Karl-Martin Hentschel 6. Dezember 2017

Bundesvorstand Mehr Demokratie e. V. Version 3

# Aufbruch für ein neues Europa

Der Abstimmung in Großbritannien über den Brexit und die in den Niederlanden über den Ukraine-Vertrag waren erneute Alarmsignale. Wer sich jetzt gegen Volksentscheide ausspricht, hat nichts verstanden. Denn der Kern dieser Abstimmungen sagt uns: Das Ansehen der EU geht zunehmend verloren. Das Ziel eines vereinigten Europas – einer Republik Europa – wird immer mehr in Frage gestellt. Die Antwort kann daher nicht sein, Volksentscheide abzuschaffen, sondern die EU demokratischer und bürgernäher zu gestalten.

## Das Friedensprojekt EU

Ein gemeinsam agierendes Europa wird mehr als je zuvor gebraucht. Gerade ärmere Staaten wie Portugal, Zypern, die baltischen Staaten und Polen haben am meisten von Europa profitiert. Der Abstand zu den Reichen ist durchweg geringer geworden.

Demokratiepolitisch hat die EU geradezu segensreich gewirkt: In Europa hat sich flächendeckend die Demokratie durchgesetzt. All zu leicht vergessen wir, dass noch vor wenigen Jahrzehnten große Teile Europas durch rechte (Spanien, Portugal, Griechenland) oder pseudosozialistische Diktaturen beherrscht wurden. Das bedeutet aber auch: Wenn sich heute in einigen EU-Staaten wie in Ungarn autokratische Tendenzen zeigen, dann muss die EU eingreifen und deutlich machen, dass sich dies mit dem europäischen Gedanken nicht verträgt und notfalls die EU-Fördermittel zusammenstreichen.

Noch bemerkenswerter hat aber die EU als Instrument der Völkerverständigung gewirkt. Ihre erste Vorgängerorganisation, die Montanunion, wurde 1951 explizit gegründet, um durch die gemeinsame Kontrolle der Stahl- und Kohleindustrie einen erneuten Krieg zwischen Frankreich und Deutschland unmöglich machen.

Mit Erfolg! In einem Kontinent, in dem sich die Völker seit Tausenden von Jahren gegenseitig die Köpfe einschlagen, gab es innerhalb der EU und ihrer Vorläufer 65 Jahre lang keinen einzigen bewaffneten Konflikt mehr und viele historische Konflikte wie in Südtirol und Nordirland wurden befriedet. Gerade die hitzige und in der Geschichte leicht mobilisierbare Jugend Europas wächst immer mehr zusammen und kann sich ein Europa mit inneren Grenzkontrollen kaum noch vorstellen. Dass Frankreich vor 100 Jahren unserer Erzfeind war, gegen den wir drei blutige Kriege geführt haben, haben unsere Kinder längst vergessen.

## Die Europäischen Union leidet an ihrer Unvollkommenheit

Was aber ist nun der Grund, warum die EU so sehr in Verruf geraten ist?

Dass größte Problem besteht darin, dass sie nicht wirklich demokratisch verfasst ist. Das wichtigste Entscheidungsgremium ist nicht das Parlament – trotz seiner deutlichen Aufwertung im Lissabon-Vertrag – sondern immer noch der Ministerrat[[1]](#footnote-1). Dieser ist nicht repräsentativ zusammengesetzt und muss in zentralen Fragen wie Finanzpolitik oder Außenpolitik einstimmig entscheiden. Vor allem aber sitzen im Ministerrat keine gewählten Abgeordneten, die sich für Europa verantwortlich fühlen und sich gegenüber der europäischen Öffentlichkeit rechtfertigen müssen, sondern Minister nationaler Regierungen. Das Ergebnis sind dann häufig Deals, die niemand befriedigen, durchgesetzt durch Druck der großen Geldgeber – insbesondere Deutschland und Frankreich.

Ein zweites großes Problem besteht in der Dominanz der Wettbewerbspolitik. Mit erstaunlicher Energie wurden die Märkte geöffnet, während der für freie Märkte erforderliche Ordnungsrahmen (Umweltschutz – siehe VW-Skandal, Arbeitnehmerschutz – siehe Verleih von Billigarbeitskräften aus Osteuropa usw.) oft sträflich vernachlässigt wurde. Ergebnis war ein gnadenloser Steuerwettbewerb um niedrigere Steuersätze. So sind die effektiven Unternehmenssteuern von internationalen Konzernen auf einstellige Werte gesenkt worden.

Die Finanzpolitik in Zusammenhang mit der Eurozone und der Finanzkrise hat zu starken Verwerfungen geführt. Da Deutschland in besonderer Weise von der Öffnung der Märkte profitiert hat, ist der Eindruck entstanden, dass Deutschland die EU zu sehr dominiert. Das befördert nationale Gegenreaktionen und schädigt das Ansehen der EU und auch von Deutschland und erschwert eine proeuropäische Politik in vielen Ländern.

Trotzdem besitzt die EU immer noch eine hohe Attraktion: Fast alle Nachbarländer und insbesondere deren Menschen möchten rein: Weil sie friedlich unter ihrem Schutzschild leben wollen, weil sie dann von den Förderfonds etwas abbekommen und vor allem wollen die Menschen die Freizügigkeit!

## Ein Neuanfang für Europa – ein Verfassungskonvent

Der Befund ist eindeutig – Europa ist in der Krise. Was aber ist die Alternative? Wenn die Ursache der Probleme in der Konkurrenz der Nationalstaaten zu finden ist, dann kann die Lösung nicht in einer Renationalisierung gefunden werden. Umgekehrt wird ein Schuh daraus. Wir brauchen nicht weniger, sondern ein besseres Europa. Europa muss demokratischer, es muss handlungsfähiger, es muss zugleich dezentraler und es muss solidarischer und ökologischer werden.

