

Grundlagenpapier von Benedict von Tscharner, Pol. Kommission der Nebs, August 2005

Demokratiedefizit

These:

„Die Europäische Union leidet an einem Demokratiedefizit. Das erschwert den Beitritt der Schweiz, die damit einen Teil ihrer eigenen demokratischen Traditionen opfern müsste.“

Beurteilung :

1. Es ist legitim, dass die Schweizer die EU-Beitrittsfrage auch unter dem Gesichtspunkt der **demokratischen Kontrolle der Unions-Institutionen** prüfen. Als eine der ältesten Demokratien in Europa und der Welt hat die Schweiz nur Interesse am Beitritt zur Union, wenn diese als hinreichend demokratisch legitimiert und demokratisch kontrolliert erscheint. Die Frage erscheint umso berechtigter, als ein EU-Beitritt gewisse Sachfragen – dort, wo ausschliessliche Unionszuständigkeit besteht – unvermeidlicherweise der landesinternen Gesetzgebungskompetenz, einschliesslich der direkten Demokratie, entzieht.

2. **Alle** Mitgliedstaaten der EU bekennen sich zur Demokratie. Direktdemokratische Elemente finden sich allerdings nur wenige; es handelt sich in der Regel um parlamentarische Demokratien mit regelmässigen Wahlgängen. Einige der EU-Mitgliedstaaten sind zwar eher junge Demokratien (Spanien, Portugal, Griechenland, mitteleuropäische Länder); aber es besteht kein Anlass, die Qualität der Demokratie in diesen Ländern als ungenügend hinzustellen. Die Mitgliedschaft im EU-Verbund stärkt zudem die Widerstandskraft dieser Demokratien.

3. Wie alle internationalen Vertragswerke unterlagen auch die EU-Verträge, beginnend mit dem Vertrag von Rom mit allen seinen späteren Revisionen, Vertragsfusionen usw. vor ihrer Ratifikation durch die Regierungen der Mitgliedstaaten der **Genehmigung durch die nationalen Parlamente**. Über einige dieser Vertragsrevisionen wurde sogar in einzelnen Ländern **Referenden** durchgeführt (z.B. in Österreich). In der **Schweiz** würden **Volk und Stände** über den Beitritt zur EU entscheiden.

4. **Internationale Organisationen** sind als solche **nicht demokratisch**, wenn darunter die Tatsache zu verstehen ist, dass die leitenden Organe – Generalversammlung, Exekutivrat usw. – aus bevollmächtigten Vertretern der Mitgliedstaaten – Minister, Botschafter, Experten – zusammengesetzt sind. Deren demokratische Legitimation ist eine interne Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Eine interessante Ausnahme ist das Internationale Arbeitsamt in Genf, wo auch Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber Einsitz nehmen. Diese Organisation ist damit vielleicht repräsentativer als andere, aber wohl kaum demokratischer.

5. Es gibt internationale Organisationen mit einer eigenen **parlamentarischen Versammlung** (Europarat, OSZE, NATO usw.). Es sind dies jedoch Versammlungen von Mitgliedern der nationalen Parlamente, und letztere ernennen die Delegationen für diese zusätzliche internationale Arbeit. Zudem ist Aufgabe dieser Versammlungen weniger die Kontrolle der betreffenden Organisation als die Diskussion einiger besonders wichtig erscheinenden Sachfragen, Debatten, die auf diese Weise in den inneren demokratischen Prozess der Mitgliedstaaten zurückfliessen.

6. Die Europäische Union ist weder eine klassische internationale Organisation noch ein (Bundes-) Staat. Sie weist Elemente beider Formen auf, erscheint als Institution „**sui generis**“. Der **Europäische Rat** der 25 Staats- oder Regierungschefs und die von ihm abhängigen **Ministerräte** gleichen eher den leitenden Organen einer internationalen Organisation. Die Regierungschefs oder Minister vertreten dort ihr Land und unterliegen der nationalen parlamentarischen Kontrolle. Die **Europäische Kommission** dagegen gleicht eher einer Regierung und verkörpert als

Hüterin der Verträge die Interessen der Union. Die entscheidende Frage bei der Beurteilung eines angeblichen Demokratiedefizits richtet sich indessen an das **Europäische Parlament** mit seinen 732 Abgeordneten (für 455 Mio. Bürger). Dessen Kompetenzen sind seit Beginn der Gemeinschaften **schrittweise wesentlich ausgeweitet** worden.; es ist möglich, ja wahrscheinlich, dass in dieser Hinsicht weitere Schritte erfolgen werden.

7. Das Europäische Parlament lässt sich in mancher Hinsicht mit nationalen Parlamenten vergleichen; in gewissen Punkten aber unterscheiden sich dessen Rechte und Pflichten bewusst von jenen. Die Mitglieder des EP werden seit 1979 alle fünf Jahre in Europa-weit durchgeführten **allgemeinen und direkten Volkswahlen** gewählt (letztmals 2004). Der Wahlmodus ist allerdings von Land zu Land verschieden; eine Harmonisierung würde angesichts der unterschiedlichen demokratischen Traditionen auf starken Widerstand stossen.

