

Beiträge zum nationalen und internationalen öffentlichen Recht

Herausgegeben von Prof. Dr. Burkhard Schöbener

Kathrin F. Baltes

Die demokratische Legitimation und die Unabhängigkeit des EuGH und des EuG



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Einleitung und Gang der Untersuchung

Aufgrund der jüngsten Ereignisse im „europäischen Verfassungsprozess“ wurden die Gründungsverträge der Europäischen Union (EU)/Europäischen Gemeinschaft (EG) mit Wirkung zum 1. Dezember 2009 reformiert. Der „Vertrag von Lissabon“¹ (Arbeitstitel „Reformvertrag“; unterzeichnet von den Staats- und Regierungschefs am 13. Dezember 2007 in Lissabon) übernimmt weitgehend die Regelungen des im Jahre 2005 gescheiterten „Verfassungsvertrages“². Nach erfolgreichen Ratifikationen in allen 27 Mitgliedstaaten sollte diese neue vertragliche Grundlage der EU ursprünglich zum 1. Januar 2009 in Kraft treten. Aber nach dem „Nein“ der Iren im Referendum am 12. Juni 2008 und den Verfahren vor den Verfassungsgerichten in Deutschland³ und der Tschechischen Republik⁴ konnte dieser Zeitplan nicht eingehalten werden. Schließlich hat Irland in einem zweiten Referendum vom 2. Oktober 2009 seine Zustimmung zum Vertrag von Lissabon erteilt und auch in Deutschland wurden die Begleitgesetze zum Reformvertrag gemäß den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nachgebessert.⁵ Als letzter Staat hat der tschechische Präsident Vaclav Klaus den Lissabonner Vertrag am 3. November 2009 unterschrieben, so dass das Inkrafttreten des Vertrages zum 1. Dezember 2009 ermöglicht wurde. Durch den Vertrag von Lissabon

-
- 1 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EU 2007/C 306/01 vom 17. Dezember 2007; konsolidierte Fassung der Verträge: ABl. EU 2008/C 115/01 vom 9. Mai 2008. Demnach wurde der Vertrag über die Europäische Union reformiert (im Folgenden: EU n.F.) und der EG-Vertrag durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) ersetzt. Dazu allgemein und im Überblick: Lengauer, ZfRV 2008, 4; Schwarze, EuR Beiheft 1 2009, 9; ders., in: ders., EGV/EUV 2009, Einführung; Ruffert, EuR Beiheft 1 2009, 31; Schoo, EuR Beiheft 1 2009, 51; Oppermann, DVBl 2008, 473, 473 ff.; Terhechte, EuR 2008, 143, 143 ff.; Lindner, BayVBl 2008, 421; Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon; Hellmann, Der Vertrag von Lissabon; Fischer, Der Vertrag von Lissabon.
 - 2 Vertrag über eine Verfassung für Europa, unterzeichnet am 29. Oktober 2004 in Rom, veröffentlicht am 16. Dezember 2006 im Amtsblatt der EU C Nr. 310.
 - 3 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. Juni 2009 – Vertrag von Lissabon, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html; dazu bereits vor Verkündung der Entscheidung: Brok/Selmayr, EuZW 2008, 487.
 - 4 Pl. ÚS 19/08, Urteil vom 26. November 2008 – Lisbon Treaty; Pl. ÚS 29/09 vom 3. November 2009 – Lisbon Treaty II.
 - 5 Vgl. BGBl. I Nr. 60 vom 24. September 2009, Seite 3022.

wurde das Säulensystem der EU abgeschafft und an die Stelle der EG tritt die EU als Rechtsnachfolgerin mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. Art. 47 EU n.F.).