Ein Neuanfang für Europa wird nicht durch einen neuen Vertrag der Staaten gelingen. Europa braucht statt dessen einen neuen **Verfassungskonvent**. Nur ein solcher kann die Kraft entfalten, wirklich neu zu denken und eine Verfassung zu erarbeiten, die die Schwächen der jetzigen EU überwindet. Damit das gelingt, braucht der Konvent eine starke Legitimation: Er muss **direkt gewählt** werden. Damit die kleinen europäischen Staaten darin nicht völlig unterrepräsentiert sind, könnte der Konvent aus zwei Hälften bestehen. Die eine Hälfte (die Vertretung der europäischen Bürger\*innen) besteht aus Delegierten aller Bürger\*innen entsprechend der Bevölkerungszahl. Die andere Hälfte (die Vertretung der Staaten) besteht aus Delegierten der Staaten, die ebenfalls direkt gewählt werden, in der aber die kleinen Staaten stärker vertreten sind. Der Entwurf für eine europäische Verfassung sollte mit der Mehrheit in beiden Hälften beschlossen werden.

Ich glaube, dass bei vielen Menschen und auch Politiker\*innen eine große Bereitschaft da wäre, einen Neuanfang zu wagen. Zugleich aber breitet sich angesichts des Wachstums vieler europafeindlicher Parteien eine Verzagtheit aus. Vielleicht könnte sie durch eine breite europäische Initiative von NGOs – die dann möglicherweise in eine Europäische Bürgerinitiative mündet – überwunden werden. Auf jeden Fall bedarf der Vorschlag einer ganz neuen Dynamik der Debatte.

Die einem solchen Konvent ausgearbeitete Verfassung müsste dann dem Souverän, also den europäischen Bürger\*innen und den Völkern zur Abstimmung vorgelegt werden. Die Verfassung könnte in Kraft treten, wenn sie eine Mehrheit der Stimmen in Europa und eine Zustimmung in mindestens zwei Drittel der Staaten erhält. Dann ist sie verabschiedet und die neue Europäische Union wird konstituiert. Die Bürger der beteiligten Staaten bekommen damit die **Bürgerschaft der europäischen Union**. Die Staaten, in denen keine Mehrheit erreicht wurde, könnten zunächst Mitglied der EU bleiben und müssten später selbst entscheiden, ob sie Mitglied der neuen EU bleiben wollen oder ausscheiden.

## Eine Verfassung neuen Typs für ein demokratisches Europa

Wie aber sollte die neue Verfassung aussehen? Natürlich wird diese Frage von dem gewählten Verfassungskonvent beantwortet werden müssen. Trotzdem bedarf es im Vorfeld einer Debatte darüber. Deswegen stelle ich hier einige Überlegungen zur Diskussion:

Die heutige EU besteht aus drei Regelwerken: Den Grund- und Menschenrechten, der Definition der EU-Institutionen und deren Verfahrensweisen und schließlich die unzähligen Verträge, Vereinbarungen, Verordnungen, Richtlinien und weitere Rechtsakte in nahezu allen politischen Feldern. Insgesamt sind das geschätzt über 30.000 Seiten.

Ein neuer Verfassungskonvent sollte diesmal nicht den Fehler des letzten wiederholen und versuchen, das gesamte Regelwerk auf mehreren hundert Seiten abzubilden. Denn welche WählerIn würde sich das durchlesen? Aber ein kompletter Verzicht auf die Beschreibung dessen, was man von der EU an Politik erwartet, ist sicher auch nicht ratsam. Schließlich wollen die Menschen wissen, worauf sie sich einlassen, wenn sie Rechte von ihren nationalen Parlamenten auf ein internationales europäisches Parlament übertragen.

Eine Lösung dieses Problems könnte eine knappe konzentrierte Verfassung sein, die aus vier Teilen besteht:

1. Grund- und Menschenrechte
2. Festlegung der Institutionen und ihrer Regeln
3. Aufgabenkatalog und Finanzverfassung
4. Politikziele – eine knappe Beschreibung der Grundsätze für die einzelnen Politikbereiche

Auf diese Weise würde der Souverän – also die europäischen Völker – dem gewählten Parlament und der Regierung keinen Freibrief ausstellen, sondern deutlich sagen, was Europa in den unterschiedlichen Politikfeldern leisten soll und was künftig Aufgabe der nationalen, der regionalen und der kommunalen Ebene bleiben soll. Zugleich würde aber mit einem Grundfehler der EU – der Überregulierung auf EU-Ebene gebrochen und der Weg frei gemacht für eine radikale Dezentralisierung der Kompetenzen.

Dazu ein Beispiel: Wenn die Verfassung eine Verpflichtung auf einklagbare soziale Standards enthält und dies verbunden ist mit einem guten Finanzausgleich, dann könnte die Umsetzung den Nationen oder gar Regionen überlassen werden. Mir schwebt dabei Skandinavien vor Augen, wo der Sozialstaat überwiegend kommunal organisiert ist, gewisse Standards und die auskömmliche Finanzierung aber durch einen großzügigen Finanzausgleich sichergestellt werden.

## Die Regionen

Ulrike Guérot hat in ihrem Buch „Warum Europa eine Republik werden muss“ eine **Regionenbildung** vorgeschlagen. Europa könnte in 50 bis 70 Regionen gegliedert werden. Während die 22 kleinen EU-Staaten eigene Regionen darstellen könnten, sollten die 6 großen Staaten (Spanien, Italien, Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Polen) aus mehreren Regionen bestehen. Es könnten auch staatenübergreifende Regionen gebildet werden. Diese Regionen haben im folgenden Vorschlag zunächst zwei Funktionen: Die Regionen würden die Wahlkreise für die Wahlen zu den bei den Kammern des europäischen Parlamentes sein und sie wären die Empfänger des vorgeschlagenen Finanzausgleichssystems der EU.

## Die Grundrechte

Der **erste Teil der Verfassung**, die **Grundrechte**, bereitet vermutlich die wenigsten Probleme. Grundlage sind die Erklärungen und Verfassungen der UN, des Europarats, der heutigen EU und der Nationalstaaten. In dieser Hinsicht gilt die EU schon heute als vorbildlich.

