

Schriften zur Europäischen Integration  
und Internationalen Wirtschaftsordnung

65

Alexander Heger | Moritz Malkmus | Sascha Gourdet (Hrsg.)

# Zur Zukunft der Demokratie in der Europäischen Union



**Nomos**

Schriften zur  
Europäischen Integration und  
Internationalen Wirtschaftsordnung

Veröffentlichungen des  
Wilhelm Merton-Zentrums für Europäische Integration und  
Internationale Wirtschaftsordnung,

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Rainer Hofmann, Universität Frankfurt a. M.  
Professor Dr. Stefan Kadelbach, Universität Frankfurt a. M.  
Professor Dr. Rainer Klump, Universität Frankfurt a. M.

Band 65

Alexander Heger | Moritz Malkmus | Sascha Gourdet (Hrsg.)

# Zur Zukunft der Demokratie in der Europäischen Union



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-7560-0744-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-1902-5 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

In Anbetracht der tiefgreifenden Veränderungen, die in der Europäischen Union, ihren Mitgliedstaaten und Gesellschaften anstehen, ist es unerlässlich, sich intensiv mit der Zukunft der europäischen Demokratie auseinanderzusetzen. Das Prinzip der Demokratie und seine Ausgestaltung in der Europäischen Union sind seit Jahrzehnten Gegenstand einer lebendigen (rechts-)wissenschaftlichen Betrachtung, zu deren Fortsetzung das Wilhelm-Merton-Zentrum für Europäische Integration und Internationale Wirtschaftsordnung durch dieses Forschungsprojekt zur Zukunft der Demokratie in der Europäischen Union einen Beitrag leisten möchte. Ausgehend von einer Bestandsaufnahme der demokratischen Struktur(en) in der Europäischen Union wurden zu diesem Zweck verschiedene Verbesserungs- und Optimierungspotentiale der Demokratie im Verbund zwischen dieser und ihren Mitgliedstaaten dargestellt und untersucht.

Unser herzlicher Dank gilt allen, die zum Erfolg dieses Projekts beigetragen haben, insbesondere den Vortragenden, die durch ihre ebenso fundierten wie engagierten Referate während der (virtuellen) Tagung vom 4. November 2022 einen hervorragenden Beitrag zur Behandlung des Leitthemas geleistet, sowie allen Teilnehmenden, die durch ihre zahlreichen wertvollen Anregungen eine lebhaftige Diskussion ermöglicht haben. Schließlich gilt unser herzlicher Dank den Autorinnen und Autoren für ihre große Mühe und Sorgfalt bei der Ausarbeitung ihrer Manuskripte.

Frankfurt am Main, im Mai 2023

Rainer Hofmann

Stefan Kadelbach

Rainer Klump



# Inhaltsverzeichnis

<i>Alexander Heger/Moritz Malkmus/Sascha Gourdet</i> Zur Zukunft der Demokratie in der Europäischen Union – Eine Einleitung	9
<i>Armin von Bogdandy</i> Ein Demokratiebegriff für die europäische Gesellschaft	23
<i>Claudio Bartmann</i> Repräsentation statt Selbstbestimmung – Die Zukunft der unionalen Demokratie?	47
<i>Markus Töns</i> Die interparlamentarische Zusammenarbeit aus Perspektive der nationalen Parlamente	85
<i>Ranjana Andrea Achleitner</i> Delegierte Rechtsakte und das Demokratieprinzip: Grenzen und Herausforderungen der exekutiven Rechtsetzung in der EU	101
<i>Robert Böttner</i> Die Europäische Kommission als Regierung der Europäischen Union	127
<i>Alexander Heger</i> Europäische politische Parteien und die Stärkung der europäischen Demokratie	159
<i>Marie Lohrum</i> Transparenz als Mittel gegen den ungleichen Zugang von Interessengruppen zu Beamten der Europäischen Kommission? Der Fall der Juncker-Kommission	199

*Inhaltsverzeichnis*

*Thomas Hieber*

Die Europäische Bürgerinitiative - As Good As It Gets? 235

*Henning Radtke*

Grundrechtsschutz im europäischen Mehrebenen-System 265

*Moritz Malkmus*

Politische Konditionalität im Lichte eines möglichen EU-Beitritts  
der Ukraine, der Republik Moldau sowie Bosnien und  
Herzegowinas 281

# Zur Zukunft der Demokratie in der Europäischen Union – Eine Einleitung\*

Alexander Heger/Moritz Malkmus/Sascha Gourdet

## A. Die Demokratie als Wert der Europäischen Union

„Frieden und Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Menschenwürde, diese Werte der Europäischen Union sind unser gemeinsam erworbenes Erbe.“<sup>1</sup>

Dieser Satz war Inhalt der europapolitischen Grundsatzrede des deutschen Bundeskanzlers *Olaf Scholz* in der Karls-Universität Prag am 29. August 2022.<sup>2</sup> Normativ stützt Art. 2 S. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) diesen Befund:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“

Lautete Art. F Abs. 1 des EUV in der Fassung des Vertrags von Maastricht<sup>3</sup> noch wie folgt: „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen“, so wurde dieser Artikel durch den Vertrag von Amsterdam<sup>4</sup> wie folgt geändert:

---

\* Sofern im Beitrag die männliche Form verwendet wird, dient dies ausschließlich der sprachlichen Vereinfachung.