Die vorauslaufenden Auseinandersetzungen um den gescheiterten Verfassungsvertrag und den neuen Vertrag von Lissabon haben ein weiteres Mal gezeigt, dass es, wenn sich das öffentliche Augenmerk den Organen und Institutionen der Europäischen Union widmet, meistens um den Ministerrat, das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und – seit kurzem verstärkt – die (neuen) „Spitzenämter“⁶ der EU geht. So wurde intensiv über die Abstimmungsmodi im Ministerrat, die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie die Verteilung der obersten Ämter diskutiert und spekuliert. Dabei wird ein wichtiges Machtzentrum der EU von der Presse grundsätzlich vernachlässigt: die Gerichtsbarkeit der Europäischen Union.

Der Gerichtshof (EuGH) und das Gericht (EuG, ehemals: Gericht erster Instanz) tauchen in der Berichterstattung lediglich auf, wenn es um ihre zahlreichen und oft weitreichenden Urteile geht. Mit dem Aufbau, der Zusammensetzung, den Funktionen und Kompetenzen des Organs selbst beschäftigt sich allenfalls die Fachliteratur. Doch sogar in diesen Kreisen geht die europäische Judikative bei einem – mittlerweile schon seit langem und von vielen Seiten diskutierten – Thema nahezu unter: dem sogenannten europäischen „Demokratiedefizit“⁷. Allzu häufig wird von einer „Entparlamentarisierung“ in Form einer Entmachtung der nationalstaatlichen Parlamente, also einem schwindenden Einfluss der nationalen Legislative gesprochen⁸. Aber viele übersehen, dass mit fortschreitender europäischer Integration auch eine Verlagerung der Rechtsprechungstätigkeit von der nationalen auf die europäische Ebene stattfindet.⁹ Dass Kritiker öffentlich im Hinblick auf die Unionsgerichte beispielsweise von einer „drohenden Entmachtung des (deutschen) Verfassungsgerichts“ sprechen, bleibt eine Ausnahme.¹⁰

Die Judikatur von EuGH und EuG beeinflusst nicht nur die Unionsrechtsordnung, sondern in gleichem Maße die nationalen Rechtsordnungen und hat somit

6 Durch den Reformvertrag von Lissabon wurde die Amtszeit des Präsidenten des Europäischen Rates auf zweieinhalb Jahre ausgedehnt und dieser wird nunmehr gewählt und wechselt nicht mehr halbjährig rotierend (Art. 15 Abs. 5 EU n.F.; ex-Art. 4 Abs. 2 EU). Zudem wurde der Posten eines „Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ geschaffen (Art. 18 EU n.F.). Daneben stehen die bisherigen „Spitzenämter“ des Ratsvorsitzenden (Art. 16 Abs. 9 EU n.F.; ex-Art. 203 Abs. 2 EG) und des Kommissionspräsidenten (Art. 17 Abs. 7 EU n.F.; ex-Art. 214, 217 EG).

7 Dazu z.B. Schmidtchen, in: FS Ress, 787, 794 f., der bei der Untersuchung der demokratischen Legitimation der Organe die Gerichtsbarkeit überhaupt nicht anspricht; ebenso wenig Kaufmann, Europäische Integration und Demokratieprinzip.

8 Kirchhof, in: FS Badura, 237, 244 ff.; dazu z.B. Wolf, ZEuS 2003, 379, 381; Peters, Verfassung Europas, 627; Petersen, Demokratie, 2 f. m.w.N.; Pehle/Sturm, in: Gabriel/Kropp, EU-Staaten im Vergleich, 155, 160 f.; Schüttemeyer/Siefken, in: Gabriel/Kropp, EU-Staaten im Vergleich, 482, 482.

9 Ähnlich: Schubarth, in: FS Trechsel, 93, 98.