## Die horizontale Gewaltenteilung – die Institutionen der EU – das Konzept der sieben Gewalten

Im **zweiten Teil der Verfassung** sollen die Institutionen und Regeln und damit auch die Gewaltenteilung[[2]](#footnote-2) festgelegt werden. Aber reicht die klassische (horizontale) Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative aus? Das Konzept der drei Gewalten stammt aus einer Zeit, als die Regierung vom Feudalherrn eingesetzt wurde und die das Bürgertum sich über das Parlament ein Gegengewicht erkämpft hatte. Die Unabhängigkeit der Justiz diente dazu, die Abhängigkeit der Gesetzesauslegung von den Königen und Fürsten zu brechen.

Heute stehen wir aber vor anderen Problemen: Dem massiven politischen Einfluss von internationalen Konzernen, den in einigen Staaten hochmonopolisierten Medien und einer hochpolitischen Funktion des Bankensystems. Deshalb ist es an der Zeit, aufgrund der vielfältigen Erfahrungen der Demokratien seit der französischen Revolution die Gewaltenteilung neu zu denken.

Der folgende Vorschlag schreibt die Ideen der Gewaltenteilung von Montesquieu fort:

1. Oberster Souverän und damit die **erste konstitutive Gewalt** sollten die Bürger\*innen und die Völker bzw. Regionen Europas selbst sein. Deswegen bedarf es einer **Direkten Demokratie** auf allen Ebenen. Volksentscheide sollten jedoch anders als in der Schweiz an die Verfassung und die Erklärung der Menschenrechte gebunden und von der judikativen Gewalt – den Gerichten – überprüfbar sein. Die Kritik an Volksentscheiden, wie sie jetzt wieder nach der Entscheidung in den Niederlanden aufkommt, verwechselt Ursache und Wirkung. Wenn die Regierungen oder die EU-Gremien nicht mehr die Menschen mitnehmen, dann haben sie ein Problem. Der Volksentscheid macht das nur deutlich.
2. Der Gesetzgeber und somit die **zweite legislative Gewalt** sollte wie in föderalen Staaten üblich ein Parlament sein, das aus zwei Kammern besteht. Die erste Kammer bildet das direkt gewählte europäische **Repräsentantenhaus** (also das heutige Parlament). Daneben sollte als zweite Kammer ein **Senat** treten. [[3]](#footnote-3) Europa braucht eine zweite Kammer, damit die kleinen Nationalstaaten und die großen Regionen und damit auch die Vielfalt Europas nicht untergehen. Eine Delegation der Vertreter\*innen in dieser Kammer durch die nationalen Regierungen (wie beim Bundesrat in Deutschland) ist aber nicht wünschenswert, da so eine Vermischung von Exekutive und Legislative stattfindet, die regelmäßig zu Deals führt, die von den aktuellen Nöten der nationalen Regierungen geprägt sind. Deshalb sollte Europa künftig aus 50 bis 70 Regionen bestehen, die jeweils zwei Senator\*innen direkt wählen. Kleine Staaten bilden eine Region, während große Staaten wie Deutschland aus mehreren Regionen bestehen könnten. Gesetze und weitreichende Entscheidungen wie internationale Verträge und Militäreinsätze bedürfen der Zustimmung beider Kammern, wenn nicht sogar ein Volksreferendum.
3. Als **dritte exekutive Gewalt** sollte anstelle der heutigen Kommission ein **Kollegium** treten, das nach dem Vorbild des Schweizer Bundesrats 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. Es bestünde zu sehr die Gefahr, dass nationale Regierungen sich gegen die europäische Regierung positionieren und damit die Idee Europa noch mehr beschädigt wird.

Nach Schweizer Vorbild würde das Kollegium 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 vorstellen ähnlich der Ausschussbesetzung in Parlamenten. Fraktionen können sich zu Zählgemeinschaften zusammentun, wenn sie sonst nicht vertreten wären. Das Kollegium entscheidet als Ganzes – aber die einzelnen Mitglieder sind zugleich zuständig für ein Ministerium. Der Vorsitz wechselt jährlich durch Beschluss der europäischen Versammlung.

1. Die oberste **judikative Gewalt** (**vierte Gewalt**) wird auf EU-Ebene durch das **Europäische Verfassungsgericht** und die europäische Gerichtsbarkeit gebildet. Sie kontrolliert die anderen Gewalten auf Basis der Verfassung, sichert den Bürger\*innen, Kommunen, Regionen und Teilstaaten ihre verfassungsmäßigen Rechte. Umgekehrt gewährleistet sie aber auch die Einhaltung der Verfassung durch die unteren Ebenen. Das Vorschlagsrecht für die obersten Richter könnte bei den Fraktionen liegen, so dass eine angemessene Repräsentation aller Fraktionen und Zählgemeinschaften und damit aller politischen Richtungen erreicht wird.
2. Die **monetative Gewalt** (**fünfte Gewalt**) sollte die unabhängige europäische Zentralbank bilden, die für die Geldvergabe, die Kontrolle der Banken und des gesamten Finanzsektors zuständig ist. Maßstab für das Handeln der Zentralbank sollte jedoch, anders als bei der jetzigen EZB, nicht nur die Geldwertstabilität, sondern auch die stabile nachhaltige Wirtschaftsentwicklung aller Staaten und eine geringe Arbeitslosenquote sein, wie das bei der FED in den USA geregelt ist. Anders als die EZB muss sie eine echte Zentralbank sein, die das Recht hat, Geld zu drucken und ggf. Regionen durch geeignete finanzielle Maßnahmen zu unterstützen. Die Benennung der Mitglieder des Vorstandes könnte wie die der oberen Richter erfolgen.
3. Die Bedrohung der Unabhängigkeit der **Medien** durch Regierungen, wie es in einigen EU-Staaten auch heute wieder vorkommt, macht eine institutionelle Sicherung der Medienfreiheit nötig. Umgekehrt besteht aber auch die Gefahr der direkten politischen Einflussnahme durch die wachsende Konzentration der Massenmedien. Beispiele sind die Ära Berlusconi in Italien oder die Propagierung des Irak-Krieges durch die dominierende Fox-Gruppe in den USA. Vieles spricht daher für einen **Medienrat** als **sechste publikative Gewalt.** Um jeden Einfluss der Politik zu vermeiden, sollte diese unabhängige Kontrollinstitution nicht durch das Parlament kontrolliert werden, wie es bei den öffentlich rechtlichen Medien in Deutschland zum Teil noch der Fall ist. Deshalb bietet es sich an, den Medienrat gänzlich aus Vertreter\*innen von gesellschaftlichen Gruppen wie Gewerkschaften, Wirtschaft, Umweltverbände, Universitäten, Glaubensgemeinschaften und anderen NGOs zu besetzen.