8. Das EP kann die Kommission mittels eines Misstrauensvotums zum **Rücktritt** zwingen – so geschehen im Jahr 2000 mit der von Jacques Santer geleiteten Kommission. Die Mitglieder der Kommission werden dagegen von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und vom Rat ernannt. Das EP kann sie nur bestätigen oder nach eingehender Befragung ablehnen. Jede **EU-Erweiterung** erfordert auch die Zustimmung des Parlaments.

9. Entscheidend ist die Frage nach der Rolle des EP im **gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahren**. Das Vorschlagsrecht (Gesetzesinitiative) ist der Europäischen Kommission vorbehalten; das EP kann sie jedoch zum Handeln auffordern. Bei der Verabschiedung wirken Parlament und Ministerrat zusammen (sog. Mitentscheidung); es braucht die Zustimmung beider, je nach Materie mit gewissen Unterschieden im Verfahren. Im auswärtigen Bereich (Verträge mit Drittstaaten) gibt es ebenfalls Mischformen und ein Zusammenwirken zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten.

10. Am deutlichsten werden die Grenzen der Kompetenzen des EP in **finanziellen Bereich**; obwohl auch im Haushaltbereich das Mitentscheidungsverfahren gilt und das EP einen Voranschlag ablehnen kann, behalten die Mitgliedstaaten insofern letztlich die Kontrolle in Händen, als das EP beispielsweise keine „Europa-Steuern“ beschliessen und auch nicht Ausgaben veranlassen kann, für welche die Mittel auf EU-Ebene nicht verfügbar sind. In Steuerfragen (z.B. Harmonisierung) beschränkt sich die Rolle des EP auf die Anhörung.

11. Um es anders zu sagen: Weil heute trotz des Euros und trotz der gemeinsamen Politiken (Aussenwirtschaft, Landwirtschaft, Wettbewerb, Binnenmarkt usw.) der Wille **nicht besteht, die EU in einen Staat zu verwandeln**, der die Souveränität der Mitgliedstaaten beseitigen oder ablösen würde, bleibt die Rolle des EP in einigen entscheidenden Punkten hinter derjenigen nationaler Parlamente zurück. Wer das „Demokratiedefizit“ der EU kritisiert oder beklagt, müsste somit logischerweise für einen **vollendeten europäischen Bundesstaat** plädieren, denn nur dann könnte das Parlament voll demokratisch wirken, also z.B. selber Steuern beschliessen oder die Kommission wählen. Ihrer Natur nach zwischenstaatliche – „konföderale“ – Instanzen wie der Ministerrat könnten dann abgeschafft werden (oder zu einen „Senat“, „Oberhaus“ oder „Ständerat“ werden). Dies geschah in der Schweiz 1848 mit der alten Tagsatzung.

12. Damit ergibt sich, dass zwar auf der Ebene der EU-Institutionen durchaus noch aus demokratischer Sicht erwünschte **weitere Verbesserungen in Einzelfragen** möglich sind, namentlich was die Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Parlaments anbelangt. So sieht der Verfassungsvertrag z.B. eine europäische Bürgerinitiative vor (1 Million Unterschriften, um die Europäische Kommission dazu aufzufordern, eine gesetzgeberische Initiative zu ergreifen). Besonders wichtig wäre die Eingliederung der Charta der Grundrechte in die EU-Verfassung. Aber, alles in allem, ist der Vorwurf, die EU leide unter einem Demokratiedefizit, **falsch !** Sehr viel mehr Europa-Demokratie dürfte letztlich auch aus schweizerischer Sicht gar nicht erwünscht sein.

13. Eine ganz andere Frage ist, wie die **nationalen Parlamente** ihre **Kontrollrechte** über die Vertreter ihres Landes in den EU-Institutionen wahrnehmen. In gewissen Ländern, z.B. in Dänemark, müssen Minister vor jeder Sitzung eines EU-Ministerrats besonderen parlamentarischen Kommissionen Rede und Antwort stehen.

14. Je nach dem in den einzelnen Ländern geltenden **Wahlmodus** – Einerwahlkreise oder grosse Wahlkreise mit Proporz-System ? – ist der **Kontakt** zwischen den Bürgern und den Mitgliedern des Europäischen Parlaments enger, einfacher oder nicht. Auch in diesem praktischen Fragen liegt Potenzial für eine weitere Verbesserung der demokratischen Legitimität auf europäischer Ebene.

15. Schliesslich ist zu beachten, dass die demokratische Qualität der EU Instanzen auch davon abhängt, ob sich die **politischen Parteien** Europa-weit zu organisieren wissen und damit eine **Brücke zwischen dem Bürger und den EU-Institutionen schlagen**.