
Zum Stand der demokratischen Legitimation der Europäischen Union nach Lissabon

Dieter Grimm

1 Zwei Sichtweisen europäischer Demokratie

„Lissabon“ gibt zwei juristischen Dokumenten den Namen: dem Vertrag, der seit dem 1. Dezember 2009 die Rechtsgrundlage der Europäischen Union bildet, und dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009, mit dem das deutsche Zustimmungsgesetz zu diesem Vertrag für vereinbar mit dem Grundgesetz erklärt wurde. Die demokratische Legitimation der EU spielt in beiden Dokumenten eine erhebliche Rolle. Die Stärkung der europäischen Demokratie gehört zu den erklärten Zielen des Vertrages (vgl. Präambel, 7. Erwägungsgrund.). Nach Art. 1 Abs. 2 EUV stellt er „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar“. Art. 9 ff. konkretisieren die „demokratischen Grundsätze“. Gemäß Art. 10 Abs. 1 EUV beruht die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie. Im Folgenden werden zwei Repräsentationsformen unterschieden. Nach Abs. 2 sind die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Nach Abs. 3 werden die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat von ihren Staats- oder Regierungschefs, im

Die Erstveröffentlichung dieses Textes erfolgte in Heinig, Hans M./Terhechte, Jörg P. (Hg) (2013), *Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus*. Tübingen: Mohr Siebeck, Der Zweitabdruck erfolgte mit freundlicher Genehmigung des Autors und des Verlages.

D. Grimm (✉)
Wissenschaftskolleg zu Berlin, Berlin, Deutschland
E-Mail: grimm@wiko-berlin.de

Rat von ihren Regierungen vertreten, die ihrerseits den nationalen Parlamenten oder den Staatsbürgern unmittelbar demokratisch verantwortlich sind. Im Weiteren wird Transparenz zugesagt und eine Europäische Bürgerinitiative eingeführt. Das Europäische Parlament erhält mehr Rechte.

Von der Billigung des Vertragsinhalts durch das Bundesverfassungsgericht darf aber nicht auf Zufriedenheit mit dem Entwicklungsstand der europäischen Demokratie geschlossen werden. Das Gericht ist keineswegs frei von Bedenken gegen den Vertrag, und gerade was die Demokratie angeht, äußert es sich sehr kritisch. Im Urteil heißt es: „Der Vertrag von Lissabon führt nicht auf eine neue Entwicklungsstufe der Demokratie“ (BVerfGE 123, 267 (379)). Und weiter: „Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Art. 14 Abs. 2 EUV-Lissabon und entgegen dem Anspruch, den Art. 10 Absatz 1 EUV-Lissabon nach seinem Wortlaut zu erheben scheint, kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes“ (ebd., S. 372). Das – gemessen an staatlichen Demokratieanforderungen – bestehende Demokratiedefizit der europäischen Hoheitsgewalt könne auch durch die auf Beteiligung und Transparenz zielenden Rechte der Bürger nicht aufgewogen werden (vgl. ebd., S. 377 ff.). Die Struktur der EU bilde vielmehr ein „erhebliches Hindernis bei der personellen und sachlichen Durchsetzung eines repräsentativen parlamentarischen Mehrheitswillens“ (ebd., S. 376.). Das Gericht ringt sich daher nur mühsam zu einem „noch“ vereinbar mit dem Grundgesetz durch (vgl. ebd., S. 370).

Wenn man vor dem Hintergrund dieser Divergenzen den Zustand der demokratischen Legitimation der EU und der von ihr ausgeübten Hoheitsgewalt untersuchen will, muss man von der rechtlichen Einrichtung und Ausgestaltung der demokratischen Legitimationsströme ausgehen. Dabei ist zwischen den Ebenen der Hervorbringung und Organisation der europäischen öffentlichen Gewalt, in konstitutioneller Terminologie also dem *pouvoir constituant*, und der Ausübung europäischer öffentlicher Gewalt, also dem *pouvoir constitué*, zu unterscheiden. Demokratie erschöpft sich allerdings nicht im Rechtlich-Institutionellen. Dieses bildet lediglich die Grundlage und den Rahmen eines demokratischen Prozesses, der in den verfassten Institutionen und Verfahren gipfelt, aber nicht aufgeht, sondern in der Gesellschaft wurzelt und die Bürger samt ihren Assoziationen und spontanen kollektiven Aktionsformen sowie die intermediären Einrichtungen, namentlich die Medien einer demokratischen Öffentlichkeit, umfasst. Auf dieser dem rechtlichen Rahmen vorgelagerten Ebene der tatsächlichen Voraussetzungen und Entwicklungschancen entscheidet sich die demokratische Substanz einer politischen Einheit. Ihr demokratischer Zustand ergibt sich erst aus der Zusammenschau beider.