In den Medien wird über europäische Themen meist nur unter nationalem Blickwinkel berichtet. Die Bürger nehmen deshalb Europa weitgehend unter dem Blickwinkel nationaler Vor- oder Nachteile wahr. Die Schaffung europäischer Medien, die aus europäischer Perspektive berichten, sollte deshalb gefördert werden. Es könnte z.B. eine **Europäische Medienanstalt** ins Leben gerufen werden. Ihre Aufgabe wäre die Herausgabe von Zeitungen, Zeitschriften, Radio- und Fernsehprogrammen sowie Internetmedien mit europäischem Fokus. Diese von der Politik unabhängige steuerfinanzierte Rundfunkanstalt – quasi eine Art europäische BBC – sollte mindestens in allen wichtigen Sprachen der EU, die im EU-Parlament zugelassen sind, ein gleichwertiges und plurales Angebot anbieten. Für diese Anstalt sollte eine breite Beteiligung von Akteuren und Beiräten aus allen gesellschaftlichen Bereichen vorgesehen sein. Das Modell könnte sich am Modell der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft, dem Trägerverein des öffentlich-rechtlichen Schweizer Rundfunks, orientieren.

## In Zeiten, in denen eine abnehmende Zahl immer größerer Wirtschaftskonzerne, Banken und Kapitalgruppen große Teile der Weltwirtschaft kontrollieren, braucht die künftige EU auch eine neue Wirtschaftsverfassung. Daher schlage ich einen durch die Verfassung legitimierten Wirtschaftsrat als siebte regulative Gewalt vor. Dieser muss unabhängig genug sein, um eine wirksame Monopolkontrolle zu gewährleisten. Sie sollte den Auftrag und die Mittel haben, die Marktwirtschaft vor zu hoher Konzentration zu sichern (Kartellamtsfunktion). Sie muss sicherstellen, dass kein Unternehmen, keine Bank und keine Kapitalgruppe so groß ist, dass sie die Regierung erpressen kann, dass sie Märkte monopolisieren kann und dass sie systemrelevant wird.

## Zugleich muss sie sicherstellen, dass ein starker Mittelstand als Rückgrat der Wirtschaft Bestand hat und nicht von großen transnationalen Konzernen verdrängt wird. Dazu hat sie das Recht, Konzerne aufzuteilen und kleinen und mittleren Unternehmen gezielte Förderung zukommen zu lassen. Auch die Förderung neuer (oder alter) gemeinwohlorientierter Unternehmensmodelle sollte möglich sein. Die Besetzung des Wirtschaftsrat könnte paritätisch durch die angemessene Vertretung der Wirtschaft, der Gewerkschaften (beide jeweils getrennt nach Klein-, Mittel- und Großbetrieben) und der Verbraucher\*innen erfolgen.

Ziel dieser differenzierten Gewaltenteilung ist es, die Exekutive und die Legislative von den Entscheidungen zu entlasten, die die Politik nicht unbefangen treffen kann (Medienkontrolle, Zentralbank – Geld drucken und Zinspolitik) oder die sie nur schwer ausüben kann, ohne erpressbar zu sein (Wirtschaftskontrolle).

## Dezentralisierung – die vertikale Gewaltenteilung - Aufgabenkatalog und Finanzverfassung

Neben der horizontalen gibt es auch eine vertikale Gewaltenteilung. Denn die vier Ebenen EU, die Mitgliedsstaaten, die Regionen/Bundesländer und die Kommunen teilen sich die Aufgaben des Staates – und sie kontrollieren sich dabei gegenseitig. Die Regelungen hierzu werden im **Teil 3 der Verfassung** beschrieben.

Die Bedeutung der vertikalen Gewaltenteilung wurde bislang viel zu wenig beachtet. Bei internationalen Vergleichen fällt auf, dass in stärker dezentral organisierten Staaten (z. B. Dänemark und die Schweiz) eine viel höhere Zufriedenheit mit der Politik und mit der Gesellschaftsordnung festzustellen ist. Die Bürger haben mehr Vertrauen in lokale Instanzen, Demokratie ist vor Ort viel näher erlebbar. In entsprechenden Umfragen zeigt sich stets eine große Bereitschaft der Bürger\*innen, Steuern an die lokale Ebene zu zahlen, weniger jedoch an die oberen Ebenen.