1 Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534>, letzter Aufruf am 1.5.2023.

2 Die Betonung auf das Erbe auch schon in *Steinberger*, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 9 (II).

3 Vertrag über die Europäische Union, ABl. C 191 vom 29.7.1992, S. 1–112.

4 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 1–144.

„Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“

Das Merkmal der Demokratie hat somit nicht nur eine normative Aufwertung erfahren, sondern wurde auch zum Strukturmerkmal der Europäischen Union erhoben. Der Wortlaut von Art. F Abs.1 des EUV (und auch der durch den Vertrag von Lissabon<sup>5</sup> eingeführte Art. 2 S.1 EUV) geben gleichwohl keine konkreten Anhaltspunkte hinsichtlich der Bedeutung, Reichweite oder Ausgestaltung des demokratischen Prinzips. *Winfried Kluth* konstatiert in diesem Zusammenhang lediglich ein „pauschales Bekenntnis“, dessen Ausgestaltung den „Interpreten in Wissenschaft und Praxis [...] vorbehalten“<sup>6</sup> war und bis heute ist.

Gleichwohl lässt sich der Begriff der Demokratie weiterhin nicht allein normativ-deduktiv ermitteln, sondern findet seine konkrete Ausformung durch verschiedene (republikanische, liberale, deliberative oder partizipative) Ansätze und Theorien, die jeweils unterschiedliche Ausprägungen aufweisen.<sup>7</sup> Zusätzliche Komplexität erlangt die dogmatisch-theoretische Konstruktion eines europäischen Demokratiebegriffs durch die – besonders umstrittene – Frage, inwieweit er in seiner (im nationalstaatlichen Kontext geprägten) Form überhaupt in einem Konstrukt wie der Europäischen Union funktionieren kann, insbesondere aufgrund des häufig unterstellten engen Bezugs zur Volkssouveränität.<sup>8</sup> Verbunden werden entsprechende Debatten zudem durch die vielfach aufgestellte These der Existenz eines „Demokratiedefizits“ auf Ebene der Europäischen Union.<sup>9</sup> Im Kern sollte die normative Debatte über die Demokratiefähigkeit einer supranationalen Organisation ihren Ausgangspunkt in dem Gedanken nehmen, dass die Bürger nicht nur als Adressaten einer politischen Ordnung fungieren, sondern verantwortliche Autoren dieser Ordnung sind.<sup>10</sup> In der Europäischen

---

5 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl. C 306 vom 17.12.2007, S. 1–271.

6 *Kluth*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht*, 4. Aufl. 2020, § 5, Rn. 2.

7 Vergleiche zu einem Überblick *M. Schmidt*, *Demokratiethorien*, 6. Aufl. 2019.

8 Vgl. dazu *Böckenförde*, *Welchen Weg geht Europa?*, in: ders., *Staat, Nation, Europa*, 1999, S. 68 (92 ff.); *Kielmansegg*, *Integration und Demokratie*, in: Kohler-Koch/Jachtenfuchs (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2003, S. 49 (57).

9 *Grimm*, *Braucht Europa eine Verfassung?*, *JZ* 1995, 581 (585 ff.).

10 *Forst*, *Dynamiken des Vertrauens. Demokratie und Solidarität in der Krise*, in: Steinmeier (Hrsg.), *Zur Zukunft der Demokratie*, 2022, S. 317 (317).

Union muss denknotwendig bei der Ausgestaltung des Prinzips der Demokratie die Herrschaftslegitimation im Vordergrund stehen.<sup>11</sup>

Demokratie ist dabei kein Selbstzweck, sondern „wesentliches Instrument zur Gewährleistung des gerechten und geordneten Zusammenlebens einzelner sozialer Gruppen und ganzer Gesellschaften“<sup>12</sup>. Dazu gehört die Anerkennung der Beteiligten als Gleiche.<sup>13</sup> Strittig ist dabei, wer das relevante Legitimationssubjekt darstellt und wie die (notwendige) Legitimation zu erreichen ist. Nach der hier befürworteten Sichtweise verbietet sich für die Konzeptionalisierung von entsprechenden demokratischen Anforderungen an die Europäische Union jede undifferenzierte Übertragung nationalstaatlich geprägter Vorstellungen.<sup>14</sup> Es ist vielmehr zu betonen, dass das – schon durch die griechische Bedeutung des Begriffs – mit Demokratie verbundene Konzept der Volkssouveränität nicht mit dem Bestehen einer Nation gleichgesetzt werden muss<sup>15</sup>; dies wiederum hat zur Folge, dass Demokratie außerhalb eines Nationalstaates existieren kann und die Unionsbürger gleichzeitig den (relevanten) *demos* darstellen können.<sup>16</sup>