10 „Bis hierher, Europa“, DIE ZEIT Nr. 7 vom 5. Februar 2009, S. 9.

sowohl auf die Mitgliedstaaten als auch auf die Unionsbürgerinnen und -bürger unmittelbare und beträchtliche Auswirkungen. Die Judikative ist genauso Hoheitsgewalt wie Legislative und Exekutive, weshalb sich, dem europäischen Demokratieverständnis zufolge, die Frage nach der demokratischen Legitimation dieser Dritten Gewalt gleichermaßen stellt. Erfüllen Gerichtshof und Gericht die demokratischen Anforderungen, die an Hoheitsträger gestellt werden, damit deren Entscheidungen allgemeine Akzeptanz finden? Was genau sind die legitimierenden Faktoren, die in dem supranationalen System der Union an die Entscheidungsträger zu stellen sind? Insbesondere im Hinblick auf die enorme Bedeutung und Autorität von EuGH und EuG im institutionellen Gefüge der EU scheint die Frage nach deren demokratischer Legitimation unausweichlich und von grundsätzlicher Bedeutung zu sein. In direktem Zusammenhang mit der demokratischen Legitimation der Judikative steht in den europäischen Rechtsstaaten die Unabhängigkeit derselben. Diese beiden Fundamentalprinzipien beeinflussen sich gegenseitig, sind untrennbar miteinander verbunden und bauen ein Spannungsverhältnis zueinander auf. Dies macht eine isolierte Betrachtung eines der beiden Prinzipien unmöglich. Auf europäischer Ebene stellt sich bezüglich der Unabhängigkeit der Judikative zudem das besondere Problem einer möglichen Abhängigkeit der Richter von nationalen Interessen, d.h. einer etwaigen „Einflussnahme“ durch ihre Heimatstaaten.

Die Verwirklichung der demokratischen Legitimation und der Unabhängigkeit der Unionsgerichtsbarkeit ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Dabei wird in einem ersten Teil zunächst das Untersuchungsobjekt – die europäische Gerichtsbarkeit im engeren Sinne – und seine Bedeutung dargestellt und erläutert. Im zweiten Teil der Arbeit wird – unter Zugrundelegung der diesbezüglichen rechtsstaatlichen Grundsätze und rechtsvergleichend – untersucht, ob und inwiefern das Prinzip einer unabhängigen Justiz in der EU verwirklicht wird. Der dritte Teil der Arbeit widmet sich dem Prinzip der demokratischen Legitimation als grundlegende Anforderung an die Unionsgerichtsbarkeit. Dabei wird dieses Prinzip zunächst abstrakt in seinem staatsrechtlichen Ursprungsverständnis und damit einhergehend auch das dogmatische Problem, das sich aus dem Spannungsverhältnis zur Unabhängigkeit der Judikative ergibt, erläutert und einer Bewertung unterzogen. Sodann erfolgt eine unionsspezifische Übertragung der Legitimationsgrundsätze auf die europäische Ebene. In diesem Zusammenhang werden unterschiedliche Legitimationskonzepte untersucht, um Kriterien herauszufiltern, die für die europäische Gerichtsbarkeit als Legitimationsfaktoren herangezogen werden können. Anschließend wird in einem vierten Teil die aktuelle Rechtslage und Praxis bezüglich der zuvor herausgearbeiteten Faktoren demokratischer Legitimation im Hinblick auf die europäische Judikative untersucht. Einen Schwerpunkt nimmt dabei die Richterauswahl und -ernennung ein, die mit Hilfe von Rechtsvergleichen zu entsprechenden Verfahren auf nationaler Ebene und im Rahmen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) einer kritischen Bewertung zu unterziehen ist. In diesem Zusammenhang werden zugleich

die bereits in Wissenschaft und Praxis bestehenden Reformvorschläge bezüglich des Auswahl- und Ernennungsverfahrens vorgestellt sowie die Neuerungen, die der Vertrag von Lissabon in dieser Hinsicht mit sich gebracht hat. Anschließend soll auf Grundlage der Forschungsergebnisse ein eigener Reformvorschlag für das Auswahl- und Ernennungsverfahren unterbreitet werden. Insgesamt werden einerseits einige Abweichungen zwischen den im dritten Teil aufgestellten Prinzipien und der Vertragsrealität aufgezeigt; andererseits ergibt sich aber ein Zusammenspiel aus unterschiedlichen Faktoren, die bereits eine nicht zu unterschätzende demokratische Legitimation von EuGH und EuG erzeugen.