Auf den ersten Blick besteht ein krasser Widerspruch zwischen den Zielen „Dezentralität“ und „Handlungsfähigkeit der EU“. Um diesen Widerspruch aufzulösen bedarf es einiger Prinzipien, die eine Dezentralisierung innerhalb einer handlungsfähigen EU erst möglich machen:

* Die **Regelungsdichte** auf EU-Ebene sollte deutlich gesenkt werden. Wenn die Prinzipien des Handelns für die einzelnen Politikbereiche in der Verfassung klar beschrieben sind (siehe unten in Teil 4 der Verfassung), dann kann die Ausfüllung dieser Prinzipien viel mehr der regionalen oder lokalen Ebene überlassen werden.
* Dezentralität und vertikale Gewaltenteilung bedürfen einer sauberen **Trennung der Ebenen**. Deswegen soll die **Verfassung** im **Teil 3** eigene **Steuern** für jede Ebene zuordnen, deren Hebesätze sie selbst bestimmen können und einen **Aufgabenkatalog** enthalten, in dem festgeschrieben ist, welche Aufgaben auf welcher Ebene erledigt werden sollen. So wissen dann die Wähler\*innen, wer für was zuständig ist. Diese Zuordnung sollte nach der einfachen Regel erfolgen, dass alles so ortsnah wie möglich geregelt werden sollte. Eine Zuordnung von Aufgaben an eine höhere Ebene sollte nur dann erfolgen, wenn es gute Gründe dafür gibt. Dazu hier einige Beispiele:
	+ Über alle Aufgaben der Grundversorgung, an denen alle Bürger\*innen ein starkes Eigeninteresse haben, kann vor Ort entschieden werden: Dazu gehören soziale Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Altenheime und ambulante Pflege und Gesundheitsdienste. Auch über öffentliche Einrichtungen wie die Wasser- und Stromversorgung, der öffentliche Nahverkehr, Schwimmbäder, Bibliotheken usw. können die Bürger\*innen selbst entscheiden, was sie sich leisten – und finanzieren – wollen. Auch mit einer kommunalen Arbeitsförderung gibt es gute Erfahrungen.
	+ Aufgaben, die von regionaler Bedeutung sind, die aber nicht jede Kommune vorhalten kann wie Wirtschaftsförderung, Hochschulen und Forschung, Theater und Museen könnten auf der regionalen Ebene – also den Ländern oder Bezirken angesiedelt sein.
	+ Die typischen hoheitlichen Aufgaben wie Justiz, Polizei, die Steuerverwaltung, die Landesplanung mit Umweltverwaltung und die Agrarverwaltung sollten nicht kommunal sein, weil sonst die Gefahr der Einflussnahme durch lokale Eliten zu groß ist. Sie können regional organisiert werden, bedürfen aber auch Einrichtungen auf Bundes- oder gar EU-Ebene – zum Beispiel eine Bundespolizei, Bundesgerichte, Bundessteuerverwaltung für Großbetriebe usw.
	+ Sozialsysteme, bei denen es zumindest national einheitliche Leistungen geben sollte, wie Krankenkassen, Altersversorgung, Arbeitslosengeld gehören auf die nationale Ebene. Ebenso bietet es sich an, das Rechtssystem, das sehr viel mit nationalen Denkmustern und Wertvorstellungen zu tun hat, auf nationaler Ebene zu regeln – was europäische Normen nicht grundsätzlich ausschließt.
	+ Natürlich gibt es auch Aufgaben, die sinnvollerweise auf europäischer Ebene geregelt werden sollten. Dazu gehören die Außenpolitik, die Kontrolle und Besteuerung von internationalen Großkonzernen und Banken, der interregionale Finanzausgleich, die Bekämpfung von international organisierter Kriminalität sowie Verteilungsfragen wie die Zuordnung von Flüchtlingen. Im Bereich der Infrastruktur gehören dazu die Projekte von europäischer Dimension wie die Großflughäfen (Luftverkehrhubs), die Organisation des grenzüberschreitenden Bahnverkehrs, der heute immer noch von nationalen Borniertheiten behindert wird oder auch die transeuropäischen Stromnetze, die den großflächigen Ausgleich von Wind-, Solar- und Wasserkraftwerken möglich machen.
* Wirkliche Dezentralisierung ist nur möglich, wenn jede Ebene über **Finanzhoheit** verfügt, also über ihre eigenen Einnahmen und Ausgaben selbst entscheiden kann. Das deutsche System, wo jede untere Ebene am goldenen Zügel der oberen Ebene hängt, macht aus dem Föderalismus bzw. der Autonomie der Kommunen in der Realität eine Farce. Investitionen werden getätigt, nur um Fördergelder der EU, des Bundes und der Länder abzuschöpfen. Aufgaben werden vom Bund auf Länder oder Kommunen[[4]](#footnote-4) übertragen, ohne die Finanzierung zu sichern. Bürger protestieren gegen unterfinanzierte Schulen vor Landesparlamenten, die keinen Einfluss auf die Höhe ihrer Steuern haben. So kann der Steuerzahler kein Verantwortungsgefühl für das Gemeinwohl entwickeln, weil es für ihn nie nachvollziehbar wird, was seine Steuern bewirken.
* Chancengleichheit und Finanzhoheit sind allerdings nur möglich, wenn ein **aufgabenbezogener Finanzausgleich[[5]](#footnote-5)** existiert, der zum Ziel hat, überall die gleichen Lebenschancen zu gewährleisten. Dieser muss auch die soziale Struktur (Zahl der Kinder, Alten, Arbeitslosen) und geografische Faktoren (Lappland, Bergregionen, Inseln, Wüsten, periphere Lagen) berücksichtigen. Das wird in Europa nicht kurzfristig möglich sein, in Deutschland aber wohl. Unbedingt aber sollten schon jetzt die zahlreichen Förderprogramme der EU durch einen echten Finanzausgleich für die Regionen abgelöst werden.

Empfänger des Finanzausgleichs sollten nicht die Nationalstaaten, sondern die Regionen sein. Gegen einen solchen Finanzausgleich wird eingewandt, dass dann in Regionen mit mafiösen Strukturen das Geld missbraucht wird und nicht bei den Menschen ankommt. Deshalb sei die exzessive Kontrolle der Fördermittel durch die EU dringend geboten. Wer aber die Realität anschaut, der stellt fest, dass auch korrupte Eliten in Sizilien oder Bulgarien in der Lage sind, exzellente Förderanträge zu stellen. Ich vermute, dass die demokratische Debatte vor Ort viel besser funktioniert, wenn die Regionen das Geld, das sie brauchen, im Rahmen eines Finanzausgleichs bekommen und dann in den lokalen Parlamenten über die Verwendung öffentlich diskutiert wird.