2 Die Konstituierungsebene

Oberster Grundsatz jeder staatlichen Demokratie ist, dass die Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Volk meint das Staatsvolk. Dieses ist das Legitimationssubjekt. Es besitzt originäre Gewalt. Es kann sie aber nicht durchgängig selber ausüben, sondern benötigt dafür Organe. Diese leiten ihre Gewalt vom Volk ab. Das Legitimationsprinzip des demokratischen Staates ist die Volkssouveränität. Sie äußert sich im Akt der Verfassungsgebung. In ihm werden Form und Inhalt der politischen Einheit festgelegt. Üblicherweise geschieht das dadurch, dass eine verfassungsgebende Versammlung vom Volk eingesetzt wird oder ein Verfassungsentwurf vom Volk in Kraft gesetzt wird. Bedingung ist das nicht. Es erscheint ausreichend, dass die Staatsgewalt dem Volk als Quelle aller öffentlichen Gewalt zugeschrieben und so ausgestaltet wird, dass sich der Volkswille für die Ausübung der Staatsgewalt Geltung verschaffen kann. Das setzt voraus, dass die Staatsorgane die Staatsgewalt im Auftrag des Volkes ausüben und sich für die Ausübung vor dem Volk zu verantworten haben. Das wichtigste Mittel zur Realisierung des Legitimations- und Verantwortungszusammenhangs ist die Wahl, sein Vehikel die Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen.

Die Rechtsgrundlage der EU, das Dokument, dem sie Existenz, Form und Inhalt verdankt, sind die europäischen Verträge, aktuell der Vertrag von Lissabon als vorläufig letzter in einer Reihe von Gründungs- und Änderungsverträgen. Er bildet das Äquivalent zur Staatsverfassung. In der Entstehungsweise unterscheidet er sich aber von einer Verfassung. Zustande gekommen ist er auf dieselbe Weise wie alle bisherigen europäischen Verträge. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten haben einen völkerrechtlichen Vertrag geschlossen, der dann von den Mitgliedstaaten in dem von ihren nationalen Verfassungen vorgesehenen Verfahren ratifiziert wurde. Die Unionsbürger – von einem Unionsvolk sprechen die Verträge nicht – hatten daran keinen Anteil. Das Legitimationsprinzip der europäischen Verträge ist nicht die Volkssouveränität, sondern die Staatensouveränität.

Das heißt aber nicht, dass der EU die demokratische Legitimation fehle. Der Lissabon-Vertrag verleiht ihr wie schon seine Vorgänger eine demokratische Legitimation insofern, als die Mitgliedstaaten ihm ihrerseits in einem demokratischen Verfahren zugestimmt haben. Die Völker der Mitgliedstaaten waren daran beteiligt, dort wo ein Referendum stattfand, direkt, dort wo ein Parlamentsbeschluss genügte, indirekt. Aber sie waren beteiligt als Staatsvölker, die dem Vertragsschluss durch ihre nationalen Regierungen zustimmten, nicht als Unionsvolk. Die demokratische Legitimation des Vertrages rührt also ausschließlich von den Mitgliedstaaten her. Die EU war Objekt des Vertragsschlusses, nicht Subjekt. Sie besitzt, was ihre Existenz, ihre Zwecke und ihre Organisation angeht, keine Eigenlegitimation, sondern ist fremdlegitimiert.

