

Europäische Hochschulschriften



Stefan Dettke

Voranschreitende
Demokratisierung
der Europäischen Union



PETER LANG

A. Problemdarstellung

Am 19. Mai 1951 beschlossen sechs europäische Staaten, ihre Kohle und Stahlproduktion einer gemeinsamen Behörde zu unterstellen. Damit verzichteten sie erstmals nach Ende des zweiten Weltkrieges in wichtigen Teilbereichen auf ihre nationalen Souveränitätsrechte um den Frieden in Europa zu sichern. Dies war die Geburtsstunde eines „neuen“ Europa und zugleich die „Keimzelle“ der heutigen Europäischen Union.

Seit der Osterweiterung am 01. Mai 2004 und dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens am 01. Januar 2007 zählt die Europäische Union 27 Mitgliedstaaten und ist damit Heimat für rund 490 Millionen Menschen. In wirtschaftlicher Hinsicht stellt sie damit die größte Handelsmacht der Welt dar. Durch die von den Mitgliedstaaten an die Europäische Union übertragenen Kompetenzen wirken ihre Bestimmungen in nahezu jedes Politikfeld der ihr zugehörigen Einzelstaaten hinein und bestimmen damit das Leben jedes einzelnen Unionsbürgers mit. Beispiele dafür aus jüngerer Zeit sind die Einführung des Euro als gemeinsame Währung oder aber die Umsetzung der Verbraucherschutzrichtlinie der Union, durch welche z.B. in Deutschland das Bürgerliche Gesetzbuch umfangreiche Änderung erfuhr.

Doch was verstehen die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten unter der Bezeichnung Europäische Union und welche Bedeutung sowie Stellenwert misst jeder Einzelne ihr bei? Allzu häufig herrscht die Vorstellung vor, die Union sei eine zentralistische und bürgerferne Superbürokratie, die sich in ihrem eigenen Regelungseifer verliere und deren Konsenssuche sowie Entscheidungsfindung zuletzt ohnehin hinter verschlossenen Türen stattfinde¹. Wird in Brüssel demnach etwa Politik nach dem Verständnis von Fürst Otto von Bismarck betrieben, der von sich selbst einmal sagte, dass er Politik immer zum Wohle des Volkes, jedoch nicht nach dem Willen des Volkes betrieben habe?

Auch wenn dies sicherlich abzulehnen ist, stellt sich dennoch folgende Frage: Wie verhält es sich mit dem Grundsatz der Demokratie in dieser riesigen Organisation, die durch ihre Regelungsdichte das Leben von so vielen Menschen alltäglich mitbestimmt? Dies ist eine, nicht erst durch die stetige Erweiterung der Europäischen Union relevant gewordene Frage, sehen doch bereits Einige die neu errungene Demokratie einzelner Oststaaten durch die Superbürokratie der Union schon jetzt in Gefahr².

Wie brisant und zugleich aktuell die Frage nach der demokratischen Ausgestaltung der Europäischen Union ist, wird vor allem vor dem Hintergrund des Ratifizierungsverfahrens des Vertrags über eine Verfassung für Europa deutlich. Wenige Wochen nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich am 29. Mai 2005 und in den Niederlanden am 01. Juni 2005 durch ein klares „Nein“ der Völker zum Verfassungsvertrag ringt die Europäische Union um ihre innere Form. Auch der als eine Art Befreiungsschlag aus der Krise erhoffte Finanzgipfel der Staats- und Regierungschefs in Brüssel am 18. Juni 2005 scheiterte nicht zuletzt an den nationalen Interessen der Mitgliedstaaten.

1 Vgl. Erste Wahlanalyse der Forschungsgruppe Wahlen zur Europa Wahl vom 13.06.2004, Aktuelles, Europa, S.2.

2 C.Pirhofer in, Institutionelle Aspekte der EU-Osterweiterung unter Berücksichtigung der laufenden Beitrittsverhandlungen, S.1ff.

ten³. Ohne Übertreibung stellt sich die Lage der Union als äußerst konfus dar. Dennoch besteht die größte Gefahr für die Demokratie in der Europäischen Union in den Rückschlüssen, die sie aus den bislang gescheiterten Referenden zieht. Denn auch in diesem äußerst sensiblen Bereich demokratischer Willensbildung, in welchem jede Unionsbürgerin und jeder Unionsbürger unmittelbar mit ansehen kann, wie und auf welche Weise die Brüsseler Entscheidungsträger das Votum des jeweiligen Volkes berücksichtigen, werden sie eher enttäuscht, konnten sich die Staats- und Regierungschefs bislang doch nicht zu einer verbindlichen Deutung der Verfassungsreferenden durchringen. Statt die Gründe für das Scheitern in den eigenen Brüsseler Institutionen zu suchen und über eventuelle Konstruktionsfehler dieser nachzudenken, gehen die Brüsseler Bürokraten eher davon aus, dass die Ablehnung des Verfassungsvertrags auf unzureichender Information der durch nationale Populismen verführten Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ihre Begründung findet⁴.

Insoweit ist es auch nicht verwunderlich, dass das einzige Ergebnis des Brüsseler Gipfels vom 16./17. Juni 2005 darin lag, dass die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten darin übereinstimmten, dass der Verfassungsvertrag einen zwingenden Schritt zum weiteren Ausbau von Demokratie und Transparenz auf europäischer Ebene darstelle und es daher notwendig sei, eine „Zeit der Reflexion“ einzulegen und auf dem EU-Gipfel im Juni 2006 den weiteren Fortgang des Ratifizierungsprozesses zu vereinbaren⁵.

Doch auch auf dem EU-Gipfeltreffen am 15./16. Juni 2006 in Brüssel wurde lediglich wiederum die Bedeutung der Notwendigkeit des Verfassungsvertrages hervorgehoben und auf die Erfolge im Rahmen der Reflexionsphase hingewiesen ohne jedoch konkrete Perspektiven aufzuzeigen. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Staats- und Regierungschefs anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge auf dem EU-Gipfeltreffen am 15. April 2007 in Berlin in der sog. „Berliner-Erklärung“ niederlegten, „... die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneute gemeinsame Grundlage zu stellen.“⁶ und damit die Diskussion um den Verfassungsvertrag wieder mittelbar aufzunehmen, ohne dabei greifbare Maßnahmen aufzuzeigen.

Als Folge der Erkenntnis eines Handlungsbedürfnisses erteilten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten am 26. Juni 2007 auf ihrer Konferenz in Brüssel, ein Mandat zur Ausarbeitung eines neuen Vertrages. Durch dieses Mandat wurde die Regierungskonferenz gebeten, einen „Reformvertrag“ zur Änderung der bestehenden

-
- 3 Vgl. insoweit auch die Aussage des Ratspräsidenten Jean-Claude Juncker in, Welt am Sonntag vom 19.06.2005, S.1 , der nach dem ergebnislosen Gipfeltreffen in Brüssel eingestand; „Europa steckt nicht in einer Krise, es steckt in einer tiefen Krise.“
 - 4 Zu den Folgen der Reaktionen auf die Ablehnung des Verfassungsvertrages für die Demokratie siehe Ausführungen bei U.Haltern in, Europarecht, S.64f.
 - 5 Siehe zum Text der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa vom 16./17. Juni 2005, www.europa.eu, v.11.05.2007.
 - 6 Siehe zum Text der „Berliner Erklärung“, www.europa.eu, v.11.05.2007.