## Prinzipien der Politik – Ein neuer Typus von Verfassung

Im **Teil 4 der Verfassung** sollten **Prinzipien für die einzelnen Politikfelder** beschrieben werden. Während die EU heute in immer mehr Bereichen detailliert in die Staaten und Regionen hineinregiert, würden so nur noch Prinzipien formuliert, die dann vor Ort ausgefüllt werden müssen. Dann muss die EU nur noch ihre eigenen Aufgaben und Tätigkeiten per Gesetz regeln. Der Charme solcher Verfassungsprinzipien besteht darin, dass sie einklagbar gemacht werden, aber die Gestaltungsfreiheit nach unten verlagert wird. Im Folgenden nenne ich einige Beispiele, die fast selbstverständlich klingen und doch geradezu radikale Auswirkungen haben könnten, wenn sie in eine Verfassung geschrieben würden.

* Im Bereich der **Steuerpolitik** könnte zum Beispiel festgelegt werden, dass die Steuern so gestaltet werden müssen, dass eine angemessene Einkommensverteilung und Vermögensverteilung angestrebt werden soll. Natürlich wäre dann immer noch sehr viel Spielraum vorhanden. Aber eine Steuergesetzgebung wie heute in den meisten Staaten, die eine zunehmende Konzentration von Vermögen und Einkommen begünstigt, wäre dann vor Gericht beklagbar.
* Im Bereich der **Wirtschaftspolitik** könnte die Gemeinverpflichtung des Eigentums stärker betont werden und es könnte zur Aufgabe gemacht werden, kleine und mittlere Betriebe wirksam zu stützen und eine wirksame Konzentrationskontrolle sicherzustellen.

Eine europäische Wirtschaftsordnung sollte kommunalen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmensformen (Genossenschaften, gemeinnützige GmbHs, Non-Profit-Unternehmen, öffentlich-rechtliche Körperschaften) eine Sonderstellung einräumen. Dazu muss auch über neue Rechtsformen für Unternehmen nachgedacht werden. Dieser „dritte Sektor“ hat Bedeutung für die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen, wo die Versorgung durch staatliche oder rein privatwirtschaftliche Organisationen nicht möglich oder wünschenswert ist. Hier ist vor allem an die verschiedenen Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge und an die verschiedenen Einrichtungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich (Schulen, Universitäten, Krankenhäuser) zu denken.

* Im Bereich der **Umweltpolitik** könnte die Umsetzung der Klimaschutzpolitik gemäß dem Pariser Abkommen als Ziel Europas festgeschrieben werden. Damit würde auch ohne ein Gesetz die Subventionierung von Kohle unter Druck geraten. Weiter könnte das Prinzip festgeschrieben werden, dass die Politik darauf hinwirken muss, dass keine Stoffe in die Natur gelangen, die nicht in angemessener Zeit natürlich abgebaut werden. Ob das durch Pfand, durch Recycling oder Verbote erreicht wird, bleibt Sache der Gesetzgeber vor Ort. Geregelt werden könnte auch, dass ausreichende vernetzte Flächen unter Naturschutz gestellt werden müssen, um das Artensterben zu stoppen. Das lässt viel Flexibilität, ermöglicht aber trotzdem viel wirksameres Handeln wie heute, wo die Unternehmensfreiheit und die Freiheit der Verfügung über das Eigentum immer noch vorrangige Werte sind, die ein Eingreifen schwierig machen.
* Im Bereich der **Sozialpolitik** könnten Prinzipien wie eine Gesundheitsversorgung und eine Basisrente für alle verankert werden. Damit würde die Verfassung Mindeststandards beschreiben, die in vielen europäischen Ländern schon längst realisiert sind, aber zum Beispiel in dem wohlhabenden Deutschland noch nicht. Andere Prinzipien könnten etwas zur Pflege, zur Behindertenversorgung, zur Inklusion usw. sagen. Auch hier gäbe es weitgehende Freiheit für die Nationalstaaten bzw. die Kommunen und Regionen, die Prinzipien umzusetzen. Aber die Erfüllung wäre einklagbar.
* Das **Bildungskapitel** könnte den kostenlosen Zugang zu Bildung und die Chancengleichheit sowie die Gleichberechtigung von staatlichen und freien Schulen festlegen.
* Die Prinzipien für die **Innen- und Rechtspolitik** könnten auch neue Themen wie den Datenschutz, die Netzneutralität oder gar das Verbot der kostenlosen Nutzung von Datenformulieren.[[6]](#footnote-6)
* Auch für solche Aufgaben, die der europäischen Ebene zugeordnet werden, würden im Teil 4 der Verfassung Prinzipien formuliert. Insbesondere gilt das für die **Außen- und Sicherheitspolitik** und internationale Verträge: Diese sollte eine Verpflichtung zur Friedenspolitik, zur Unterstützung der armen Länder und eine Bindung des Einsatzes von Militär an das Mandat der UNO beinhalten. Internationale Verträge sollten grundsätzlich den Prinzipien der Verfassung entsprechen. So dürfen Abkommen über Investitionen und Handel nur vereinbart werden, wenn darin die Einhaltung der UN-Konventionen wie die zu Menschenrechten, Kinderrechten, Arbeitsnehmerrechten, Umweltstandards, Meeresschutz, Korruptionsbekämpfung usw. gewährleistet sind und ihre Verletzung sanktioniert wird. Verträge mit nicht EU-Ländern müssen unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung oder Weiterentwicklung gewachsener Strukturen und der Kultur des Partnerlandes auf Augenhöhe ausgehandelt werden.

## Der europäische Traum

Was würde sich ändern?

Eine durchgängige Leitlinie meiner Vorschläge ist die Stärkung der Regionen gegen über den Nationalstaaten. Dies schlägt sich vor allem beim Wahlrecht und beim Finanzausgleich deutlich nieder. Damit würde auch der Nationalismus relativiert und die Dominanz der großen und finanzstarken EU-Staaten wie Deutschland, Frankreich, bislang noch Großbritannien sowie Italien reduziert.