Das ließe sich freilich ändern. Die EU ist nicht ein für alle Mal auf Fremdlegitimation festgelegt. Die Mitgliedstaaten hätten im Weg des Vertragsschlusses die konstituierende Gewalt für die Zukunft auf die EU übertragen und damit die völkerrechtlichen Verträge zur Verfassung machen können. Das ist aber nicht geschehen und war selbst in dem gescheiterten Verfassungsvertrag nicht vorgesehen. Änderungen des Vertrages erfolgen auch in Zukunft im Wesentlichen nach dem völkerrechtlichen Modus. Das nunmehr in Art. 48 EUV geregelte Verfahren zur Vertragsänderung ist aber differenzierter und komplizierter geworden: differenzierter, indem Art. 48 drei Verfahrensarten unterscheidet; komplizierter, indem nicht nur Regeln für die Entscheidung, sondern auch für die Vorbereitung der Entscheidung aufgestellt werden, und zwar für jede Verfahrensart andere. Das kann hier nicht in allen Einzelheiten dargestellt werden. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Unionsbürger als Legitimationssubjekte nirgends unmittelbar ins Spiel kommen. Mittelbar kommen sie über das Europäische Parlament ins Spiel.¹ Die Beteiligung bleibt aber im Wesentlichen auf die Vorbereitungsphase beschränkt. Zur Mitentscheidung ist das Europäische Parlament nur in einem untergeordneten Fall berufen.

Im ordentlichen Änderungsverfahren ändert sich am Entscheidungsmodus gegenüber der bisherigen Lage nichts. Vertragsänderungen werden von einer Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten einstimmig beschlossen (Art. 48 Abs. 4 Satz 1 EUV) und treten in Kraft, wenn sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Verfassungen ratifiziert worden sind (Art. 48 Abs. 4 Satz 2 EUV). Im vereinfachten Änderungsverfahren, das allein den Dritten Teil des AEUV („Die internen Politiken und Maßnahmen der Union“) betrifft und in keinem Fall zur Ausdehnung von EU-Kompetenzen führen darf (Art. 48 Abs. 6 Satz 3 EUV), beschließt der Europäische Rat. Der Beschluss muss einstimmig fallen und tritt nach Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten in Kraft (Art. 48 Abs. 6 Satz 2 EUV). Dieses Verfahren ist erstmals im Zuge der Bekämpfung der Finanzkrise zur Anwendung gekommen und hat zur Ergänzung von Art. 136 AEUV geführt. Der EuGH hat die Gültigkeit des Beschlusses bestätigt.²

Schließlich kann im sogenannten Brückenverfahren im Geltungsbereich des AEUV oder des Titels V des EUV („Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“) in einzelnen Fällen vom Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat zur qualifizierten Mehrheit und vom besonderen zum ordentlichen Gesetz-

¹ Die bezweifelt aber das Bundesverfassungsgericht.

² Siehe Urteil in der Rechtssache Rs. C-370/12 vom 27.11.2012; EuGRZ 2012, 732, dort 717 auch die Stellungnahme der Generalanwältin Kokott.

gebungsverfahren, in dem das Parlament mitentscheidet, übergangen werden. Der Beschluss erfordert Einstimmigkeit im Europäischen Rat, das Europäische Parlament muss zustimmen, jedes nationale Parlament hat ein Vetorecht (Art. 48 Abs. 6 Satz 7 EUV). Eine Ratifikation in den Mitgliedstaaten ist nicht vorgeschrieben.

Während die Entscheidung im ordentlichen Verfahren den Mitgliedstaaten vorbehalten ist, also außerhalb der EU fällt, entscheidet im vereinfachten Verfahren und im allgemeinen Brückenverfahren der Europäische Rat, also ein Organ der EU. Die EU ist hier folglich nicht Objekt, sondern Subjekt der Entscheidung. Allerdings handelt es sich um dasjenige Organ, in dem die Staatsoberhäupter oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten sitzen, und diese müssen einstimmig entscheiden. Im allgemeinen Brückenverfahren tritt dagegen ein Element europäischer Eigenlegitimation hinzu, insofern das Europäische Parlament mitentscheidet, wenn auch lediglich mit negativer Wirkung. Es kann Beschlüsse des Europäischen Rats nur ablehnen, nicht auf den Weg bringen oder inhaltlich determinieren.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit dem Verfahren der Vertragsänderung im Zusammenhang mit seiner Annahme auseinandergesetzt, dass es „nach Maßgabe der Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Präambel, Art. 20, Art. 79 Abs. 3 und Art. 146 GG kein eigenständiges Legitimationssubjekt für die europäische öffentliche Gewalt geben (kann), das sich unabgeleitet von fremdem Willen und damit aus eigenem Recht gleichsam auf höherer Ebene verfassen könnte“ (BverfGE 123, 267 (349)). Daraus folgt für das Gericht, dass die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“ bleiben müssen, der *pouvoir constituant* also nicht auf die EU übergehen darf und die Kompetenz-Kompetenz weiterhin den Mitgliedstaaten zustehen muss. Darin liegt folglich eine Begrenzung der Integrationsbereitschaft Deutschlands und mithin auch eine Begrenzung der demokratischen Eigenlegitimation Europas. Sie darf die Fremdlegitimation durch die Mitgliedstaaten nicht verdrängen.