Verträge auszuarbeiten, „um die Effizienz und die demokratische Legitimation der erweiterten Union sowie die Kohärenz ihres auswärtigen Handelns zu erhöhen“⁷.

Das Ergebnis dieser Bemühungen ist der Vertrag von Lissabon, den die 27 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf ihrer Konferenz in Lissabon am 13. Dezember 2007 unterzeichneten⁸. Um in Kraft treten zu können, muss der Vertrag in allen 27 Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Ebenso wie beim Vertrag über eine Verfassung für Europa, hängt das Ratifizierungsverfahren beim Vertrag von Lissabon von den unterschiedlichen Verfassungen der jeweiligen Mitgliedstaaten ab.

Nach der ursprünglichen Zielsetzung der Europäischen Mitgliedstaaten sollte der Vertrag von Lissabon am 01. Januar 2009 in Kraft treten. Während in den meisten Mitgliedstaaten dem Vertrag durch eine Abstimmung im Parlament zugestimmt werden muss, ist Irland das einzige Land, das gesetzmäßig verpflichtet ist den Reformvertrag einem Referendum zu unterziehen. Dieses wurde am 12. Juni 2008 durchgeführt und endete mit einer Ablehnung des Vertrages von Lissabon⁹.

Nach diesem negativen Ausgang des Referendums in Irland haben sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union beim Europäischen Rat am 18./19. Juni 2008 darauf verständigt, die noch laufenden Ratifizierungsverfahren fortzusetzen und parallel dazu die Lage gemeinsam zu analysieren¹⁰. Auf dem Gipfel des Europäischen Rates vom 15. Oktober 2008 stellte der irische Premierminister Brian Cowen eine Analyse zum irischen Referendum über den Vertrag von Lissabon vor. Im Nachgang an diese Analyse kam der Europäische Rat überein, das Thema im Dezember 2008 erneut aufzugreifen, um über Lösungswege und das weitere Vorgehen für 2009 zu beraten¹¹.

Auf dem Gipfel des Europäischen Rates am 12. Dezember 2008 stellten die zuständigen Minister der Europäischen Union einen neuen Fahrplan für den Vertrag von Lissabon auf. Sie kamen darin überein, dass mit dem Inkrafttreten des Vertrags eine Entscheidung zu treffen sei, die es jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union EU ermöglichen solle, auch weiterhin einen Kommissar zu stellen. Darüber hinaus erklärte sich die irische Regierung bereit, vor November 2009 ein neues Referendum abzuhalten, wenn Irland in bestimmten Bereichen im Gegenzug Garantien gewährt würden. Auf ihrem Juni-Gipfel 2009 räumten die Staats- und Regierungschefs Irland rechtliche Garantien in Bezug auf militärische Neutralität, Abtreibung und Steuerhoheit ein. Diese Garantien sollen die nationale Souveränität Irlands in den genannten Bereichen sicherstellen.

Ferner gab es auch in Deutschland wichtige Entscheidungen zum Vertrag. So bestätigte das Bundesverfassungsgericht am 30. Juni 2009, dass der Vertrag von Lissabon

7 Siehe zum Mandat der Regierungskonferenz 2007, www.europa.eu, v.20.11.2008.

8 Siehe in diesem Zusammenhang die Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates vom 14.12.2007.

9 Siehe zum irischen Referendum, www.europa.eu, v.15.06.2008; 53,4 % der Iren stimmten gegen den vertrag., 46,6 % waren dafür.

10 Zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20.06.2008 siehe www.europa.eu, v. 01.07.2008.

11 Zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 16.10.2008 sowie dem aktuellen Stand des Ratifizierungsverfahrens in den Mitgliedstaaten siehe www.europa.eu, v. 20.10.2008.

mit dem Grundgesetz vereinbar ist¹². Zugleich entschied das Gericht aber ergänzend, dass der abschließende Schritt der Ratifizierung ausgesetzt werden muss, bis die laut Verfassung erforderlichen Begleitgesetze zu den parlamentarischen Beteiligungsrechten angepasst worden ist¹³. Am 08. September 2009 hat der deutsche Bundestag vier Begleitgesetze über parlamentarische Mitbestimmung bei EU-Angelegenheiten mit 446 Ja-Stimmen zu 46 Gegenstimmen und zwei Enthaltungen verabschiedet. Im Anschluss daran billigte der Bundesrat am 18. September 2009 einstimmig die Lissabon-Begleitgesetze. Am 25. September 2009 billigte Bundespräsident Horst Köhler die für den Abschluss des Ratifizierungsprozesses erforderlichen Begleitgesetze sowie die eigentliche Ratifizierungsurkunde zum Vertrag von Lissabon. Damit ist das Ratifizierungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen.

Als eine der vorerst letzten Entscheidung auf dem Weg zur Ratifizierung des Vertrages von Lissabon gab der irische Premierminister Brian Cowen am 08. Juli 2009 bekannt, dass das offizielle Datum für eine zweite Volksabstimmung Irlands über den Vertrag der 02. Oktober 2009 ist¹⁴. Überdies veröffentlichte die irische Regierung ein Dokument, in dem die Änderungen in der Funktionsweise der Europäischen Union dargelegt werden, die sich durch den Vertrag ergeben und auch die rechtlich bindenden Garantien erläutert werden, die sich Irland gesichert hat. Das Weißbuch soll zu einem besseren Verständnis des Vertrags bei der irischen Bevölkerung beitragen. Bei dem am 02. Oktober 2009 durchgeführte Referendum stimmten die Bürgerinnen und Bürger mehrheitlich dem Vertrag von Lissabon zu¹⁵. Zum Abschluss der Ratifizierung fehlt noch die Unterschrift des irischen Präsidenten McAleese. Da nun auch Irland den Vertrag von Lissabon angenommen hat, müssen jetzt nur noch die Tschechische Republik und Polen den Ratifizierungsprozess abschließen.

Doch liegen die Probleme bei der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon und damit gleichsam auch der Europäischen Union nicht vielmehr in deren Komplexität und ihren scheinbar verworrenen Verfahrenswegen? Welche Bürgerin oder Bürger weiß denn heute noch, wo welche Gesetze verabschiedet werden oder welches Organ wofür die Verantwortung trägt? Hinzu tritt schließlich noch die Angst der Bürgerinnen und Bürger vor Entfremdung durch die stetig fortschreitende Expansionspolitik der Europäischen Union, durch welche halbe Kontinente, ohne nennenswerte Volksbefragungen, integriert werden.

Befindet sich die Europäische Union am Ende gar auf dem Weg in eine Entdemokratisierung und bedarf es vielleicht gerade deshalb eines Voranschreitens der Demokratisierung in der Europäischen Union unter Berücksichtigung eines neuen Demokratieverständnisses in den Köpfen der Bürger der Europäischen Union¹⁶?

12 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Absatz –Nr.(1 – 421).

13 Zu den Einzelheiten des geplanten Begleitgesetzes für den Vertrag von Lissabon siehe www.bundesregierung.de, v. 06.09.2009.