Durch den zweiten Teil der Verfassung wäre die EU endlich demokratisch konstituiert. Mit einem Parlament, dass die Entscheidungen autonom trifft und mit dem gewählten Kollegium als europäischer Regierung würden die Wahlen eine ganz andere Bedeutung gewinnen. Die Statements der Kollegiumsmitglieder und die Debatten im Repräsentantenhaus und im Senat würden mit Sicherheit einen angemessenen Platz in den Medien bekommen – es würde sich also eine europäische Öffentlichkeit herausbilden, die die Debatten nicht mehr nur aus nationaler Sicht betrachtet.

Mit dem dritten Teil – Aufgabenkatalog und Finanzverfassung – würde das neue Europa dezentraler werden als heute, aber zugleich in den zentralen Fragen von europäischer Bedeutung handlungsfähiger werden. Mit einem echten Finanzausgleich würde die Souveränität der Staaten und Regionen gestärkt – zugleich würde aber Europa als Solidarverband viel erkennbarer als heute.

Mit dem vierten Teil der Verfassung bekäme Europa ein völlig anderes Profil. Auch ohne eine detaillierte europäische Gesetzgebung würde die EU Maßstäbe setzen. Im Bereich der Sozialpolitik würden zum Beispiel Standards geschaffen, an denen sich die nationalen Gesetzgeber orientieren müssen. Damit wäre auch den vielen Forderungen, dass die EU sozialer werden muss, entsprochen, ohne dass eine Vereinheitlichung der Sozialsysteme erforderlich ist und ohne dass die Dänen fürchten müssen, dass ihr vorbildliches Sozialsystem abgebaut wird.

Auf diese Weise könnte das Profil der EU in allen Bereichen deutlich geschärft werden, obwohl die Kompetenzen und die damit verbundene Regelungsdichte auf EU-Ebene abnehmen würde. Die EU würde sich mehr auf die Felder von wirklich europäischer Bedeutung konzentrieren, in denen heute meist immer noch das Einstimmigkeitsprinzip gilt, das Europa handlungsunfähig macht.

Eine Neukonstituierung der EU ist wichtig, um die Menschen und ihr Europa näher zusammenzuführen. Aber noch wichtiger ist die Wirkung nach außen. Angesichts von Klimawandel und Flüchtlingsströmen, Kriegen in Afrika und Krisen in der Ukraine, Türkei und Tunesien, gerät Europa immer mehr in eine strategische Rolle. Über 200 Jahre richteten sich die Hoffnungen von Menschen aus aller Welt auf die USA, das Land der Freiheit. Aber seit die USA die Rolle eines Weltpolizisten übernommen hat, ist dieses Bild in großen Teilen der Welt getrübt. Die Kehrtwende zum Fundamentalismus in den arabischen Staaten ist das Spiegelbild des Fundamentalismus, der sich in der sozial zerrissenen USA entwickelt hat und seinen vorläufigen Höhepunkt mit der Wahl von Präsident Trump erreicht hat.

Jeremy Rifkin hat in seinem Buch „Der europäische Traum“ erstmals die Idee entwickelt, dass ein einiges Europa mit einer neuen Verfassung ein Modell für die zukünftige Entwicklung der Welt – für das Zusammenwachsen der Völker – werden könnte. Die EU hat Europa eben nicht erobert, sondern umgekehrt, die Völker wollen freiwillig in die EU. Was weder Kaiser Augustus, Karl dem Großen, Karl dem V., Napoleon und Hitler mit alle ihren Kriegen und Schlachten gelungen war, hat die EU friedlich zustande gebracht: den freiwilligen Zusammenschluss der Völker.

Was macht die Attraktivität dieses historischen neuartigen Gebildes aus? Es sind stabile demokratische Verhältnisse, Frieden, Wohlstand und die Freizügigkeit. Immer waren es die Völker, die ihre Regierungen getrieben haben, der EU beizutreten. Diktaturen fielen von Griechenland bis Portugal, selbst die blutig verfeindeten Völker des Balkan sind sich in ihrem Streben nach Europa einig. Die Nationalisten in Serbien lieferten sogar ihre beliebten Kriegsverbrecher aus, um den Weg nach Europa zu öffnen. Und auch die Ereignisse in der Ukraine sind ohne die Attraktion der EU nicht verständlich.

## Ein Marshall-Plan für die Erde

Von Al Gore stammt die Idee des Marshall-Plans für die Erde. Eine globale Initiative, die den armen Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas ein Angebot macht. Wir müssen ja nicht warten, bis der Klimavertrag erfolgreich umgesetzt wird und die OECD, IEA (Internationale Energie Agentur), WTO und WWF offiziell dem Neoliberalismus entsagen. Denn dann ist es vermutlich zu spät. Ein einiges handlungsfähiges Europa könnte entschlossen den Wettstreit mit China aufnehmen und den armen Staaten ein Vorschlag zum gegenseitigen Nutzen machen: Finanzielle Mittel zur Finanzierung der Energiewende und anderer wichtiger Infrastrukturprojekte, Öffnung der Märkte der EU auch für Agrarprodukte und privilegierte Angebote für den Import von fair gehandelten Gütern. Das alles verbunden mit Verträgen, die als Voraussetzung faire demokratische Wahlen, Einhaltung der Menschenrechte, keine Kriegshandlungen im inneren und nach außen, freie Presse, Korruptionsbekämpfung und einiges mehr beinhalten. Das ist genau das Modell, das die EU so attraktiv gemacht hat.

Wenn fairer und freier Handel an die genannten Kriterien gebunden ist, dann löst das in den Staaten einen enormen Druck aus, sich selbst zu demokratisieren und zu zivilisieren. Gerade die Eliten, die heute oft die Demokratie untergraben und verhindern, würden einen hohen Anreiz ausgesetzt sein, Demokratie zuzulassen, um eine wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen und davon zu profitieren. So ist es der EU gelungen, auf friedlichem Wege die Diktaturen in Griechenland und in Spanien zu beenden helfen. So gelang es sogar Kroatien und Serbien dazu zu bringen, die Kriegsverbrecher auszuliefern.