Über die konkreten Anforderungen an die demokratische Legitimation sowie ihr Subjekt existieren freilich erhebliche Uneinigkeiten,<sup>17</sup> deren (auch nur ansatzweise) Auflösung den Rahmen dieser Einleitung deutlich übersteigen würde. Vereinfacht gesprochen wird, entsprechend *Fritz W. Scharpf*, häufig im Ausgangspunkt zwischen Input- und Output-Legitimation diffe-

---

11 *Kluth*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht*, 4. Aufl. 2020, § 5, Rn. 11.

12 *Kranz*, Gibt es ein Demokratiedefizit in der Europäischen Union?, *Archiv des Völkerrechts*, 51 (2013), 403 (404).

13 *Forst*, Dynamiken des Vertrauens. Demokratie und Solidarität in der Krise, in: *Steinmeier* (Hrsg.), *Zur Zukunft der Demokratie*, 2022, S. 317 (320), so auch der Wert des Art. 2 S. 1 EUV.

14 *Hofmann/Heger*, Zur Zukunft der Europäischen Union als Werteunion, *EuGRZ* 2022, 361 (364) mwN.

15 *Oeter*, Föderalismus und Demokratie, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 73 (93); *Steinberger*, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, *VVDStRL* 50 (1991), S. 9 (23).

16 *Oeter*, Föderalismus und Demokratie, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 73 (94), *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 657 ff., 700 ff.; *Steinberger*, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, *VVDStRL* 50 (1991), S. 9 (23).

17 Vgl. zu den unterschiedlichen Konzeptionen: *Brandl-Michel*, Maßstäbe demokratischer Legitimation, 2021.

renziert<sup>18</sup>.

Hinsichtlich des Legitimationssubjekts spricht *Jürgen Habermas* beispielsweise – in Abkehr von der reinen Betrachtung der „Staatsvölker der Mitgliedstaaten“<sup>19</sup> – von einer „an der Wurzel gespaltenen Volkssouveränität“ und beschreibt damit die Doppelrolle der Bürger<sup>20</sup> im Sinne eines *pouvoir constituant mixte*.<sup>21</sup> Diese als *Demoi*-kratie zu verstehende demokratische politische Ordnung zeichnet sich durch das vertikale Zusammenspiel zwischen der EU-Ebene und den mitgliedstaatlichen Institutionen der Legislative, Exekutive und Judikative sowie dem horizontalen Gleichgewicht einer Reihe gemeinsamer Werte und Normen, die von Gleichheit der transnationalen Rechte des Einzelnen einerseits und dem Respekt vor der Vielfalt der *Demoi* andererseits gekennzeichnet ist, aus.<sup>22</sup> Die Gleichheit sowie die individuelle und kollektive Selbstbestimmung der europäischen Bürger jenseits der Grenzen des Nationalstaats werden von anderen auch als ein alternatives Legitimationsnarrativ angesehen.<sup>23</sup> Wird der prozesshafte Charakter von Demokratie hervorgehoben, geht es häufig um die Suche nach Rechtfertigungen für Normen und staatliche Entscheidungen, wozu neben der Schaffung von Öffentlichkeit, die auch politische Verantwortlichkeit herstellt<sup>24</sup>, auch die Transparenz und Offenheit (bzw. Qualität) dieses

---

18 *Scharpf*, *Regieren in Europa*, 1999; *V. Schmidt*, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'*, *Political Studies* 61 (2013), 2 (4).

19 So die Vorstellung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155 (184).

20 Zur Bedeutung der Unionsbürger als Legitimationssubjekt vgl. *Kadelbach*. Unionsbürgerschaft, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 611 (653) sowie *Groß*, *Postnationale Demokratie – Gibt es ein Menschenrecht auf transnationale Selbstbestimmung?*, RW 2011, 125 (150).

21 *Habermas*, *Zur Verfassung Europas*, 2011, S. 62 ff.; *Habermas*, *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible*, *European Law Journal* 21 (2015), 546 (554).

22 Vgl. zum Konzept: *Cheneval et al.*, *Demoi-crazy in the European Union: Principles, institutions, policies*. *Journal of European Public Policy* 22 (2015), 1 ff., s. a. *Abels*, *Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union*, in: *Becker/Lippert* (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, 3. Aufl. 2020, S. 175 (184 f.).

23 *Müller*, *Individuelle und kollektive Selbstbestimmung jenseits des Nationalstaats: das kosmopolitisch-demokratische Narrativ der europäischen Integration*, *integration* 4/2021, 251 (256).

24 Nach *Oeter* kann diese wiederum „nur“ durch eine parlamentarische Kontrolle erreicht werden, *Oeter*, *Föderalismus und Demokratie*, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 73 (103).