14 Siehe näher www.europa.eu, vom 06.09.2009.

15 Zu den Abstimmungsergebnissen siehe www.referendum.ie/referendum/home, vom 04.10.2009; nach diesen Angaben haben 67,13% dem Vertrag zugestimmt und 32,87% diesen abgelehnt.

16 K.P.Sommermann, DÖV 2003, 1009ff., ebenso M.Ruffert, DVBl. 2002, 1145ff. der sich eingehend mit dem Demokratiedefizit in der EU auseinandersetzt und dieses eher als ein Parlamentsdefizit versteht.

Die Regelung des Artikel 6 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union stellt hinsichtlich dieser Fragestellung lediglich fest: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam“.

Darüber hinaus erstreckt sich das Gebot demokratischer Legitimation auf jede Wahrnehmung öffentlicher Gewalt, mithin auch auf die öffentliche Gewalt der Europäischen Union¹⁷. Dennoch lässt sich aus diesem Umstand nicht automatisch ableiten, dass alle Internationalen Organisationen an denen sich Staaten beteiligen gleichsam demokratisch organisiert sein müssen. Zugleich beschränkt sich die Europäische Union durch den europäischen Integrationsprozess und die damit verbundene Ausübung staatlicher Gewalt aber nicht mehr allein auf die nationale Ebene, vielmehr nehmen die Europäischen Gemeinschaften im zunehmenden Maße staatliche Befugnisse wahr¹⁸.

Die Gründungsverträge zu den Europäischen Gemeinschaften haben eine eigene, supranationale Rechtsordnung geschaffen¹⁹. Dieser liegt eine Gemeinschaft auf unbegrenzte Zeit zugrunde, die über eigene Organe verfügt, internationale Handlungsfähigkeit besitzt und „insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten“²⁰ ausgestattet ist²¹. Folglich liegt es nahe, dem Demokratiegrundsatz auch aus diesem Verständnis heraus Geltung für die Europäische Union zuzusprechen.

Des Weiteren ist das Modell der Demokratie als Staats- und Regierungsform unter dem Gesichtspunkt der Legitimität öffentlicher Herrschaft derzeit ohne Alternative²², erlaubt es doch als einziges, wie Aristoteles es ausdrückt, „dass alle über jeden herrschen und jeder wechselweise über alle“²³. Dennoch verdeckt die Einigkeit im Bekenntnis zur Demokratie allzu häufig die Vielfalt der unterschiedlichen Vorstellungen hinsichtlich dieses Prinzips, die sich auch teilweise widersprechen²⁴. Aufgrund der

17 Siehe dazu die Ausführungen des BVerfG im „Maastricht-Urteil“, in welchen das Gericht feststellte, dass auch in einer supranationalen Gemeinschaft demokratische Legitimation von Nöten sei, BVerGE 89, 155, 182.; vgl. zur Hoheitsmacht der Europäischen Union als Qualifikation von öffentlichen Gewalt J.H.Kaiser, VVDSRL, 1966, 1,2f.

18 Vgl. auch C.Degenhart in, Staatsrecht I., Rdn.15.

19 Vgl. dazu M.Schweitzer in, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, Rdn.47.

20 EuGH, Slg. U.v. 15.Juli 1964, S.1251ff., 1269ff.

21 Zu beachten ist insoweit, dass die durch den Vertrag von Maastricht gegründete Europäische Union selbst noch keine derartige Gemeinschaft, mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit eigenen Organen durch die sie handeln könnte, darstellt. Dies verdeutlicht sich vor allem in der Vorschrift des Artikels 1 Absatz 3 EUV, nach dem die Europäischen Gemeinschaften die Grundlage der Europäischen Union sind, mithin die Union gleichsam die Rahmenordnung für die Europäischen Gemeinschaften bildet. Vgl. zum Verhältnis von EU und EG eingehend V.Epping, Jura 1995, 449ff; A.v.Bogdany/M.Nettesheim, NJW 1995, 2324ff; darüber hinaus zur Struktur der EU U.Everling, DVBl. 1993, 936ff.

22 Vgl. M.Kaufmann in, Europäische Integration und Demokratieprinzip, S.22.

23 Siehe H.Vorländer in, Demokratie: Geschichte- Formen- Theorien, S.9.

24 Vgl. zur Vieldeutigkeit des Demokratiebegriffes M.Hättich in, Demokratie als Herrschaftsordnung, S.11ff., ebenso K.Stern in, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I., S.588 ff.; C.Schmitt in, Verfassungslehre, S.225.; K.Hesse in, Grundzüge des Verfassungsrechts der

Vielfalt des Rechtsbegriffs bedarf eine juristische Einordnung des Demokratiegrundsatzes daher einer hinreichenden Konkretisierung²⁵. Eine solche fällt aber ohnehin schwer, handelt es sich doch bei dem Merkmal der Demokratie um einen Verfassungsbegriff und besteht eine Eigenart des Verfassungsrechtes doch gerade darin, dass es ausgestaltungs- und konkretisierungsbedürftig ist und mithin eine fragmentarische Rahmenordnung²⁶ der Grundwerte einer Gesellschaft konstatiert²⁷. Die Interpretation eines Verfassungsbegriffs führt somit auf der einen Seite zu den Problemen der Gefahr einer normativen Überdehnung des unbestimmten Rechtsbegriffs²⁸ und auf der anderen zu einer Ideologieanfälligkeit²⁹.

Angesichts dieser Problemsituation ist die Bewertung des Politologen Fritz Scharpf zutreffend: „Demokratie ist wie kaum ein anderer Begriff der politischen Theorie zum Signalwort für positive Wertungen in der Sprache der Politik geworden. Aber auch kaum ein anderer politischer Begriff schillert so sehr in seinen Bedeutungen und dient so viel weniger der Verständigung als der Auseinandersetzung. Im politischen Kontext sind „demokratisch“ und „undemokratisch“ Chiffren der Zustimmung und Ablehnung, gleich brauchbar als Feldzeichen der Angreifer wie der Verteidiger beliebiger Positionen“³⁰. Insoweit ist der Kritik von Carl Schmitt zuzustimmen, dass das Merkmal der Demokratie „wie viele andere politische Begriffe, zu einem ganz allgemeinen Idealbegriff geworden ist, dessen Vieldeutigkeit außerdem noch verschiedenartigen Idealen und schließlich allem, was ideal, schön und sympathisch ist, Platz gewährt. Demokratie wird mit Liberalismus, Sozialismus, Gerechtigkeit und Menschlichkeit, Frieden und Völkerversöhnung verbunden und identifiziert“³¹.

Wenn somit dem Demokratiegrundsatz einerseits gegenüber der Europäischen Union Geltung zukommt, dieser Grundsatz aber zugleich über eine grenzenlose Vieldeutigkeit verfügt, welche inhaltliche Ausformung kommt ihm dann auf der Ebene der Europäischen Union zu? Wer das Mehrebenensystem der Union unter dem „Feldzeichen“³² der Demokratie untersucht und im weiteren Verlauf ein Voranschreiten der Demokratisierung im Wege einer konsequenten Parlamentarisierung der Europäischen Union fordert, begeht damit zugleich Voraussetzungen, die ursprünglich für National-

Bundesrepublik Deutschland, S.58, § 5, Rdn.127; umfassend dazu vgl. auch G.Satori in, Demokratietheorie, S.11ff.