Gradmesser für die Initiative sollten die Sustainable Development Goals sein, die im September 2015 von 196 Staaten unterzeichnet worden sind. Damit haben sich auch alle EU-Staaten zu einem Monitoring entlang dieser Ziele verpflichtet: Armuts-, Hungerbekämpfung, Lebensqualität, Bildung, Gleichberechtigung, Zugang zu Wasser, Energie, Beschäftigung, Infrastruktur, Einkommensunterschiede, Stadtentwicklung, Konsumverhalten, Klimawandel, Artenvielfalt, Gesellschaftlichen Frieden und Zusammenhalt.

Ein solcher Marshall-Plan kann nur erfolgreich sein, wenn er nicht als wohltätige Veranstaltung gegenüber Dritten, sondern als ein Projekt verstanden wird, das im ureigenen gemeinsamen Interesse Europas liegt. Wir brauchen dazu die Einsicht, dass wirtschaftliche Beziehungen dann erfolgreich sind, wenn beide Seiten davon profitieren. In Bezug auf Afrika bedeutet das: Wenn wir Afrika helfen, wirtschaftlich auf die Beine zu kommen, dann kommen weniger Flüchtlinge, Europa kann auch mehr Waren verkaufen, aber wir müssen dann den Afrikaner auch erlauben und sie dabei unterstützen, ihre Waren in Europa zu vermarkten.

## und eine neue Fair-Handelsordnung

Grundsätzlich sollte der globale Marshall-Plan der EU eingebettet sein in ein neues Freihandelsmodell, das künftig eher Fair-Handelsmodell heißen sollte. Denn Freihandel darf keine Priorität mehr vor der Einhaltung der Menschenrechte und von internationalen Abkommen haben. Anstelle des bedingungslosen Freihandels, der mit der WTO durchgesetzt wurde, sollte ein Modell treten, das freien Handel nur dann gewährt wird, wenn die beteiligten Staaten bzw. Firmen die internationalen Vereinbarungen zum Schutz der Menschen und der Natur akzeptieren.

Das heißt: Generell gilt freier Handel ohne Zölle. Waren aus Ländern, die sich nicht an internationale Standards halten, um sich dadurch Vorteile zu verschaffen, können jedoch mit Strafzöllen belegt werden. Das gilt für die Missachtung der Menschenrechte, insbesondere auch Kinderrechte, das gilt für die Missachtung von Umweltschutzstandards, Klimaschutzvereinbarungen und Meeresschutzabkommen, von Arbeitnehmerrechten, für Steuerdumping usw. Wer diese internationalen Rechte und Vereinbarungen missachtet, versucht sich damit auf unfaire Weise einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, der zu Sonderzöllen berechtigt.

Mit diesem Fair-Handelssystem wird internationaler Handel und Globalisierung nicht mehr ein Instrument zur Untergrabung aller Standards zur Durchsetzung der Interessen der Reichen und der internationalen Konzerne auf Kosten der Armen und der Natur. Dann kann die Verbesserung der Lebenssituation in den armen Ländern und eine engere Zusammenarbeit mit Europa eine vielfache Dividende bringen: Die Demokratie wird gestärkt, der Klimawandel wird wirksam bekämpft, Frieden wird belohnt und wirtschaftlich profitieren alle davon – sowohl die beteiligten Länder wie auch Europa.

Mein Fazit lautet daher: Das neue Europa steht auf der Tagesordnung. Für eine solche Vision lohnt es sich zu kämpfen. Packen wir es an!

1. Genauer muss man hier vom Ministerrat, der in verschiedenen Zusammensetzungen als Fachministerrat tagt, und dem Europäischen Rat als Koordinationsgremium der Regierungschefs reden. [↑](#footnote-ref-1)
2. ie Teilung der Macht zwischen unabhängigen Institutionen nennt man auch horizontale Gewaltenteilung im Gegensatz zu der Teilung der Macht zwischen den Ebenen Kommune, Land, Staat, EU. Letztere nennt man auch horizontale Gewaltenteilung. [↑](#footnote-ref-2)
3. Anmerkung zum Wahlrecht: Die Senatoren sollten in den Regionen mit Mehrheit gewählt werden, vielleicht zeitlich versetzt wie in den USA. Damit ein Wahlgang ausreicht, sollte das Präferenzwahlsystem genutzt werden, bei dem die Stimmen für die jeweils mit der geringsten Stimmenzahl ausscheidenden Kandidaten auf die Kandidaten der zweiten, dritten usw. Präferenz umverteilt werden.

Die Abgeordneten des Repräsentantenhauses könnten nach dem doppelten Pukelsheimsystem gewählt werden. Wahlkreise sollten die Regionen sein. Vorteil: Es würden in den Regionen jeweils mehrere Kandidat\*innen mit den meisten Stimmen gewählt, sie müssten sich aber europäischen Parteien zuordnen. [↑](#footnote-ref-3)
4. Die Übertragung von Aufgaben vom Bund auf die Kommunen ist seit der 2. Föderalismuskommission nicht mehr erlaubt. Statt dessen werden Aufgaben auf die Länder übertragen die sie dann ggf. an die Kommunen weiterreichen. [↑](#footnote-ref-4)
5. Der Finanzausgleich sollte zum Ziel haben, dass die Kommunen bei einem durchschnittlichen Steuersatz (den sie ja variieren können) gleiche Lebensqualität gewährleisten können. Das bedeutet, dass Kommunen mit großen Problemen sogar mehr Mittel zur Verfügung haben müssen, um gegensteuern zu können. Solch ein System gibt es nach meiner Kenntnis bisher nur in Schweden und in Australien. [↑](#footnote-ref-5)
6. Hier bin ich inspiriert von dem Buch „Wem gehört die Zukunft? Du bist nicht der Kunde der Internet-Konzerne, du bist ihr Produkt“ von Jaron Lanier. [↑](#footnote-ref-6)