich setzen können. Sie müssen sie zur Abstimmung bringen können, wenn sie im Institutionengefüge der EU nicht durchdringen. Dazu muss die Europäische Bürgerinitiative zu einer vollgültigen EU-Bürgergesetzgebung ausgebaut werden, die den Initiator/innen das Recht gibt, ein EU-Bürgerbegehren durchzuführen und eine EU-weite Volksabstimmung anzustreben, wenn das Parlament ihre Initiative abgelehnt hat. Wir haben in unserem Positionspapier „Mehr Demokratie in Europa“² skizziert, wie dies aussehen könnte.

b) Referendum

Die Bürger/innen müssen das letzte Wort im Gesetzgebungsverfahren behalten können. Fordert eine Mindestzahl von Bürger/innen ein „fakultatives EU-Referendum“, kommt ein vom EU-Parlament beschlossenes Gesetz vors Volk. Nur wenn sich die Bürger/innen in einer EU-weiten Abstimmung für das Gesetz entscheiden, tritt es in Kraft. Auch ein Drittel der Nationalstaaten sollte diese Möglichkeit haben. Verfassungsänderungen sollten obligatorisch in einem EU-Bürgerreferendum zur Abstimmung gebracht werden (sogenanntes „obligatorisches EU-Referendum“).

² Positionspapier „Direkte Demokratie in der EU“, Beschluss der Bundesmitgliederversammlung von Mehr Demokratie vom 28. April 2013; abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen06_Mehr_Demokratie_in_EU.pdf

c) Doppeltes Mehr

Bei EU-weiten Bürgerentscheiden gilt das Prinzip der doppelten Mehrheit. Es muss also sowohl eine Mehrheit der Abstimmenden als auch eine qualifizierte Mehrheit der Staaten erreicht werden, damit ein Referendum beziehungsweise eine Volksabstimmung gültig ist.

4. Stützpfeiler: Dezentralisierung und Regionalisierung

Ein so großes Gebilde wie die EU – bestehend aus über dreißig Völkern, beinahe ebenso vielen Mitgliedsländern, unzähligen Regionen mit unterschiedlichen Sprachen, Dialekten und Kulturen – sollte möglichst dezentral aufgebaut sein.

a) Institutioneller Aufbau eigenen Typs

Das neue Europa kann kein Nationalstaat sein. Dezentralität als Grundprinzip des Staatsaufbaus bedeutet für uns, dass die Kompetenzen auf den Ebenen angesiedelt sind, auf denen sie am sinnvollsten bearbeitet und verwaltet werden können. In einem klassischen Nationalstaat ist die Macht zunächst auf der obersten Ebene zentralisiert und wird nur ungern an die unteren Ebenen zurück gegeben.

Ein gemeinsames Europa muss ein Gebilde eigenen Typs sein, dass konsequent von den Bürger/innen ausgeht und dezentral aufgebaut ist. Am ehesten eignet sich dazu als Vorbild die Schweiz, aber auch die ausgeprägte Kommunale Demokratie in Skandinavien.

Wir setzen uns deshalb dafür ein, dass die Kommunen und Regionen/Bundesländer gestärkt und die Zuständigkeiten auf der tiefstmöglichen Ebene angesiedelt werden. Vorbildlich empfinden wir die entsprechenden Regelungen in Dänemark oder Schweden, wo die Mehrzahl aller politischen Entscheidungen in den Kommunen getroffen wird. Die Bürger/innen müssen die grundlegenden Angelegenheiten der Daseinsvorsorge möglichst nah vor Ort und im gemeinsamen Austausch regeln können.

b) Kompetenzkatalog

Die Kompetenzen der EU-Ebene werden in der Verfassung in einem **Kompetenzkatalog** festgelegt. Das Kompetenzgefüge soll leichter veränderbar sein, als es gegenwärtig der Fall ist. „Geteilte Kompetenzen“ (nach Art. 4 AEUV) sollten so weit wie möglich vermieden werden, damit die Wähler/innen bei den Wahlen wissen, wer für welche Politik zuständig ist. Wir stellen uns deshalb vor, dass die EU-Ebene im Rahmen einer Verfassung wenige Kompetenzen zugesprochen bekommt, diese dann aber möglichst umfangreich.