25 So auch K.Stern in, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I., S. 590; C.Starck in, HdbStR VII., § 164, Rdn.53; K.Hesse in, Grundzüge des Verfassungsrechts, S.58, Rdn.127.

26 Zur Verfassung als Rahmenordnung eingehend E.-W.Böckenförde, Die Methoden der Verfassungsinterpretation, S.86f.; ders. in, Die Eigenart des Staatsrechts in der Staatsrechtswissenschaft, S.17f.; C.Starck in, HdbStR VII., § 164, Rdn.5ff.

27 Vgl. auch M.Kaufmann in, Europäische Integration und Demokratieprinzip, S.22.

28 Siehe dazu C.Starck in, HdbStR VII., § 164, Rdn.6.

29 R.Dreier in, Recht- Moral- Ideologie- Zur Problematik und Situation der Verfassungsinterpretation, S.106, 112.

30 F.Scharpf in, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, S.8; zur Vielschichtigkeit des Demokratiebegriffs siehe ferner Ausführungen bei U.Haltern in, Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Misstrauen, S.174.

31 C.Schmitt in, Verfassungslehre, S.225.

32 Zum Begriff des „Feldzeichen“ siehe F.Scharpf in, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, S.8.

staaten entwickelt wurden³³. Es ist aber einhellige Auffassung, dass die Europäische Union noch weit davon entfernt ist, einen eigenen Staat zu bilden³⁴. Demnach erwächst aus dem konstanten Merkmal des Staatsbezuges der Demokratie hinsichtlich des europäischen Institutionengefuges ein Interpretationsproblem. Die Demokratie ist aus der Tradition der Staatstheorie mit dem Merkmal souveräner Staatlichkeit verbunden und bildet mit dieser eine konzeptionelle Einheit, die mit dem Staat als zentralem Merkmal im Zusammenhang steht³⁵. Wer aber den Demokratiegrundsatz i.S.d. Artikel 6 Absatz 1 EUV als Strukturgebot der Europäischen Union begreift, zugleich jedoch dessen Staatlichkeit verneint, erfährt durch den begrifflichen Staatsbezug der Demokratie eine nur schwer überbrückbare Trennung. Dies steht dem Anschein nach einer Übertragung verfassungsstaatlicher Maßstäbe zur Ausformung des europäischen Demokratiegrundsatzes entgegen.

Wenn jedoch eine schlichte Übertragung verfassungsstaatlicher Grundsätze auf die Europäische Union mit ihrem Mehrebenensystem³⁶ aus staatsrechtlicher Sicht problematisch erscheint, aber dennoch die Maßnahmen der Europäischen Union als Ausübung öffentlicher Gewalt verstanden werden, die einer demokratischen Legitimation bedürfen, so ist für die Bestimmung der inhaltlichen Ausformung des europäischen Demokratiegrundsatzes auf die Anforderungen des Artikel 6 Absatz 1 EUV zurückzugreifen. Diese sind im Rahmen der Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 EUV sowie unter Rückgriff auf die Verfassungstraditionen der Demokratie in den Mitgliedstaaten zu bestimmen³⁷. Dabei ist ein besonderer Schwerpunkt auf die Vorgaben des Artikel 6 Absatz 1 EUV im Hinblick auf den demokratischen Legitimationsprozess innerhalb der Europäischen Union zu legen. Wenngleich auch Artikel 6 Absatz 1 EUV feststellt, dass die Europäische Union auf dem Grundsatz der Demokratie „beruht“, wird jedoch, indem der Demokratiegrundsatz durch die Übertragung auf die Ebene der Europäischen Union aus dem Konnex souveräner Staatlichkeit und damit aus seinem zentralen Bestimmungszusammenhang gelöst wird und zugleich in Beziehung zu einem neuartigen Hoheitsträger tritt, die Konkretisierung des Inhalts des europäischen Demokratiegrundsatzes wesentlich erschwert. Dies führt zu der Erkenntnis, dass das klassische Verständnis demokratischer Legitimation in seiner Bedeutung für die Europäische Union nicht durch die bloße Transformation nationalstaatlicher Ausgestaltung,

33 So schon E. W. Böckenförde in: *Staat- Verfassung- Demokratie- Die Eigenart des Staatsrechts und der Staatswissenschaft*, S. 1ff.

34 Siehe dazu ausführlich V.Epping, JZ 2003, 821, 824; ders. in: Ipsen, *Völkerrecht*, §5, Rdn.6; ebenso W.Kluth, *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union*, S.11; zum Staatsvolkes siehe A. Augustin, *Das Volk der Europäischen Union*, S.1ff.

35 M.Kaufmann in, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, S.23.

36 Zum Begriff des Mehrebenensystems siehe I.Pernice in, Dreier, GG, Art.24, Rdn.21; zum ursprünglich aus der Politikwissenschaft stammenden Konzept des Mehrebenensystems siehe auch R.Wahl, *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*, S.426ff.

37 Zu dieser Methodik der Inhaltsbestimmung siehe ebenso F.Schorkopf in, *Homogenität in der Europäischen Union*, S.78ff.

sondern nur durch die Berücksichtigung der „sui generis“ Konzeption des unionalen Mehrebenensystems zu erfolgen hat³⁸.

Diese Erkenntnis ist bei der Bestimmung des europäischen Demokratiegrundsatzes von erheblicher Bedeutung, ist doch die Frage nach dem Inhalt der Demokratie und damit nach deren hinreichender Ausgestaltung so alt wie die Gemeinschaft selbst. Dass sich das Institutionengefüge der Europäischen Union den hergebrachten nationalstaatlichen Methoden demokratischer Legitimation entzieht, wurde früh erkannt³⁹. Zugleich wurde aber anfänglich die Auffassung vertreten, dass im Wege einer Kontrolle der nationalen Ratsvertreter durch ihre jeweiligen Heimatparlamente legitimatorische Effekte für die Rechtssetzungsgewalt der Gemeinschaft erzielt würden⁴⁰. Diese Auffassung scheiterte jedoch schnell an der Erkenntnis, dass die Rechtssetzungsgewalt des Ministerrats zu weit von der mitgliedstaatlichen Parlamentsebene entfernt war, als dass durch sie eine alleinige effektive Legitimation erfolgen konnte⁴¹. So wurden bereits damals Mängel im legitimatorischen Bereich der Gemeinschaftsorgane festgestellt. Eine Behebung dieser sollte durch den Ausbau der Rechte der Versammlung, später umbenannt in Europäisches Parlament, erreicht werden. Doch die konstante sukzessive Erweiterung der Rechte des Europäischen Parlaments erfuhr einen ersten Höhepunkt im Streit um den Vertrag über die Europäische Union⁴² (Maastricht-Vertrag)⁴³. Während den Einen die Erweiterung der Rechtssetzungsbefugnisse des Europäischen Parlaments nicht weit genug ging, sahen Andere darin einen Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Demokratiegebot, da ihrer Ansicht nach die Union zu einer eigenständigen demokratischen Legitimation ihrer Hoheitsgewalt mangels Vorhandenseins eines europäischen Volkes als notwendiges und hinreichendes Legitimationssubjekt⁴⁴ nicht im Stande war⁴⁵. In der Literatur wurde das Demokratiedefizit zeitweilig als „Geburtsfehler“ der Europäischen Union bezeichnet, sowie als skandalöses⁴⁶ und kaum lösbares Dilemma⁴⁷ bewertet. Der Streit über das Vorhandensein eines De-

38 Siehe zum Erfordernis einer differenzierten Betrachtung des Demokratiegrundsatzes auf der Ebene der Europäischen Union eingehend die Ausführungen zu unterschiedlichen Demokratietheorien bei U.Halter in, Europarecht, S.137ff.

