



Stefan Dettke

Voranschreitende
Demokratisierung
der Europäischen Union



Das Europäische Parlament ist das Organ der Europäischen Union, welches über das höchste Maß an demokratischer Legitimation verfügt. Dies ist darin begründet, dass es das einzige Organ ist, dessen Mitglieder unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewählt werden. Doch gehen die dem Europäischen Parlament gewährten Befugnisse nicht mit dessen zentraler Rolle einher. Die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens verschafft dem Europäischen Parlament die Stellung eines gleichberechtigten Mitgesetzgebers neben dem Rat und der Kommission der Europäischen Union. Zugleich fehlt dem Europäischen Parlament aber noch immer eine Gesetzesinitiativbefugnis im Bereich des sekundären Gemeinschaftsrechts. Doch wie steht es vor diesem Hintergrund um das Voranschreiten des in Artikel 6 Absatz I EUV verankerten Demokratiegrundsatzes in der Europäischen Union? Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Problem des Vorliegens eines Demokratiedefizits in der Europäischen Union ist umfangreich. Die Novität dieser Arbeit liegt darin, dass der Demokratiegrundsatz durch die Methodik der Auslegung von Artikel 6 Absatz I EUV sowie dem Rückgriff auf die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union konkretisiert wird. Im Zentrum steht somit die Frage, ob die dem Europäischen Parlament eingeräumten Befugnisse sowie dessen Stellung im Institutionengefüge einen Reformbedarf bei der demokratischen Legitimation der Europäischen Union begründen. Daran anschließend widmet sich die Arbeit dem Vertrag von Lissabon und untersucht, ob und inwieweit das geplante Vertragswerk zu einem Abbau des konstatierten Reformbedarfs und einem Voranschreiten der Demokratiesierung der Europäischen Union beiträgt.

Stefan Dettke wurde 1977 in Dortmund geboren und studierte von 1998 bis 2003 Rechtswissenschaften an der Universität Bochum. Nach Abschluss des Ersten juristischen Staatsexamens nahm er eine Promotion am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Hannover auf. Sein Zweites juristisches Staatsexamen legte er 2008 ab. Seit Ende 2008 arbeitet der Autor im Deutschen Bundestag als Wissenschaftlicher Mitarbeiter.

www.peterlang.de

Voranschreitende Demokratisierung der Europäischen Union

Europäische Hochschulschriften

Publications Universitaires Européennes

European University Studies

Reihe II

Rechtswissenschaft

Série II Series II

Droit

Law

Bd./Vol. 4977



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Stefan Dettke

Voranschreitende Demokratisierung der Europäischen Union

Erfüllung des Demokratiegebotes
aus Artikel 6 Absatz I des Vertrags
über die Europäische Union
durch das Europäische Parlament
im Mehrebenen-System
der Europäischen Union?



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 2009

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

D 89

ISSN 0531-7312

ISBN 978-3-653-00262-1

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2010

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2009 von der Juristischen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Oktober 2009 berücksichtigt werden.

Die Untersuchung widmet sich der Frage nach dem Voranschreiten der Demokratisierung der Europäischen Union. Dabei wird die Rolle des Europäischen Parlaments im Mehrebenensystem der Europäischen Union unter Berücksichtigung des geltenden Vertragswerks sowie der geplanten Novellierungen durch den Vertrag von Lissabon auf die Wahrung des Demokratiegrundsatzes hin überprüft.

Zu besonderem Dank bin ich meinem Doktorvater, Herrn Univ.-Prof. Dr. Volker Epping verpflichtet, von dem ich zahlreiche wissenschaftlich wertvolle Anregungen empfing und der mich über die Jahre hindurch in jeder Beziehung unterstützte.

Herrn Prof. Dr. Ulrich Haltern LL.M. (Yale) bin ich für die Erstellung des Zweitgutachtens und für seine wertvollen Anregungen dankbar. Ebenfalls möchte ich Herrn Prof. Dr. Wolf für seine Arbeit als Vorsitzenden im Rahmen meines Prüfungsverfahrens danken.