Prozesses beitragen und insofern als Maßstäbe Bedeutung finden (sog. *Throughput-Legitimation*).<sup>25</sup>

In normativer Hinsicht enthält der EUV neben Art. 2 S. 1 einen eigenen Titel zum Demokratieprinzip („Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“). Nach Art. 10 Abs. 1 EUV basiert die EU auf dem Prinzip der repräsentativen Demokratie; Art. 10 Abs. 2 bis 4 EUV gestalten die verschiedenen Legitimationsstränge der EU weiter aus.<sup>26</sup> Zentrale Rollen übernehmen dabei das Europäische Parlament und der Europäische Rat (vgl. Art. 10 Abs. 2 EUV), die das duale Legitimationsmodell beschreiben.<sup>27</sup> Art. 10 Abs. 3 EUV wiederum stärkt das normative Fundament der repräsentativen Demokratie, ergänzt es zugleich aber noch um partizipativ-demokratische Elemente<sup>28</sup> und betont in seinem Satz 1 das Recht der Bürgerinnen und Bürger zur Mitwirkung am politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess. Satz 2 konkretisiert dies weiter, indem die Unionsorgane ihre Entscheidungen so offen und bürgernah wie möglich zu treffen haben.<sup>29</sup> Art. 11 EUV gestaltet das Transparenzgebot, welches häufig als ein (notwendiger) Aspekt demokratischer *Governance* angesehen wird,<sup>30</sup> sowie die Bürgerbeteiligung wiederum näher aus und schafft mit seinem Abs. 4 auch die Möglichkeit von Europäischen Bürgerinitiativen (EBI). Abschließend sieht Art. 12 EUV die Mitwirkung der nationalen Parlamente entsprechend der mitgliedstaatlichen Legitimationskonzeption vor.

Gerade die Fortentwicklung des demokratischen Prinzips in der Europäischen Union, seine Ausgestaltung und die Wechselwirkung zwischen den

---

25 Vgl. Als V. Schmidt/Wood, *Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance*, *Public Administration* 97 (2019), 727 (728 f.); V. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’*, *Political Studies* 61 (2013), 2.

26 Lorenzmeier, in: Vedder/Heinschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 2. Aufl. 2018, Art. 10 EUV, Rn. 1.

27 Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 10 EUV, Rn. 5 m.w.N.; vgl. auch Abels, *Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union* in: Becker/Lippert (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, 3. Aufl. 2020, S. 175 (187).

28 Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 1. Aufl. 2017, Art. 10 EUV, Rn. 29.

29 Geiger/Kirchmaier, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmaier (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 7. Aufl. 2023, Art. 10 EUV, Rn. 15.

30 Vgl. dazu V. Schmidt/Wood, *Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance*, *Public Administration* 97 (2019), 727 (732 f.).

unterschiedlichen Ebenen sind für die Zukunft der Europäischen Union zentrale Aspekte<sup>31</sup> und werden in diesem Band aus verschiedenen Perspektiven untersucht, die nachfolgend überblicksartig aufgezeigt werden sollen.

### *B. Perspektiven auf die Zukunft der Demokratie in der Europäischen Union*

Der übergreifenden Frage, auf welchem Demokratiemodell die Europäische Union beruht oder gar beruhen sollte, widmen sich zwei Beiträge. *Armin von Bogdandy* fokussiert sich hinsichtlich der demokratischen Konzeption in Form des Repräsentationsprinzips auf die *Demoi*-kratie und unterstreicht diesbezüglich die Bedeutung der europäischen Gesellschaft<sup>32</sup>. Neben Ausführungen zur Konzeption widmet er sich einer Überprüfung der Strukturen und Prozesse in der Europäischen Union und ihrem Beitrag zur europäischen Demokratie und zeigt abschließend Wege zu einer ‚demokratischeren‘ Union auf. *Claudio Bartmann* beschäftigt sich wiederum kritisch mit der Demokratietheorie von *Armin von Bogdandy* und untersucht an der Schnittstelle von Demokratietheorie und europäischem Verfassungsrecht die Rolle der Idee von Selbstbestimmung und ihr Verhältnis zum Repräsentationsprinzip sowie die Auswirkungen auf die demokratische Konzeption der Europäischen Union.

Zentrale Relevanz für die Demokratie haben die (legislativen) Parlamente, die sowohl als Europäisches Parlament auf Ebene der Europäischen Union als auch in den Mitgliedstaaten existieren und deswegen in ihrer Gesamtheit auch als „Mehrebenenparlamentarismus“<sup>33</sup> beschrieben werden, der teilweise auch Anknüpfungspunkt zur Reduzierung eines bisweilen behaupteten Legitimationsdefizits der Europäischen Union angesehen wird<sup>34</sup>. Normativ haben die unterschiedlichen parlamentarischen Ebenen – wie oben aufgezeigt – ihre (eigenständige) Bedeutung für die Demokratie in der

---

31 *Abels*, Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union, in: Becker/Lippert (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, 3. Aufl. 2020, S. 175 (177).