39 P. Badura, VVDStRL 1966, 34, 38; J.Kaiser, VVDStRL 1966, 1, 27.

40 H.P.Ipsen/ G.Nicolaysen, NJW 1964, 961, 965; C.F.Ophüls, RIW/AWD 1964, 65, 68.

41 Siehe K.H.Friauf in, Die Staatenvertretung in supranationalen Gemeinschaften, S.119; ders., DVBl. 1964, 781, 784.

42 BVerfGE 89, 155ff.; R.Kraushaar, DÖV 1959, 726, 729.

43 Bulletin der Bundesregierung Nr.16 v. 12.02.1992, S.113.

44 Siehe zum Volk als Träger und Bezugspunkt demokratischer Legitimation E.W.Böckenförde in: J.Isensee/P.Kirchhof HdbStR II., § 24, Rdn.26f.; H.P.Ipsen in, FS für Lerche, S.435f.; J.Isensee in, FS für Everling, S.567; D.Grimm, JZ 1995, 581ff; H.H.Rupp, AÖR 120, 269, 270f.

Vgl. F.Ossenbühl, DVBl. 1993, 629, 634; E.Klein, EuR 22, 97, 102ff.; H.H.Rupp, ZRP 1990, 1, 3; W.Philipp, ZRP 1992, 433, 437; F.W.Scharpf in, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 3, 1992, 293, 295ff.

46 So F.Graf Stauffenberg in, 59. Deutscher Juristentag Hannover 1992, Sitzungsbericht T, S.33.

47 Vgl. E.Klein, VVDStRL 1991, 59, 75.

mokratiedefizits⁴⁸ konnte auch nicht durch die zwischenzeitlich geschlossenen Verträge von Amsterdam⁴⁹ und Nizza⁵⁰ vollständig gelöst werden⁵¹.

In neuerer Zeit erfährt die Diskussion um das Vorliegen eines Defizits demokratischer Ausgestaltung⁵² der Europäischen Union wieder Aktualität durch die Ereignisse des sog. Post-Nizza-Prozesses. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschlossen auf ihrem Gipfel von Laeken am 15.-16. Dezember 2001⁵³, einen Konvent einzuberufen, dessen Aufgabe die Ausarbeitung des bereits erwähnten Verfassungsvertrags für die Europäische Union war⁵⁴. Diese Notwendigkeit erwuchs aus der Einsicht heraus, dass die Europäische Union in verschiedenen Bereichen einer Verbesserung bedurfte, zu denen auch das Bedürfnis einer umfassenden Effektivierung der demokratischen Ausgestaltung der Union gehörte⁵⁵. Es wurde festgestellt, dass die vorhandene demokratische Legitimation, insbesondere im Hinblick auf die Kompetenzen des Europäischen Parlaments, aber auch der Kommission und des Rats der Europäischen Union, als defizitär zu bewerten war und daher einer Modifizierung, mithin einer Erneuerung bedurfte. Die Rechte im Hinblick auf das Europäische Parlament wurden zwar mit jeder Vertragsänderung kontinuierlich ausgebaut; dies wird vor allem deutlich, betrachtet man die Bereiche des Mitentscheidungsverfahrens und Haushaltsverfahrens. Dennoch sind die derzeit dem Europäischen Parlament eingeräumten Befugnisse mit denen mitgliedstaatlicher Parlamente noch immer nicht vergleichbar⁵⁶. Es ist daher weiterhin zu untersuchen, wie der Gefahr einer drohenden Entdemokratisierung der Europäischen Union wirksam begegnet werden kann⁵⁷.

48 Zum Demokratiedefizit in der Europäischen Union siehe eingehend U.Halter in, Europarecht, S.127ff.

49 Zum Vertrag von Amsterdam vgl.R. Streinz, Jura 1998, 57ff.; M.Kenntner, NJW 1998, 2871ff.; M.Hilf/E.Pache, NJW 1998, 705ff.

50 Siehe zum Vertrag von Nizza T.Wiedemann, JuS 2001, 846ff.; E.Pache/F.Schorkopf, NJW 2001, 1377ff.; M.Borchmann, EuZW 2001, 170ff.

51 Zum Weiterbestehen des Demokratiedefizits K.P. Sommermann, DÖV 2003, 1009ff.; R.Scholz, ZG 2002, 1ff.; A.Bleckmann, JZ 2001, 53ff.

52 Zu einer solchen demokratischen Ausgestaltungsmöglichkeit siehe näher E.Rumler-Korinek, EuR 2003, 327ff.

53 Laeken 14./15.12.2001, SN 300/01, Anlage I.: Erklärung von Laeken über die Zukunft der Europäischen Union.

54 Zur Arbeit des Verfassungskonventes vgl. ausführlich V.Epping, JZ 2003, 821ff.; S.Magiera, DÖV 2003, 578ff.; J.Schwarze, EuR 2003, 535ff.; F.Mayer, EuZW 2003, 321ff.

55 Vgl. zum Gipfel von Laeken auch S.Springer in, Europa Fokus 2005/1, Was bringt die EU-Verfassung den Bürgerinnen und Bürgern?, S.5f.; Neben der angestrebten Verbesserung in dem Bereich der Demokratie, Transparenz und Effizienz wurde auch Handlungsbedarf in den Bereichen Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten, Vereinfachung der Handlungsinstrumente der Gemeinschaft sowie eine Neuordnung der Verträge, als erforderlich erachtet, vgl. auch N.Riedel, ZRP 2002, 241ff.

56 Zur Vergleichbarkeit der Rechte von nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament im Hinblick auf das Haushaltsrecht siehe K.Kinkel, Recht und Politik 2002, 201ff.; J.Schwarze, EuR 2003, 535, 557f.; daneben T.Oppermann, Europarecht, Rdn.849; B.Suski, Das Europäische Parlament, Volksvertretung ohne Volk und Macht?, S.155ff.; G.Nicolaysen, Europarecht, S.255ff.

Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung steht somit die Frage, ob das Mehrebenen-System der Europäischen Union überhaupt ein „Mehr“ an Demokratie erfordert oder ob die aktuelle Entwicklung und mithin der „status quo“ als ausreichender Zustand gelten kann⁵⁸.