Ferner sei auch Herrn Richter am Landgericht Dr. Uwe Pense, sowie Herrn Richter am Sozialgericht Gernot Lustig für viele wertvolle Anregungen gedankt. Desgleichen möchte ich Herrn Ministerialrat Olaf Schäfer für die Möglichkeit danken, Eindrücke parlamentarischer Arbeit im Kabinetts-, Parlaments- und Protokollreferat des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sammeln zu dürfen.

Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei meinen Eltern, Gerhard und Hella Dettke, ohne deren großzügige Unterstützung diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre sowie bei Frau Rechtsanwältin Marina Walters, die durch ihre stetige Unterstützung zum Entstehen der Arbeit beigetragen hat. Schließlich sei all denjenigen gedankt, die während der Entstehung der Arbeit immer ein offenes Ohr für mich hatten.

Dortmund, im Oktober 2009

Stefan Dettke

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| A. Problemdarstellung | 17 |
| B. Stand der wissenschaftlichen Forschung | 27 |
| C. Gang der Untersuchung..... | 30 |

Erstes Kapitel

| | |
|---|----|
| Der Demokratiegrundsatz in der Europäischen Union nach Maßgabe des Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union..... | 33 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| A. Herleitung der Geltung des Demokratiegrundsatzes für die Europäische Union..... | 33 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| I. Der Demokratiegrundsatzes als völkerrechtliche Vorgabe | 33 |
| II. Die Vorschrift des Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union als Grundlage des Demokratiegrundsatzes der Europäischen Union | 35 |
| III. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs als Grundlage des Demokratiegrundsatzes | 35 |

| | |
|--|----|
| B. Der Maßstab bei der Bestimmung eines europäischen Demokratiegrundsatzes | 37 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| I. Die Wortlautauslegung..... | 37 |
| 1. Der Wortlaut des Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union | 37 |
| a) Das Demokratiegebot als "Grundsatz" der Europäischen Union | 38 |
| b) Die Europäische Union "beruht" auf dem Grundsatz der Demokratie, "diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam" | 40 |
| c) Das Merkmal der Demokratie als "bestimmter" bzw. "unbestimmter" Rechtsbegriff..... | 42 |
| d) Der Leitgedanke des Prinzips der "Volksherrschaft" | 43 |
| 2. Ergebnis der Wortlaurauslegung des Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union..... | 45 |

| | |
|--|----|
| II. Systematische Auslegung..... | 46 |
| 1. Die systematische Stellung des Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union..... | 46 |
| a) Äußere Systematik der Vorschrift | 46 |
| aa) Die Vorschrift und ihre nähere Umgebung | 46 |
| (1) Die Überschrift und die Struktur | 46 |
| (2) Der Abschnitt..... | 48 |
| (3) Die Gliederung des Vertrags über die Europäische Union | 48 |
| bb) Zwischenergebnis zur Äußeren Systematik der Vorschrift..... | 49 |

| | |
|--|----|
| b) Innere systematik der Vorschrift..... | 49 |
| aa) Der Demokratiegrundsatz in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union | 49 |
| bb) Die nähere Ausgestaltung des Demokratiegrundsatzes durch Artikel 19 EG-Vertrag..... | 53 |
| cc) Die nähere Ausgestaltung des Demokratiegrundsatzes durch die Artikel 189 ff. EG-Vertrag | 55 |
| (1) Vertretung der Völker durch das Europäische Parlament gemäß Artikel 189 EG-Vertrag | 55 |
| (2) Befugnisse des Europäischen Parlaments nach Artikel 192 EG-Vertrag | 55 |
| (a) Die Rechtsetzungsfunktion des Europäischen Parlaments an Gemeinschaftsakten | 56 |
| (aa) Das Verfahren der Mitentscheidung nach Artikel 251EG-Vertrag | 56 |
| (bb) Das Verfahren der Zusammenarbeit nach Artikel 252 EG-Vertrag | 57 |
| (cc) Das Verfahren der Zustimmung nach Artikel 192 Absatz 1, 2. Halbsatz, 1. Alt. EG-Vertrag..... | 57 |
| (dd) Das Recht zur Stellungnahme nach Artikel 192 Absatz 1, 2.Halbsatz, 2. Alt. EG-Vertrag..... | 57 |
| (ee) Das Aufforderungsrecht des Europäischen Parlaments nach Artikel 192 Absatz 2 EG-Vertrag | 58 |
| (b) Die Befugnisse des Europäischen Parlaments im Bereich des Haushaltsverfahrens nach Artikel 268 ff., 272 EG-Vertrag | 58 |
| (c) Die Investiturfunktion des Europäischen Parlaments nach Artikel 197 und 214 Absatz 3 EG-Vertrag | 58 |
| (d) Die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments nach Artikel 189 ff. EG-Vertrag..... | 60 |
| (e) Das Wahlrecht der Abgeordneten des Europäischen Parlaments nach Artikel 190 EG-Vertrag | 62 |
| 2. Ergebnis zur systematischen Auslegung des Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union | 64 |
| III. Teleologische Auslegung | 64 |
| 1. Der Sinn und Zweck des Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union..... | 64 |
| a) Die Entwicklung des neuzeitlichen Demokratieverständnisses sowie dessen Grundgedanken | 66 |
| b) Die konstanten Merkmale des Demokratieverständnisses in den Epochen..... | 71 |
| 2. Ergebnis zur teleologischen Auslegung des Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union | 72 |
| IV. Die historische Auslegung des Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union | 73 |
| 1. Die historische Auslegung | 73 |