32 Vgl. dazu auch sein Werk Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft, 2022.

33 Vgl. zur Kategorie: *Maurer*, Parlamente in der EU, 2012, S. 22 f. sowie *Maurer*, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, 2002.

34 Dazu: *Abels*, Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union, in: Becker/Lippert (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, 3. Aufl. 2020, S. 175 (183).

Europäischen Union (insbesondere Art. 10 Abs. 2 EUV sowie Art. 12 EUV, mittelbar in den Mitgliedstaaten durch die Kontrolle der Ratsmitglieder). Aufgrund der Offenheit der Vertragsbestimmungen ist insbesondere auch in diesem Bereich eine dynamische Fortentwicklung zu beobachten,<sup>35</sup> die noch nicht abgeschlossen ist.

*Markus Töns* gibt am Beispiel des Deutschen Bundestages einen praxisnahen Einblick in die Rolle und Funktionsweise der nationalen Parlamente und ihren Beitrag zur Verwirklichung der „guten Arbeitsweise der Europäischen Union“ (vgl. Art. 12 EUV) sowie der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Parlamenten in den Mitgliedstaaten, u.a. durch die Konferenz der Europaausschüsse (COSAC).

Auch die parlamentarische Arbeit bietet wiederum Anknüpfungspunkte für die Untersuchung der demokratischen Konzeption. Gerade die abgeleitete Befugnis zur Rechtssetzung betrifft in erheblichem Maße demokratische Grundsätze. Art. 290 AEUV und Art. 291 AEUV haben das Komitologiesystem mit dem Vertrag von Lissabon abgelöst und regeln nun die verschiedenen Verfahren der delegierten Rechtssetzung sowie der Durchführungsrechtsakte.<sup>36</sup> Besonders betroffen ist in diesen Verfahren die parlamentarische Beteiligung als Ausdruck des europäischen Demokratieprinzips.<sup>37</sup> *Ranjana Andrea Achleitner* gibt in ihrem Beitrag einen Einblick über die Praxis der delegierten Rechtsakte und untersucht, welche Konsequenzen für das europäische Demokratieprinzip entstehen und welches Optimierungspotential besteht.

Nicht nur die Parlamente leisten ihren Beitrag für die Demokratisierung der Europäischen Union, sondern auch die weiteren Organe wie der Europäische Rat, der Rat der Europäischen Union sowie die Europäische Kommission haben erhebliche Bedeutung und Einfluss auf die demokratische Ausgestaltung der Europäischen Union. *Robert Böttner* konzentriert sich in

---

35 Vgl. dazu *Maurer*, Parlamente in der EU, 2012, S. 23.

36 Dazu: *Möllers/von Achenbach*, Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, EuR 2011, 39 (39 ff.) sowie *Haselmann*, Delegation und Durchführung gemäß Art. 290 und 291 AEUV, 2012.

37 EuGH, Urt. v. 30.03.1995, C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91, Rn. 21 – Parlament/Rat; EuGH, Urt. v. 06.11.2008, Rs. C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, Rn. 78 – Parlament/Rat; dazu auch *Möllers/von Achenbach*, Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, EuR 2011, 39 (50 ff.); *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 290 AEUV, Rn. 12.

seinem Beitrag auf die Entwicklungen der Europäischen Kommission und deren Rolle im politischen System der Europäischen Union. Der Beitrag beschäftigt sich mit den Regierungsfunktionen der Europäischen Kommission und – abseits der Vorschläge zu einem eigenen Kurationsrecht des Europäischen Parlaments<sup>38</sup> – mit einer Verkleinerung der Europäischen Kommission sowie einer engeren Verbindung mit dem Europäischen Rat und den Ratsformationen. Dies geschieht vor dem Hintergrund der (zuge-dachten) Regierungsfunktion der Europäischen Kommission.

Nach Art. 10 Abs. 4 EUV tragen auch die politischen Parteien auf europäischer Ebene „zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei“ und haben damit demokratische Relevanz. Der Beitrag von *Alexander Heger* untersucht die Rolle sowie die Funktionserfüllung europäischer politischer Parteien, ihre bisherige Bedeutung für die europäische Demokratie sowie existierendes Optimierungspotential, beispielsweise durch eine stärkere Politisierung und transnationale Listen.