Obgleich mit der Auflage des Vertrages von Lissabon der ursprüngliche Weg demokratischer Legitimation neu beschritten wird, so ist doch dieser Vertrag bezogen auf seinen Regelungsgehalt, allem voran im Bereich der Ausgestaltung und Steigerung der Effizienz einer demokratischen Legitimation der Europäischen Union, maßgeblich mit der ursprünglichen inhaltlichen Ausgestaltung des Reformvertrages verbunden. Daher ist aufbauend auf den Gedanken dieses ursprünglichen Vertrages über eine Verfassung für Europa nunmehr mit Blick auf den Vertrag von Lissabon zu überprüfen, inwieweit dessen Inhalte im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Europäischen Union und deren institutionelles Gefüge einen möglichen Reformbedarf beheben könnten.

Aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen ist im Nachfolgenden die Frage von Bedeutung, inwieweit die Europäische Union überhaupt die Fähigkeit besitzt, demokratisch ausgestaltet zu werden⁵⁹. Dies wirft wiederum Zweifel hinsichtlich des Aufbaus der Europäischen Union als Mehrebenen-System auf und stellt deren generelle weitere institutionelle Entwicklung, gerade im Hinblick auf das Europäische Parlament als unmittelbaren Legitimationsträger, in Frage. Die sich aus dem System einer supranationalen Institution für das Miteinander der jeweiligen Mitgliedstaaten und ihrer Bürgerinnen und Bürger ergebenden Demokratieprobleme sind häufig mit nationaler staatsrechtlicher Sichtweise allein nicht mehr hinreichend zu lösen. Daher bedarf das komplexe Mehrebenen-System der Europäischen Union, das uns zeitweilig bei seiner Analyse an die Grenzen des bisherigen klassischen Staats- und Demokratieverständnisses stoßen lässt, einer neuen mitunter modifizierten Betrachtungsweise.

Mithin ist es Aufgabe der nachstehenden Untersuchung, durch eine umfassende Auslegung des Artikel 6 Absatz 1 EUV den Inhalt des Demokratiegrundsatzes zu bestimmen und anhand dessen eine demokratietheoretische Analyse nach dem Erfordernis eines Voranschreitens der Demokratisierung der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der institutionellen Rolle des Europäischen Parlaments in diesem Spannungsfeld vorzunehmen.

B. Stand der wissenschaftlichen Forschung

Die Untersuchung verschiedener sowohl älterer als auch aktuellerer Arbeiten zeigt, dass die Frage nach dem Demokratiegrundsatz in der Europäischen Union und damit zugleich nach dessen inhaltlicher Ausformung im Hinblick auf die Vorgaben durch Artikel 6 Absatz 1 EUV bereits Gegenstand umfangreicher Untersuchungen war und ist. In vielen Untersuchungen sowie bei Teilen der kommentierenden Literatur zu Ar-

57 Vgl. zur Gefahr der Entdemokratisierung K.P.Sommermann, DÖV 2003, 1009ff. der das Problem aus demokratietheoretischer Sicht bewertet.

58 Siehe dazu eingehend E.Rumler-Korinek, EuR 2003, 327ff, die sich umfassend mit der Frage parlamentarischer Repräsentation auseinandersetzt und dabei die Modelle einer gouvernementalen und assoziativen Repräsentation als Lösungsmöglichkeit eines Demokratiedefizits innerhalb der Europäischen Union behandelt.

59 Vgl. dazu E.Rumler-Korinek, EuR 2003, 327ff.

tikel 6 Absatz 1 EUV findet sich jedoch lediglich der Hinweis, dass der Demokratiegrundsatz als im positiven Vertragswerk der Union verankerter allgemeiner Rechtsgrundsatz bzw. ungeschriebenes Strukturprinzip zu verstehen sei, dessen inhaltliche Ausgestaltung sich noch in der Entwicklung befindet⁶⁰. Zur Konkretisierung des Inhalts eines gemeinschaftlichen Demokratiegrundes wird sowohl auf die Ideengeschichte der Demokratie als auch auf die jeweilige verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Grundsatzes in den Mitgliedstaaten der Union zurückgegriffen. Eine auf der juristischen Methodenlehre basierende Auslegung des Artikel 6 Absatz 1 EUV findet sich in der Literatur nur in eingeschränktem Maße⁶¹.

Eine der älteren Arbeiten, die sich mit der Analyse der Europäischen Union und deren demokratischer Legitimation auseinandersetzt, ist die Untersuchung von Winfried Kluth unter dem Titel „Die demokratische Legitimation der Europäischen Union“ aus dem Jahre 1994. Diese Arbeit widmet sich der Analyse des Vorliegens eines Demokratiedefizits in der Europäischen Union und untersucht, inwieweit sich aus dem Demokratiegebot als allgemeiner Rechtsgrundsatz Bestimmungen über die institutionelle Ausformungen der Europäischen Union ableiten lassen⁶².

Ferner ist bei der Analyse des Bestehens eines Demokratiedefizits in der Europäischen Union die Arbeit von Joseph Weiler, Ulrich Haltern und Franz Mayer „European Democracy and Its Critique-Five Uneasy Pieces“ aus dem Jahre 1995 hervorzuheben. Diese Arbeit setzt sich unter anderem mit den Problemen einer Demokratie ohne Volk auseinander. Überdies werden verschiedene Demokratiemodelle untersucht und die Europäische Demokratie unter den Aspekten international, supranational und infranational beleuchtet⁶³.

Eine weitere Arbeit, die sich mit dem Demokratieprinzip in der Europäischen Union auseinandersetzt, ist die Arbeit von Marcel Kaufmann unter dem Titel „Europäische Integration und Demokratieprinzip“ aus dem Jahre 1996. Auch diese Arbeit widmet sich der Analyse der demokratischen Ausgestaltung der Europäischen Union und damit der Suche nach einem Demokratiedefizit auf europäischer Ebene. Zur Bestimmung der Untersuchungsparameter wird sowohl auf die in den Mitgliedstaaten vorhandenen verfassungsrechtlichen Ausformungen der Demokratie Bezug genommen, als auch auf

60 Siehe W.Kluth in, Die Demokratische Legitimation der Europäischen Union, S.88ff.; H.G.Kamann in, Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung, S.248ff.; R.Fischer in, Das Demokratiedefizit bei der Rechtsetzung durch die Europäische Gemeinschaft, S.12ff.,28ff.; D.O.Reich in, Rechte des Europäischen Parlaments in Gegenwart und Zukunft, S.32f.; a.A. M.Kaufmann in, Europäische Integration und Demokratieprinzip, S.100, der in diesem Zusammenhang sogar von einem bloßen rechtlichen Bekenntnis der Europäischen Union spricht und das Vorhandensein eines allgemeinen Rechtsgrundes mit normativem Gehalt ablehnt.

61 Vgl. F.Schorkopf in, Homogenität in der Europäischen Union, S.69ff.; A.Tiedtke in, Demokratie in der Europäischen Union, S.62-69.

62 Vgl. W.Kluth, der dabei auch die Abhängigkeit parlamentarischer Regierungssysteme zum Parlament untersucht, ders. in, Die Demokratische Legitimation der Europäischen Union, S.89f.

63 J.Weiler/U.Haltern/F.Mayer in, West European Politics 18/3, 1995, S.4ff.

den Artikel 23 Absatz 1 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG) zurückgegriffen⁶⁴.