| | |
|---|----|
| a) Die Entstehungsgeschichte des unionalen Demokratiegrundsatzes vor der Einführung des Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union | 73 |
| aa) Der Demokratiegrundsatz des Artikel F Vertrag über die Europäische Union | 73 |
| bb) Der Demokratiegrundsatz nach Einführung des Artikel 6 Absatz 1 EUV durch den Vertrag von Amsterdam | 76 |
| b) Zwischenergebnis zur Historischen Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union..... | 76 |
| 2. Die genetische Auslegung | 77 |
| a) Gemeinsame institutionelle Erklärung von 1977..... | 78 |
| b) Die Erklärung des Europäischen Parlaments vom 12. April 1989 | 79 |
| c) White Paper zum Vertrag von Amsterdam..... | 79 |
| d) Zwischenergebnis zur genetischen Auslegung | 81 |
| V. Gesamtergebnis der Auslegung zu Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union..... | 81 |
| Zweites Kapitel | |
| Der Grundsatz der Demokratie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union | 83 |
| A. Anwendbarkeit der Methode des Rechtsvergleichs zur Bestimmung des Demokratiegrundsatzes auf der Ebene der Europäischen Union..... | 83 |
| B. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Demokratiegrundsatzes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union | 85 |
| I. Die Staatsformen und Bekenntnisse zum Demokratiegrundsatz der Mitgliedstaaten | 85 |
| 1. Die Staatsformen..... | 85 |
| 2. Das Bekenntnis zum Demokratiegrundsatz..... | 87 |
| II. Die Rolle des Volkes in den Mitgliedstaaten | 88 |
| 1. Die Rolle des Volkes bei der Ausübung der Staatsgewalt | 88 |
| 2. Die Formen unmittelbarer Einflußnahme des Volkes auf die Staatsgewalt.... | 89 |
| 3. Die Formen mittelbarer Einflussnahme des Volkes auf die Staatsgewalt..... | 90 |
| 4. Das Verhältnis zwischen Volk und Staatsgewalt durch die Gewährung allgemeiner Grundrechte und –freiheiten | 91 |
| III. Die gesetzgebende Gewalt und das Gesetzesinitiativrecht in den Mitgliedstaaten..... | 91 |
| 1. Die gesetzgebende Gewalt im Staat | 91 |
| 2. Das Gesetzesinitiativrecht | 92 |