Diese Begrenzung wird selber wieder demokratisch gerechtfertigt, und zwar auf der höchsten Rangstufe des Grundgesetzes, Art. 79 Abs. 3 GG. Geschützt wird die verfassungsgebende Gewalt des deutschen Volkes. Von ihm empfangen die Organe des deutschen Staates ihr Mandat. Das Mandat schließt gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GG auch Änderungen der Verfassung ein. Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann aber nicht die ihm vorgegebene Grundlage seiner Befugnisse aufheben und das Auftragsverhältnis beenden. Die Selbstbestimmung des deutschen Volkes, die nach innen in der verfassungsgebenden Gewalt, nach außen in der Souveränität Ausdruck findet, steht nicht zur Disposition. Nicht nur können die Organe der Bundesrepublik diese nicht aufgeben und auf die EU übertragen. Sie können auch nicht die Verfassung derart ändern, dass eine solche Übertragung zulässig würde. Die Ermächtigung dazu kann allein das deutsche Volk erteilen,

aber wegen der Änderungsfestigkeit des Grundgesetzes in diesem Punkt nur im Wege der Inkraftsetzung einer neuen Verfassung, die die Eingliederung Deutschlands in einen europäischen Staat ausdrücklich vorsieht oder erlaubt (vgl. BVerfGE 123, 267 (347 f., 363 ff.)).

Was das ordentliche Änderungsverfahren angeht, kann kein Zweifel bestehen, dass die konstituierende Gewalt nicht auf die EU übergegangen ist. Im vereinfachten Verfahren und namentlich im allgemeinen Brückenverfahren ist das weniger eindeutig. Entscheidungsinstanz ist in beiden Fällen der Europäische Rat, also im Unterschied zu der Konferenz der Staats- und Regierungschefs, die nicht zu den EU-Organen zählt, ein EU-Organ. Formal betrachtet geht es also nicht mehr um Fremdbestimmung, sondern um Selbstbestimmung. Bei materieller Betrachtung schrumpft dieser Unterschied aber, denn der Personenkreis der Konferenz und des Europäischen Rats ist identisch, und Entscheidungen fallen hier wie dort einstimmig. Kein Mitgliedstaat wird also einem fremden Willen unterworfen. Insofern kann man sagen, dass die Mitgliedstaaten auch im vereinfachten Verfahren die „Herren der Verträge“ bleiben. Im Brückenverfahren kann den Mitgliedstaaten zwar keine Vertragsänderung aufgezwungen werden, die sie ablehnen. Sie können aber ihrerseits nicht jede Änderung, die sie wünschen, durchsetzen. Insofern schmälert das Brückenverfahren den Vollbesitz der konstituierenden Gewalt, allerdings in einem engen Bereich von relativ geringem Gewicht.

Ein europäisches Legitimationssubjekt für die rechtliche Grundordnung der EU entsteht dadurch jedenfalls nicht. Jürgen Habermas' ambitionierter Versuch, eine europäische verfassungsgebende Gewalt der Bürger nachzuweisen, die von diesen doppelt, einmal als Unionsbürger, einmal als Staatsbürger wahrgenommen wird, hat im Lissabon-Vertrag keine Grundlage (vgl. Habermas 2011, S. 62–74).³ Dort, wo im Staat die Demokratie gipfelt, auf der Ebene des *pouvoir constituant*, gibt es keine europäische Demokratie. Gäbe es sie hier, würde das bedeuten, dass die EU sich, was ihre Existenz, ihre Rechtsgrundlage, ihre Zwecke und Befugnisse angeht, von den Mitgliedstaaten verselbständigt hätte und eine selbsttragende Einrichtung geworden wäre. Die Entscheidung über die Kompetenzverteilung fiel nicht mehr auf der unteren, sondern auf der höheren Ebene. Mit anderen Worten: die EU wäre willentlich oder unwillentlich selber zum Staat geworden.