Art. 11 Abs. 2 EUV sieht den Dialog mit den repräsentativen Verbänden als Auftrag vor.<sup>39</sup> Es lassen sich in der Europäischen Union Bemühungen feststellen, spezifische Anliegen vor allem gegenüber Parlament, Regierung und Verwaltung geltend zu machen und konkrete Entscheidungen erfolgreich zu beeinflussen.<sup>40</sup> Mit der Vorschrift wurde Lobbyismus verfassungsrechtlich abgesichert.<sup>41</sup> Hauptanlaufpunkt von Interessensverbänden und Lobbyistengruppen ist seit jeher die Europäische Kommission aufgrund ihres Initiativrechts im Gesetzgebungsverfahren.<sup>42</sup> Schätzungen ergeben ca. 3.500 ansässige Organisationen in Brüssel.<sup>43</sup> *Marie Lohrum* setzt sich ausführlich mit Lobbyismus und der Transparenz am Beispiel der Kom-

---

38 Vgl. schon zum Vorschlag: *Zuleeg*, Die Anwendbarkeit des parlamentarischen Systems auf die Europäischen Gemeinschaften, EuR 1972, S.1 (10 f.), dazu auch *Steinberger*, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 9 (46).

39 *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 78. EL Januar 2023, Art. 11 EUV, Rn. 12.

40 *Hrbek*, Lobbying, in: Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 6. Aufl. 2022; *Weber*, Rechtswörterbuch, Lobbyismus, 30. Ed. 2023.

41 *Huber*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 11 EUV, Rn. 18.

42 *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 78. EL Januar 2023, Art. 11 EUV, Rn. 14.

43 *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 78. EL Januar 2023, Art. 11 EUV, Rn. 13; *Hrbek*, Lobbying, in: Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 6. Aufl. 2022.

mission unter der Präsidentschaft von *Jean-Claude Juncker* (2014-2019) auseinander und untersucht die Frage, ob zunehmende Transparenz zu balancierten Zugangsmustern von Interessengruppen zu Entscheidungsträgern der Europäischen Kommission führt.

Die Bürgerinitiative im Sinne des Art. 11 Abs. 4 EUV ist als direkt-demokratisches Element zur Verstärkung der demokratischen Legitimation eingeführt worden.<sup>44</sup> Neben die normative Grundlage in Art. 11 EUV tritt nach Art. 24 Abs. 1 AEUV die Kompetenzgrundlage, um Regelungen über das Verfahren und die Bedingungen für eine Bürgerinitiative mittels Sekundärrecht zu setzen, von der jedoch erst 2011 Gebrauch gemacht wurde. Die Verordnung (EU) Nr. 211/2011<sup>45</sup> ist dabei 2012 in Kraft getreten, so dass die Europäische Bürgerinitiative 2022 ihr 10-jähriges Jubiläum gefeiert hat. Die Verordnung aus 2012 wurde 2019 durch die Verordnung (EU) 2019/788<sup>46</sup> reformiert. Nach einer umfassenden Bestandsaufnahme identifiziert *Thomas Hieber* in seinem Beitrag einige konkrete Defizite dieses weltweit einzigen transnationalen und digitalen Partizipationsinstruments und untersucht gewisse Optimierungspotentiale der Europäischen Bürgerinitiative.

Das Zusammenwirken von EU und Mitgliedstaaten wird als Mehrebenensystem begriffen, in dem die unterschiedlichen Ebenen die eigene Staatlichkeit nicht verlieren, gleichwohl eng mit miteinander verflochten sind.<sup>47</sup> Diese Verflechtung wirkt sich insbesondere im europäischen Grundrechtsschutz sowie im Verhältnis von mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) aus. Grundrechtsgewährleistungen sind ein wichtiger Baustein für eine demokratische Teilhabe und Auseinandersetzung, die zudem einen Beitrag gegen diktatorische – und zu Gunsten der Wahrung demokratischer – Herrschaft leisten können.<sup>48</sup> Ein eigenständiger unionsrechtlicher Grundrechtsschutz ist – neben der

---

44 *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 11 EUV, Rn. 14; *Huber*, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 11 EUV, Rn. 34.

45 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, *ABl. L 65* vom 11.3.2011, S. 1–22.

46 Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative, *ABl. L 130* vom 17.5.2019, S. 55–81.

47 Vgl. *Oeter*, *Föderalismus und Demokratie*, in: von *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 73 (102).

48 *Pache*, in: *Heselhaus/Nowak* (Hrsg.), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, 2. Aufl. 2020, § 7, Rn. 113 ff.; *Hofmann/Heger*, *Zur Zukunft der Europäischen Union als Werteunion*, *EuGRZ* 2022, 361 (366).

normativen Grundlage in Art. 6 EUV – ein legitimatorisch notwendiger Bestandteil des unmittelbar geltenden und Vorrang beanspruchenden Unionsrechts.<sup>49</sup> Gerade das Verhältnis der nationalen Grundrechte und der Unionsgrundrechte bzw. des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum EuGH in entsprechenden Grundrechtsfragen blickt auf eine langjährige Geschichte zurück.<sup>50</sup> Die Entscheidungen des Ersten Senats des BVerfG im November 2019 zum sog. „Recht auf Vergessen“ haben das Verhältnis der Grundrechtecharta zu den Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes neu bestimmt und damit einen Meilenstein gesetzt. *Henning Radtke* (Richter des Bundesverfassungsgerichts) gibt Einblick in die Entscheidung und ihre Begründung sowie zu den Implikationen und Konsequenzen der Rechtsprechung im europäischen Verfassungs(gerichts)verbund<sup>51</sup>.