| | |
|--|-----|
| IV. Die Rolle der Parlamente in den Mitgliedstaaten..... | 93 |
| 1. Der Aufbau der Parlamente in den Mitgliedstaaten | 93 |
| 2. Die Wahl der Mitglieder der mitgliedstaatlichen Parlamente | 94 |
| 3. Die Legislaturperioden der mitgliedstaatlichen Parlamente..... | 96 |
| 4. Befugnisse der mitgliedstaatlichen Parlamente | 96 |
| a) Das Haushaltsrecht..... | 96 |
| b) Die Informations- und Kontrollrechte | 97 |
| c) Das Misstrauensvotum mitgliedstaatlicher Parlamente | 98 |
| V. Auswertung der Untersuchung der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Demokratiegrundsatzes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ... | 99 |
| C. Ergänzung des Inhalts des mitgliedstaatlichen Demokratiegrundsatzes durch Erklärungen und Verlautbarungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Organe der Europäischen Gemeinschaften..... | 101 |
| I. Der Artikel 3, 1. Zusatzprotokoll Europäische Menschenrechtskonvention | 101 |
| II. Die Charta von Paris für ein neues Europa - Erklärung der Staats- und Regierungschefs zum Abschluss des KSZE-Gipfeltreffens in Paris vom 21. November 1990 | 102 |
| III. Erklärung der Staats- und Regierungschefs anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge | 102 |
| IV. Verlautbarung der Organe der Europäischen Union zum Demokratiegrundsatz in den Mitgliedstaaten..... | 102 |
| 1. Verlautbarungen des Europäischen Rates | 102 |
| a) Erklärung des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 08. April 1978... .. | 102 |
| b) Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 21. und 22. Juni 1993 | 105 |
| 2. Verlautbarungen der Europäischen Kommission | 105 |
| a) Stellungnahme der Europäischen Kommission zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 21. und 22. Juni 1993 | 105 |
| b) Mitteilung der Europäischen Kommission hinsichtlich der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Altkommunistischen Staaten (AKP-Staaten) | 106 |
| V. Auswertung der Untersuchung der Erklärungen und Verlautbarungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Organe der Europäischen Gemeinschaften | 107 |
| D. Gesamtergebnis zum Grundsatz der Demokratie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union | 107 |

Drittes Kapitel

Erfüllung des Demokratiegrundsatzes aus Artikel 6 Absatz 1 Vertrag

| | |
|--|-----|
| über die Europäische Union..... | 109 |
| A. Das Demokratieniveau der Europäischen Union | 109 |
| I. Einheitliches Demokratieniveau zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaat? | 109 |
| II. Das (europäische) Demokratieniveau unter Einbeziehung des Effektivitätsprinzips und des Optimierungsgedankens | 111 |
| 1. Die Einbeziehung des Effektivitätsprinzips..... | 111 |
| 2. Die Einbeziehung des Optimierungsgedankens | 112 |
| III. Ergebnis | 113 |
| B. Feststellungen des Europäischen Rates zur Erfüllung des Demokratiegrundsatzes | 114 |
| C. Besteht ein Reformbedarf in der Europäischen Union bei der Wahrung des Demokratiegrundsatzes aus Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union..... | 116 |
| I. Die Wahrung des Prinzips der Volkssouveränität..... | 116 |
| 1. Das Fehlen eines hinreichenden europäischen Legitimationssubjektes | 116 |
| a) Die Unionsbürgerschaft als Legitimationssubjekt der Europäischen Union | 119 |
| b) Die Gesamtheit der Staatsvölker der Mitgliedstaaten als Legitimationssubjekt der Europäischen Union..... | 120 |
| c) Der einzelne Unionsbürger als Legitimationssubjekt der Europäischen Union | 123 |
| 2. Einflussmöglichkeiten der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf die Hoheitsgewalt der Europäischen Union | 126 |
| 3. Ergebnis | 126 |
| II. Die Wahrung des Prinzips der parlamentarischen Demokratie..... | 127 |
| 1. Fehlen einer europäischen öffentlichen Meinung..... | 127 |
| 2. Ergebnis | 130 |
| 3. Fehlen europäischer Parteien | 131 |
| 4. Ergebnis | 133 |
| III. Die Befugnisse des Europäischen Parlaments nach dem Gemeinschaftsrecht | 135 |
| 1. Die Befugnisse des Europäischen Parlaments im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebung | 134 |