Die aus dem Jahre 1996 stammende Untersuchung „Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung“ von Kamann setzt sich ebenso wie die bereits erwähnten mit europäischen Demokratiegrundsatz auseinander. Diese Untersuchung nähert sich dem europäischen Demokratiegrundsatz aber überwiegend von mitgliedstaatlicher Perspektive, da sie die Mitwirkungsrechte der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung analysiert⁶⁵.

Eine sich ebenfalls mit dem Demokratiegrundsatz auf der Ebene der Europäischen Union beschäftigende Auseinandersetzung erfolgt in der Untersuchung von Frank Schorkopf mit dem Titel „Homogenität in der Europäischen Union - Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV“ aus den Jahren 1998/99. Diese Arbeit greift zur inhaltlichen Bestimmung des Demokratiegrundsatzes aus Artikel 6 Absatz 1 EUV auf die Methode der Auslegung zurück, weist aber zugleich eine Untersuchung des Grundsatzes durch dessen verfassungsrechtliche Ausformung in den Mitgliedstaaten als unergiebig aus⁶⁶. Darüber hinaus liegt das besondere Interesse der Untersuchung auf der Analyse des Artikel 7 EUV und dem diesem zukommenden Sanktionscharakter gegenüber den Mitgliedstaaten.

In ähnlicher Weise verfährt auch die aus dem Jahr 2001 stammende Untersuchung von Robert Fischer unter dem Titel „Das Demokratiedefizit bei der Rechtsetzung durch die Europäischen Gemeinschaften“. Auch diese Arbeit untersucht die Verankerung des europäischen Demokratiegrundsatzes durch das Gemeinschaftsrecht⁶⁷ und leitet die Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung des Demokratiegrundsatzes aus einer vergleichenden Betrachtung der mitgliedstaatlichen Verfassungen her⁶⁸.

Eine der aktuelleren Untersuchung des Demokratiegrundsatzes in der Europäischen Union stammt von Andreas Tiedtke aus dem Jahre 2005 und führt den Titel „Demokratie in der Europäischen Union“. Auch diese Untersuchung widmet sich der Analyse der demokratischen Legitimation des europäischen Integrationsprozesses und greift zur inhaltlichen Konkretisierung des Demokratiegrundsatzes auf die Ebene der Mitgliedstaaten zurück. Wesentlich für diese Arbeit ist, dass sie die inhaltliche Ausformung des in der Europäischen Union geltenden Demokratiegrundsatzes nicht in Artikel 6 Absatz 1 EUV erkennt. Ein solcher bestehe im Gemeinschaftsrecht zwar, könne aber nicht am Maßstab gemeinschaftsrechtlicher Regelungen wie Artikel 6 Absatz 1

64 M.Kaufmann schreibt in diesem Zusammenhang, „Das GG und Unionsrecht weisen eine konvergierende Intention demokratischer Gewährleistung auf. Im Gegensatz zu seinem unionsrechtlichen Pendant ist jedoch das grundgesetzliche Demokratieprinzip hinreichend deutlich konkretisiert, um als Maßstab demokratischer Legitimation der EU unter Wahrung demokratischer Staatlichkeit dienen zu können“, ders. in, Europäische Integration und Demokratieprinzip, S.99ff, 102.

65 Vgl. H.G. Kamann in, Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung, S.45ff.

66 F.Schorkopf in, Homogenität in der Europäischen Union, S.81f.

67 Vgl. hinsichtlich einer Rechtspflicht zur Demokratisierung für die Europäische Union R.Fischer in, Das Demokratiedefizit bei der Rechtsetzung durch die Europäische Gemeinschaft, S.28ff.

68 R.Fischer in, Das Demokratiedefizit bei der Rechtsetzung durch die Europäische Gemeinschaft, S.43ff.

EUV und damit an sich selbst gemessen werden⁶⁹. Es werde vielmehr die demokratische Ausformung der Europäischen Union aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts und dessen Artikel 23 Absatz1 Satz 1 GG analysiert⁷⁰. Die inhaltliche Konkretisierung des Demokratiegrundsatzes der Europäischen Union wird durch die Auslegung des Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG erlangt, durch welchen zugleich die Mindeststandards demokratischer Legitimation aus deutscher Sicht aufgezeigt werden, welche die Gemeinschaftsorgane zu erfüllen habe.

Von Bedeutung ist auch die Untersuchung des Demokratiegrundsatzes in der Europäischen Union in der Arbeit von Andreas Follesdahl und Simon Hix, „Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik“ aus dem Jahre 2006. Diese Arbeit setzt sich mit den Thesen von Giandomenico Majone und Andrew Moravcsik zum Nichtvorhandensein eines Demokratiedefizites in der Europäischen Union auseinander und behandelt die Probleme einer abhängigen Demokratie im Verhältnis zu einem Pareto-Autoritarismus⁷¹.

Die bisherigen Untersuchungen setzen sich mit der Frage nach der hinreichenden demokratischen Legitimation der Europäischen Union auseinander. Dabei wurde zur Erlangung der dafür notwendigen Untersuchungsparameter überwiegend auf die ursprüngliche Ideengeschichte der Demokratie sowie deren verfassungsrechtliche Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten abgestellt. Dies führte dazu, dass der Artikel 6 Absatz 1 EUV in den Hintergrund der Untersuchungen trat, obgleich er aufgrund der ihm im Primärrecht zukommenden Bedeutung die eigentliche Quelle zur Bestimmung der Vorgaben der inhaltlichen Ausformung des europäischen Demokratiegrundsatzes ist.

Die vorliegende Untersuchung greift zur Bestimmung des Inhalts des Demokratiegrundsatzes auf die Auslegungsmethodik zurück, sowie darüber hinaus auf die Untersuchung der Verfassungen der Mitgliedstaaten. Damit leistet die Arbeit sowohl eine Ergänzung des wissenschaftlichen Bearbeitungsstands zum Artikel 6 Absatz 1 EUV, als auch eine umfassende Auseinandersetzung mit den bereits vorhanden Ergebnissen der Literatur. Das Ziel der Untersuchung ist es, das vorhandene staatsbezogene Verständnis demokratischer Legitimation im Verhältnis zum Mehrebenensystem der Europäischen Union zu analysieren. Dabei wird einerseits das klassische Demokratiemodell sowie dessen verfassungsrechtliche Ausgestaltung in den nunmehr nicht mehr 15 sondern 25 Mitgliedstaaten beleuchtet, andererseits hinterfragt, welche Anforderungen speziell der Artikel 6 Absatz 1 EUV an den Inhalt des Demokratiegrundsatzes und damit an die demokratische Legitimation der Europäischen Union stellt. Dabei ist sicherlich auf die Ergebnisse vorhandener Arbeiten zurückzugreifen. Dennoch wird aufbauend auf diesen Ergebnissen untersucht, welche Modifikation ein europäischer Demokratiegrundsatz verlangt. Der auf diese Weise bestimmte Inhalt des Demokratie-

69 A.Tiedtke in, Demokratie in der Europäischen Union, S.69.

70 Dennoch werde die Europäische Union nicht unmittelbar durch Artikel 23 Absatz 1, S.1 GG verpflichtet, sondern vielmehr die Verfassungsorgane der Mitgliedstaaten, lediglich durch die Auslegung von Artikel 23 Absatz 1, S.1 GG erhalte man die Untersuchungsparameter für den in der Europäischen Union geltenden Demokratiegrundsatz, vgl. A.Tiedtke in, Demokratie in der Europäischen Union, S.68f.