Weil das Grundgesetz die Preisgabe der souveränen deutschen Staatlichkeit verbietet, dürfte sich die Bundesrepublik einem solchen Unterfangen nicht anschließen. Die Verstaatlichung der EU bildet für Deutschland kein erstrebenswertes Ziel, sondern eine abzuwehrende Gefahr. Die Gefahr erscheint freilich nicht

³ Näher dazu siehe meine Auseinandersetzung mit Habermas' Thesen in Grimm 2012, S. 275, 285 ff.

akut. Deswegen richtet sich die verfassungsgerichtliche Besorgnis auf die näherliegende Bedrohung durch die Neuregelung des Vertragsänderungsverfahrens. Jede Befugniserweiterung für die EU bedeutet eine Änderung des Grundgesetzes, weil die aufgrund einer solchen Befugnis ergehenden europäischen Rechtsakte in Deutschland Geltung beanspruchen, ohne sich nach dem Grundgesetz richten zu müssen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt deswegen, dass die deutsche Zustimmung nach den Vorschriften erfolgt, die für Verfassungsänderungen gelten, und zwar auch, soweit das vom Europarecht und von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG nicht ausdrücklich gefordert wird.

Das hat namentlich zur Folge, dass Art. 79 Abs. 2 und 3 GG beachtet werden muss. Der Bundestag hat die „Integrationsverantwortung“ (BVerfGE 123, 267 (351, 356, 433)). Er kann sie freilich nur wahrnehmen, wenn er übersieht, was bei einer Vertragsänderung auf dem Spiel steht. Das Bundesverfassungsgericht ist sich aber bewusst, dass die Tragweite einer Ermächtigung im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nur schwer bestimmbar und kaum vorhersehbar ist. Es begnügt sich gleichwohl damit, die innerstaatlichen Anforderungen an die deutsche Zustimmung über das vom Lissabon-Vertrag vorgesehene Maß hinaus anzuheben, obwohl damit der schweren Vorhersehbarkeit und also der Möglichkeit des Bundestages, seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen, nicht abgeholfen werden kann.

Besorgt zeigt sich das Bundesverfassungsgericht allerdings auch über die nicht erst mit dem Lissabon-Vertrag entstandene Gefahr schleichender Vertragsänderungen. Damit sind Änderungen gemeint, die nicht im Weg des Vertragsschlusses, sondern im Gewand der Vertragsauslegung erfolgen und damit die Vorkehrungen von Art. 48 EUV unterlaufen. Das Gericht sagt dazu, die EU dürfe sich der Kompetenz-Kompetenz nicht „bemächtigen“ (ebd.). Beim „Bemächtigen“ sind nicht die Mitgliedstaaten am Werk, die die Kompetenz-Kompetenz durch einen Akt der Vertragsänderung abgeben, vielmehr ist die EU selber am Werk, die sich die Kompetenz-Kompetenz holt.

Diese Gefahr geht nach Ansicht des Gerichts vor allem vom EuGH aus. Wenn es den Lissabon-Vertrag daran nicht scheitern lassen will, kommen auch hier jedoch nur Vorkehrungen auf der nationalen Ebene in Betracht. Daher bekräftigt das Gericht, dass Rechtsakte, die auf eine Vertragsauslegung gestützt sind, welche die Grenze zur Vertragsänderung überschreitet, in Deutschland keine Anwendung finden. Die Befugnis, darüber mit Wirkung für Deutschland letztverbindlich zu entscheiden, reklamiert das Bundesverfassungsgericht für sich, denn „anders können die von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon anerkannten grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen souveräner Mitgliedstaaten bei fortschreitender Integration nicht gewahrt werden“ (BVerfGE 123, 267 (354); BVerfGE 126, 286). Das Gericht bildet so das einzig wirksame Gegengewicht gegen diejenigen

Terraingewinne, welche die EU auf administrativen und judikativen Pfaden erzielt (vgl. Grimm 2012, S. 128).