| | | |
|------|---|-----|
| a) | Das duale Legitimationsmodell als Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebung | 134 |
| b) | Die Beteiligung des Europäischen Parlaments im Bereich des gemeinschaftsrechtlichen Primärrechts | 135 |
| c) | Die Beteiligung des Europäischen Parlaments im Bereich des gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrechts | 138 |
| aa) | Das Anhörungsverfahren | 138 |
| bb) | Das Verfahren der Mitentscheidung gemäß Artikel 251 EG-Vertrag..... | 138 |
| cc) | Das Verfahren der Zusammenarbeit gemäß Artikel 252 EG-Vertrag..... | 141 |
| dd) | Das Zustimmungsverfahren | 141 |
| d) | Die Gesetzesinitiativbefugnis des Europäischen Parlaments | 142 |
| 2. | Die sonstigen Befugnisse des Europäischen Parlaments..... | 143 |
| a) | Die Befugnisse des Europäischen Parlaments im Rahmen des Haushaltsverfahren..... | 143 |
| b) | Die Befugnisse des Europäischen Parlaments im Rahmen der Investitur ... | 144 |
| c) | Die Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments | 146 |
| 3. | Ergebnis | 147 |
| IV. | Die Wahrung der Wahlrechtsgrundsätze..... | 149 |
| 1. | Die Rechtsgrundlage der Europawahlen | 149 |
| 2. | Die unterschiedlichen Wahlsysteme in der Europäischen Union..... | 150 |
| 3. | Die Mandatsverteilung im Europäischen Parlament | 152 |
| 4. | Ergebnis | 158 |
| V. | Die Gewährung von Grundrechten und Grundfreiheiten als Ausdruck des Demokratiegrundsatzes aus Artikel 6 Absatz 1 Vertrag über die Europäische Union | 159 |
| VI. | Ergebnis zum bestehenden Reformbedarf..... | 160 |
| D. | Darf der vorhandene Reformbedarf durch einen Ausbau der Befugnisse des Europäischen Parlaments behoben werden?..... | 164 |
| I. | Nationalstaatlich orientierte Auffassung | 164 |
| II. | Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes | 165 |
| III. | Supranational orientierte Auffassung | 165 |
| IV. | Stellungnahme | 166 |
| E. | Ergebnis..... | 167 |

Viertes Kapitel

| | |
|---|-----|
| Behebung des Reformbedarfs durch den Vertrag von Lissabon | 169 |
| A. Der Vertrag von Lissabon als Lösungsmöglichkeit des Reformbedarfs..... | 169 |
| I. Der Vertrag von Lissabon..... | 169 |
| II. Der Vertrag von Lissabon als Schlüssel des Reformbedarfs | 171 |
| 1. Die neue Struktur der Verträge nach dem Vertrag von Lissabon..... | 171 |
| 2. Behebung des Reformbedürfnisses im Bereich des Demokratiemerkmals Volkssouveränität | 172 |
| 3. Behebung des Reformbedürfnisses im Bereich des Demokratiemerkmals Parlament | 173 |
| 4. Behebung des Reformbedürfnisses im Bereich der Befugnisse des Europäischen Parlaments im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebung..... | 175 |
| a) Änderungen im Bereich des gemeinschaftsrechtlichen Primärrechts..... | 175 |
| b) Änderungen im Bereich des gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrechts | 176 |
| c) Einführung eines Gesetzesinitiativrechts..... | 179 |
| d) Sonstige Befugnisse | 181 |
| aa) Neuerungen bei der dem Europäischen Parlament zukommenden Investiturfunktionen | 181 |
| bb) Neuerungen bei den dem Europäischen Parlament zukommenden Kontroll- und Sanktionsrechten..... | 183 |
| 5. Behebung des Reformbedürfnisses im Bereich des Demokratiemerkmals Wahlrechtsgrundsätze..... | 183 |
| B. Ergebnis zur Behebung der Reformbedürfnisse durch den Vertrag von Lissabon Verfassung für Europa..... | 183 |
| C. Schlussfolgerung für das weitere Voranschreiten der Demokratisierung der Europäischen Union und die Rolle des Europäischen Parlaments | 184 |
| Fünftes Kapitel | 185 |
| Zusammenfassung | 187 |
| Literaturverzeichnis | 191 |

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 stattfindet¹. 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 Mitgliedstaat-

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.Halter 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 Vertrags 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.