Der Beitrag von *Moritz Malkmus* nähert sich dem Leitthema dieses Bandes aus einem nach außen gerichteten Blickwinkel, indem er die politischen Kriterien für einen Beitritt zur Europäischen Union (Art. 49 EUV) im Lichte der jüngsten Entscheidung des Europäischen Rates, der Ukraine, der Republik Moldau sowie Bosnien und Herzegowina den Status eines Bewerberlands für einen möglichen Beitritt zur Europäischen Union zuzuerkennen, betrachtet. Neben den unmittelbar beitriffsbezogenen Aspekten ist eine rechtliche Auseinandersetzung mit den Beitrittsverfahren auch angesichts des Ausmaßes, in dem die Formulierung politischer Beitrittskriterien in der Vergangenheit zur vertraglichen Kodifikation bestimmter europäischer Gründungswerte beigetragen hat (Art. 2 EUV), sowohl für die Auslegung als auch für mögliche Entwicklungen des Primärrechts aufschlussreich.

Selbstverständlich existieren noch weitere transnationale Herausforderungen, die einen Belastungstest für die europäische Demokratie darstellen. Dazu zählten unter anderem der fortschreitende Klimawandel<sup>52</sup>, Migration

---

49 So auch schon das BVerfG in seiner Solange I Entscheidung, BVerfGE 37, 271, insgesamt auch *Hofmann*, Grundrechte und grenzüberschreitende Sachverhalte, 1993; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 6 EUV, Rn. 5.

50 BVerfGE 37, 271 – Solange I, BVerfGE 73, 339 (387) – Solange II, BVerfG 102, 147 – Bananenmarktordnung; vgl. dazu auch *Gourdet*, Europäischer Grundrechtsschutz, 2021 sowie *Hofmann/Heger*, Zur neuen Grundrechte-Architektur im europäischen Mehrebenensystem, EuGRZ 2021, 1.

51 Nach *Vofßkuhle*, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, 1.

52 Vgl. zu den Maßnahmen: *Franzius*, Der „Green Deal“ in der Mehrebenenordnung, KlimR 2022, 2; *Frenz*, Klimaeuroparecht zwischen Green Deal und Corona, EuR 2020, 605; *Paleari*, The Impact of the European Green Deal on EU Environmental

und Zuwanderung<sup>53</sup>, die Bewältigung der Corona-Pandemie<sup>54</sup>, die Digitalisierung sowie die fortschreitende Instabilität der demokratischen Institutionen durch Hassrede oder Desinformation<sup>55</sup>, durch autoritäre Tendenzen in einzelnen Mitgliedstaaten<sup>56</sup> sowie die künftige Sicherheits- und Verteidigungspolitik<sup>57</sup> oder auch die Rolle der Europäischen Union in der Welt – um nur einige zu nennen.

### C. Wie geht es weiter?

Der Demokratiebegriff ist auch auf Ebene der Europäischen Union nicht feststehend. Die fortschreitende Integration über die vergangenen Jahrzehnte hat gezeigt, dass stets Veränderungen in der Europäischen Union

---

Policy. *The Journal of Environment & Development*, 31 (2022), 196; *Trübe/Scholz*, *The EU Green Deal and its Implementation*, 2023.

53 Siehe *Kleinlein*, Informalisierung der EU-Außenbeziehungen im Bereich Asyl und Einwanderung, in: *Donath/Heger/Malkmus/Bayrak* (Hrsg.), *Der Schutz des Individuums durch das Recht - Festschrift für Rainer Hofmann zum 70. Geburtstag*, 2023, S. 181.

54 Siehe *Goldmann*, Langfristige Bindungen, *NVwZ* 2023, 791 (791 ff.) zu Auswirkungen des Urteils des BVerfG vom 6.12.2022, 2 BvR 547/21 und 2 BvR 798/21 zu NextGenEU, allgemein dazu auch *Höpner*, *Vollendung der Währungsunion?*, *Leviathan*, 49 (2021), 488; *Fabbrini*, *Going beyond the pandemic: 'next generation eu' and the politics of sub-regional coalitions*, *Comparative European Politics* 21 (2023), 64; *Borońska-Hryniewiecka/Fromage*, *Introduction: democratic accountability in the EU economic governance post-crises: its many faces and potential outstanding gaps*, *The Journal of Legislative Studies*, 28 (2022), 299; kritisch zu NextGenEU: *Schorkopf*, *Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion*, *NJW* 2020, 3085 sowie *Nettesheim*, „Next Generation EU“: *Die Transformation der EU-Finanzverfassung*, *AöR* 145 (2020), 381.

55 Vgl. dazu u.a. die Beiträge in *Kirchner/Heger/Hofmann/Kadelbach* (Hrsg.), *Digitalisierung im Recht der Europäischen Union*, 2023.