c) Steuern und Finanzen

Dezentralisierung setzt auch voraus, dass jede Ebene ihre eigenen Einnahmen hat und darüber verfügen kann. Anstelle der zahlreichen Förderprogramme der EU, die dazu führen, dass die EU sich in alle Details vor Ort mit ihren Richtlinien einmischt, sollte schrittweise ein finanzieller Ausgleichsmechanismus treten, wie er

innerhalb der Nationalstaaten zwischen Regionen (Bundesländern) und zwischen Kommunen existiert. Dann kann in den kommunalen, regionalen oder nationalen Parlamenten autonom und demokratisch entschieden werden, wofür die eingeworbenen Steuermittel eingesetzt werden. Wir halten es dabei für anstrebenswert, dass der vertikale Finanzausgleich der EU direkt an die Regionen geht, die damit gegenüber den Nationalstaaten gestärkt würden. Das setzt natürlich voraus, dass die Regionen eigene Parlamente haben, die über die Mittelverwendung entscheiden können.

d) Freiwillige Zusammenarbeit und Austritt

Die wachsende politische Zusammenarbeit zwischen europäischen Staaten sollte auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen. Es sollte also möglich sein, dass eine gemeinsame Politik in bestimmten Bereichen entwickelt wird, an der sich nur ein Teil der Mitgliedsstaaten beteiligt. Bei Abstimmungen im EU-Parlament stimmen dann nur die Abgeordneten der Staaten ab, die bei der zur Abstimmung stehenden Frage zusammenarbeiten, etwa wenn es um den Euro oder den Schengenraum geht. Die anderen haben in diesem Fall nur eine beratende Funktion.

Mitgliedsländer sollten jederzeit das Recht haben, aus der neuen EU auszutreten, wenn eine Mehrheit ihrer Bürger/innen dies in einem Volksentscheid verlangt. Verträge oder Verfassungen ohne Recht auf Austritt sind aus demokratischer Perspektive nicht wünschenswert.

Unser Verständnis von Dezentralisierung beinhaltet auch, dass beliebige Verwaltungseinheiten (Gemeinden, Kreise, Regionen, Länder) das Recht haben, sich per Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aus einer übergeordneten Verwaltungseinheit zu lösen und gegebenenfalls mit einer anderen Verwaltungseinheit zusammenzuschließen.

Weitere Fragen

Unser Positionspapier gibt vor allem Hinweise für die Bereiche Demokratie, Rechtsstaat und Gewaltenteilung, wo es um die Kontrolle von staatlicher und politischer Macht geht. Die bürgerfreundliche Entwicklung der Institutionen auf europäischer Ebene muss noch weitere Problemfelder und Machtzentren in der Gesellschaft in den Blick nehmen. Wir denken hier zum Beispiel an:

- 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,
- den großen Einfluss und die überproportionale Macht international agierender Wirtschaftsunternehmen ("global player"), die die Gesetzgebung stark zu ihren Gunsten beeinflussen können, sodass der soziale Ausgleich in unseren Gesellschaften 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 CETA³

In diesen und ähnlichen Fragen sollte eine verfassungsmäßige Ordnung in Europa Rahmen stecken und Grenzen setzen, innerhalb derer sich die Politik auf europäischer Ebene bewegen darf. Im Verein und vor allem im Arbeitskreis Europa und Welt werden diese Fragen zunehmend diskutiert. Für uns spielt hierbei vor allem ein Gesichtspunkt eine Rolle: Wie kann der Einfluss der Bürger/innen auf die Politik in einem solchen Umfeld gesichert werden? Der Stand der Diskussion wird demnächst veröffentlicht.

³ Unser Diskussionspapier zur Demokratisierung von Handelsverträgen finden Sie hier: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/demokratisierung_handelsvertraege.pdf