3 Die Ausübungsebene

Auf der Ausübungsebene verlangt das Demokratieprinzip, dass die mit öffentlichen Aufgaben betrauten und mit öffentlicher Gewalt ausgestatteten Personen und ihre Handlungen demokratisch legitimiert sind (vgl. Böckenförde 2004, S. 429). Die Legitimation hat personelle, funktionale und sachliche Aspekte. In personeller Hinsicht bedeutet demokratische Legitimation, dass die Mandatsinhaber und Amtswalter in eine Legitimationskette eingegliedert sind, die auf die Bürger rückführbar ist. In funktionaler Hinsicht geht es darum, dass sie zu ihren Handlungen von den Bürgern autorisiert sind. Öffentliche Gewalt ist stets kompetenzziell begrenzt. Unautorisiertes Handeln stellt nicht lediglich eine Kompetenzverletzung, sondern auch einen Demokratieverstoß dar. In sachlicher Hinsicht verlangt das Demokratieprinzip, dass sich die Handlungen der Organwalter aus dem Willen der Bürger herleiten lassen. Der demokratisch gebildete Wille muss sich in ihre Entscheidungen hineinvermitteln. Wie diese Grundsätze im Einzelnen ausgestaltet werden, ist offen. Es gibt kein Einheitsmodell demokratischer Herrschaft.

In den Anfängen der europäischen Integration ging die demokratische Legitimation der europäischen Hoheitsgewalt allein von den Mitgliedstaaten aus. Eine europäische Eigenlegitimation war nicht vorgesehen. Die Legitimationskette für die EWG-Organen führte auf die nationalen Wahlen zurück. Die aus ihnen hervorgegangenen Regierungen der Mitgliedstaaten bildeten den Rat. Sie entschieden über die Zusammensetzung von Kommission und EuGH. Das anfangs als „Versammlung“ bezeichnete Europäische Parlament setzte sich aus Abgeordneten der mitgliedstaatlichen Parlamente zusammen und hatte keine Entscheidungsbefugnisse, sondern nur beratende Funktionen. Der Rat war der alleinige europäische Gesetzgeber, wenn auch ohne das Initiativrecht, das der Kommission als Wahrer des Gemeinschaftsinteresses zustand. Das Einstimmigkeitsprinzip bei Ratsentscheidungen garantierte, dass die Legitimationskette zu den Mitgliedstaaten nicht unterbrochen wurde. Kommission und Gericht waren an das von den Mitgliedstaaten vereinbarte Primärrecht und das vom Rat gesetzte Sekundärrecht gebunden.

Ein Bedürfnis nach demokratischer Eigenlegitimation machte sich erst geltend, als 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte das Einstimmigkeitsprinzip im Rat aufgegeben wurde. War es bis dahin ausgeschlossen, dass in einem Mitgliedstaat europäisches Recht Geltung beanspruchte, dem dieser nicht zuvor durch seine demokratisch legitimierten und kontrollierten Organe zugestimmt hatte, so kann

seitdem der Fall eintreten, dass in Mitgliedstaaten europäisches Normen zur Anwendung kommen, die von dem demokratisch gebildeten Willen der Staaten nicht getragen werden, ihm womöglich sogar entgegengesetzt sind. Angesichts dieser Verselbständigung der Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten reichte die nationale Legitimationszufuhr nicht mehr aus. Sollte die europäische gesetzgebende Gewalt demokratisch hinlänglich legitimiert sein, musste eine Eigenlegitimation hinzutreten. Dafür bot sich nach staatlichem Vorbild das Europäische Parlament an.

Bereits seit 1979 wird das Europäische Parlament nicht mehr von den nationalen Parlamenten beschickt, sondern von den Bürgern der Mitgliedstaaten direkt gewählt, in Ermangelung eines europäischen Wahlrechts allerdings nach dem nationalen Wahlrecht jedes Mitgliedstaates. Durch die EEA erhielt es begrenzten Anteil an der europäischen Gesetzgebung und wurde nun auch offiziell als Parlament mit der Funktion, eine demokratische Repräsentation der Völker der Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene zu sein, anerkannt. Die nachfolgenden Verträge dehnten seine Rechte weiter aus, ohne das Parlament jedoch dem Rat bei der Gesetzgebung gleichzustellen. Die Bildung der Kommission hing seit dem Vertrag von Maastricht von der Zustimmung des Europäischen Parlaments ab. Schon mit dem Vertrag von Nizza wurden die Kommissare vom Rat ernannt, nicht mehr von den nationalen Regierungen entsandt.