71 A.Follesdahl/S.Hix in, Journal of Common Market Studies 44 (2006), 533ff.

grundsatzes aus Artikel 6 Absatz 1 EUV bildet sodann die Basis für die Beurteilung des demokratischen Niveaus der Europäischen Union und das Beleuchten eines gegebenenfalls möglichen Reformbedarfs. Dabei sind in diesem Zusammenhang Überlegungen hinsichtlich eines eventuellen Reformbedarfs des institutionellen Gefüges der Union gerade im Hinblick auf das Europäische Parlament als stärkster Träger demokratische Legitimation von besonderer Bedeutung.

Des Weiteren liegt die Novität der Untersuchung im Bereich der Bemühungen um einen europäischen Verfassungsvertrag. Da auch der Vertrag von Lissabon einen Regelungsgehalt im Bereich der demokratischen Ausgestaltung des Europäischen Union aufweist, der seinen Ursprung im Vertrag über eine Verfassung für Europa hat, ist auch auf den Inhalt dieses ursprünglichen Reformvertrages einzugehen. Dabei ist zu überprüfen, inwieweit dessen geplante Neuerungen im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Union und deren institutionelles Gefüge einen eventuellen Reformbedarf behebt. Im Kernbereich der Untersuchung wird dabei vor allem auf die Rolle des Europäischen Parlaments abgestellt. Zugleich ist darüber hinaus auf die generelle Funktion und Zulässigkeit des Modells einer Verfassung auf der Ebene der Europäischen Union einzugehen⁷². Die auf diesen Gedanken basierenden Lösungsvorschläge zur Behebung eines Reformbedarfs bei der demokratischen Ausformung der Europäischen Union verleihen der Untersuchung damit eine weitgehende Aktualität gegenüber vorhandenen Arbeiten.

Darüber hinaus erfährt die Frage nach der Erfüllung des Demokratiegrundsatzes aus Artikel 6 Absatz 1 des EUV durch das Europäische Parlament im Mehrebenen-System der Europäischen Union eine aktuelle Beantwortung, in der zudem die generelle Entwicklungsperspektive des Europäischen Parlaments Berücksichtigung findet.

C. Gang der Untersuchung

Die nachfolgende Untersuchung gliedert sich in fünf Kapitel. Zunächst wird im ersten Kapitel der Frage nach der normativen Verankerung des Demokratiegrundsatzes auf Gemeinschaftsebene nachgegangen. In diesem Kapitel wird neben der Untersuchung des Artikel 6 Absatz 1 EUV eine Gesamtschau über die in Betracht kommenden Rechtsquellen zur Herleitung des Demokratiegrundsatzes auf europäischer Ebene gewährt. Im Hinblick auf Artikel 6 Absatz 1 EUV wird neben dessen normativer Verbindlichkeit untersucht, welche Vorgaben er auf die inhaltliche Ausformung des Demokratiegrundsatzes für die Europäische Ebene enthält.

Ferner widmet sich das Kapitel der Untersuchung des Demokratiegrundsatzes in der Europäischen Union nach Maßgabe des Artikel 6 Absatz 1 EUV. Dabei wird durch Auslegung des Artikel 6 Absatz 1 EUV versucht, die inhaltlichen Ausgestaltungsvorgaben des Demokratiegrundsatzes näher zu konkretisieren. In diesem Zusammenhang wird analysiert, welche Stellung dem Europäischen Gerichtshof im Rahmen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zukommt und welcher dogmatischen Einordnung die vom Gericht herangezogenen methodischen Grundsätze zuzuordnen sind. Wesentliche

⁷² Zum fehlenden Verfassungsbedarf der Union siehe C.Koenig, NVwZ 1996, 549ff.; zur Anwendbarkeit des Modells einer Verfassung vgl. auch Ausführungen bei E.Rumler-Korinek, EuR 2003, 327ff.

Bedeutung im Rahmen der Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 EUV kommt der Untersuchung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zu, vor allem im Hinblick auf die dem Europäischen Parlament zukommende Befugnisse im institutionellen Gefüge der Europäischen Union. Ziel der Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 EUV ist es, die inhaltliche Ausformung des in der Europäischen Union geltenden Demokratiegrundsatzes durch Bestimmung seines Kerngehaltes abzuleiten.

Das zweite Kapitel widmet sich ebenfalls der weiteren Konkretisierung des Demokratiegrundsatzes aus Artikel 6 Absatz 1 EUV. Dabei wird von dem Verständnis ausgegangen, dass der Inhalt des Demokratiegrundsatzes der Europäischen Union durch die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Demokratiegrundsatzes in den Mitgliedstaaten eine vertiefte Konkretisierung erfährt. Die Untersuchung der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Ausformungen des mitgliedstaatlichen Demokratiegrundsatzes schließt mit der Feststellung der von sämtlichen Mitgliedstaaten getragenen Merkmale ab.

Darauf aufbauend werden im dritten Kapitel die im Rahmen der Auslegung des Artikel 6 Absatz 1 EUV sowie die durch die Untersuchung der in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union herausgearbeiteten Demokratiemerkmale zur Beurteilung des aktuellen demokratischen Niveaus der Europäischen Union herangezogen. Dabei wird untersucht, inwieweit der europäische Demokratiegrundsatz eine hinreichende Umsetzung, auch unter Berücksichtigung des aus dem Gemeinschaftsrecht und den nationalen Rechtsvorschriften geltenden allgemeinen Effektivitäts- und Optimierungsprinzips, in der Europäischen Union erfährt oder ob diesbezüglich ein Reformbedarf festzustellen ist.

Ferner widmet sich das Kapitel der Untersuchung, ob die Europäische Union, vor allem unter besonderer Berücksichtigung eines Ausbaus der dem Europäischen Parlament zustehenden Befugnisse, einen Lösungsweg zur Behebung der festgestellten Reformbedürfnisse besitzt.

Das vierte Kapitel untersucht, welche Reformmodelle zu einer Stärkung der demokratischen Ausgestaltung und damit des Demokratiegrundsatzes der Europäischen Union führen könnten. Dabei wird analysiert, ob der notwendige Reformbedarf durch die Novellierungen des Vertrags von Lissabon erfüllt würde. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Änderungen in Bezug auf die Rolle des Europäischen Parlaments von besonderer Bedeutung.

Ferner werden in dem Kapitel Schlussfolgerungen in Bezug auf die Notwendigkeit eines weiteren Voranschreitens der Demokratisierung der Europäischen Union gezogen und überprüft, unabhängig vom in Kraft treten des Vertrags von Lissabon, ob weitere Entwicklungsmöglichkeiten, insbesondere in Bezug auf die Befugnisse des Europäischen Parlaments, zur Behebung der Reformbedürfnisse bestehen. Im Vordergrund steht dabei vor allem das Aufzeigen der institutionellen Entwicklungsperspektive des Europäischen Parlaments, mithin des Voranschreitens der Demokratisierung der Europäischen Union.

Das fünfte Kapitel, das gleichsam das Schlusskapitel der Untersuchung bildet, greift die erarbeiteten Untersuchungsergebnisse auf und fasst diese zusammen.