Nach dem Lissabon-Vertrag gilt für die demokratische Legitimation der Unionsorgane und ihrer Rechtsakte Folgendes. Eine direkte europäische Legitimation in personeller Hinsicht genießt nur das Europäische Parlament. Umgekehrt sind der Europäische Rat und dessen Präsident sowie der Rat allein von den Mitgliedstaaten legitimiert. Die Kommission kann sich auf eine gemischte Legitimation stützen. Der Kommissionspräsident wird auf Vorschlag des Europäischen Rats vom Europäischen Parlament gewählt. Die übrigen Mitglieder der Kommission werden vom Rat im Einvernehmen mit dem gewählten Präsidenten benannt. Das Kollegium bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Der Europäische Rat ernennt die Kommissare. Die Berufung der Mitglieder des EuGH ist weiterhin allein Sache der nationalen Regierungen.

Diese Feststellungen über die personelle Legitimation sind jedoch wenig aussagekräftig, solange sie nicht in Beziehung zum relativen Gewicht und den Befugnissen der Organe gesetzt werden. Geschieht das, so zeigt sich, dass das europäisch am stärksten legitimierte, in seiner personellen Besetzung von den Mitgliedstaaten völlig unabhängige Organ, das Europäische Parlament, nach seinen Befugnissen das schwächste ist. Trotz des Kompetenzgewinns bei Gesetzgebung, Haushaltsaufstellung und Bildung der Kommission bleibt es im Wesentlichen auf Zustimmungsmrechte zu anderwärts getroffenen Entscheidungen beschränkt, kann vermittels seiner Vetopositionen freilich im Vorfeld auf den Entscheidungsinhalt Einfluss

nehmen und hat die Möglichkeit, die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zu zwingen.

Seine begrenzte Rolle zeigt sich aber vor allem daran, dass die Politik der Kommission und erst recht die der übrigen Organe vom Wahlausgang unabhängig sind. Die großen Richtungsentscheidungen bleiben dem Europäischen Rat vorbehalten, die kleineren dem Rat und der Kommission. Die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament sind nicht ausschlaggebend für das Handeln der anderen Organe. Schon der Begriff der parlamentarischen Mehrheit scheint angesichts der Tatsache, dass im Europa-Wahlkampf die nationalen Parteien konkurrieren, während im Europäischen Parlament übernationale Fraktionen richtungsverwandter nationaler Parteien agieren, fragwürdig.

Bei den europäischen Leitentscheidungen in den von den nationalen Regierungen besetzten Ratsorganen dominieren nicht Parteilinien, sondern nationale Interessen, die im Wege der Negotiation, nicht der Deliberation ausgeglichen werden. Die gemischt legitimierte Kommission, deren Mitglieder nicht weisungsgebunden gegenüber ihren Herkunftsstaaten sind, zieht einen beträchtlichen Grad an Selbstständigkeit aus dem Initiativmonopol bei der Gesetzgebung, ihrer Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung des Integrationsprogramms, ihrem Recht, Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten beim EuGH in Gang zu setzen, und dem europäischen Horizont ihres Fachpersonals in den Generaldirektionen.

4 Das Demokratiedefizit

Wird dieser Zustand der EU zu Recht als demokratisch defizitär beurteilt?

Das ist zuvörderst eine Frage des Maßstabs. Zöge man die Anforderungen an staatliche Demokratien heran, so schnitte die EU schlecht ab. Indessen ist die EU kein Staat und darf nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch keiner werden, wenn Deutschland ihr weiter angehören soll. Das Bundesverfassungsgericht betont daher wieder und wieder, dass die europäische Demokratie nicht der staatlichen nachgebildet werden muss und folglich auch nicht am staatlichen Maßstab gemessen werden darf (vgl. BVerfGE 123, 267).⁴ Da sie eine Veranstaltung souveräner Staaten ist und ihre demokratische Legitimation zum größeren Teil von diesen erhält, soll das erforderliche Legitimationsniveau vielmehr von der

⁴ S. 344: nicht an den konkreten Ausprägungen des Demokratieprinzips im Staat messen; 347: Abweichungen von den Organisationsprinzipien staatlicher Demokratie erlaubt; 365: keine strukturelle Kongruenz nötig; 366: nicht in der gleichen Weise zu verwirklichen wie im Grundgesetz.

Supranationalität und Demokratie

Die Europäische Union in Zeiten der Krise

Abbas, N.; Förster, A.; Richter, E. (Hrsg.)

2015, XII, 235 S. 2 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-05334-5