56 Vgl. nur auszugsweise aus der Fülle der Literatur zu diesem Thema die Beiträge in *von Bogdandy et al.*, *Defending Checks and Balances in EU Member States. Taking Stock of Europe's Actions*, 2021; *Hofmann/Heger*, *Zur Zukunft der Europäischen Union als Werteunion*, *EuGRZ* 2022, 361 sowie die Beiträge von *Grabenwarter*, *von Bogdandy*, *Rosas* und *Kedzia* in: *Donath/Heger/Malkmus/Bayrak* (Hrsg.), *Der Schutz des Individuums durch das Recht - Festschrift für Rainer Hofmann zum 70. Geburtstag*, 2023.

57 Vgl. *Britz*, *European Defence Policy: Between Flexible Integration and a Defence Union*, in: *Engelbrekt/Ekman/Michalski/Oxelheim* (Hrsg.), *The EU between Federal Union and Flexible Integration*, 2023; *Fiott*, *In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine*, *Journal of European Integration* 45 (2023), 447 sowie die Beiträge in: *Hansen/Huseiva/Frankenthal* (Hrsg.), *Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine*, 2023.

ausgelöst wurden, die auch das Niveau der demokratischen Legitimation verbessert haben. Es ist auch heute noch zulässig, über Verstärkung oder Verschiebungen innerhalb des demokratischen Prinzips sowie über die Gewährleistungsbedingungen der Demokratie im Mehrebenensystem zu diskutieren.<sup>58</sup>

Vor diesem Hintergrund ist auch die Konferenz über die Zukunft Europas zu sehen, die am Europatag 2022 insgesamt 49 Vorschläge zur Veränderung der Europäischen Union vorgelegt hat.<sup>59</sup> Diese Konferenz war eine gemeinsame Initiative des Europäischen Parlaments, des Rates der EU und der Europäischen Kommission, um in Form eines *Bottom-up*-Ansatzes den Unionsbürgern Gehör zu verschaffen und sie in einem geleiteten Prozess mittels Debatten und Beratungen über die Zukunft Europas mitbestimmen zu lassen.<sup>60</sup> Im Abschlussbericht finden sich schließlich Vorschläge, die einige demokratische Aspekte wie die Bürgerbeteiligung<sup>61</sup>, Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den EU-Gesetzgebern und den Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Wahlen adressieren.<sup>62</sup> Sie bieten die Chance, in einem institutionalisierten Prozess, nämlich dem ordentlichen Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV, einen entsprechenden großen Diskurs über die Zukunft der Europäischen Union zu führen, wozu die Fragen der künftigen demokratischen Ausgestaltung zentrale Bedeutung einnehmen müssen. Die Europäische Kommission hat in diesem Zusammenhang versprochen, die gemachten Vorschläge zu analysieren und zu prüfen, wie sie umgesetzt werden können.<sup>63</sup> Sowohl das Europäische Parlament<sup>64</sup> als auch die Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen*<sup>65</sup>

---

58 Vgl. dazu u.a. *Thiele*, Verlustdemokratie, 2. Aufl. 2018, S. 19 ff.; vgl. auch die Beiträge in: Deitelhoff/Steffek (Hrsg.), Was bleibt vom Staat?: Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter, 2009.

59 Der Bericht ist unter: <https://futureu.europa.eu/de/pages/reporting?format=html&locale=de> abrufbar.

60 Vgl. dazu umfassend die Gemeinsame Erklärung zur Konferenz über die Zukunft Europas vom 5. März 2021, 6796/21.

61 Dazu auch OECD, Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions – Catching the Deliberative Way, 2020.

62 Vgl. zum Beispiel die Vorschläge 36, 38 und 39 des Abschlussberichts zur Konferenz zur Zukunft Europas.

63 *Europäische Kommission*, Konferenz zur Zukunft Europas - Von der Vision zu konkreten Maßnahmen COM(2022) 404 final.

64 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2022 zu der Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge, PA\_TA(2022)0244.

65 Rede zur Lage der Union, 2022, verfügbar unter: [https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-09/SOTEU\\_2022\\_Address\\_DE.pdf](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-09/SOTEU_2022_Address_DE.pdf), S. 22.

haben zudem die Bereitschaft zu einem Verfassungskonvent erklärt, um notwendige Vertragsänderungen zu diskutieren.

Auch dieser Band untersucht einige Aspekte des *status quo* sowie Verbesserungspotentiale des demokratischen Prinzips in der Europäischen Union. Viele Institutionen leisten bisweilen einen wertvollen Beitrag für die demokratische Ausgestaltung und Arbeitsweise der Europäischen Union. Nicht alle bestehenden Optimierungspotentiale würden aufwendige und politisch heikle Vertragsänderung erfordern, sondern können auch im bisherigen System mit positiven Auswirkungen umgesetzt werden. Ob dafür die Konferenz zur Zukunft Europas „neuen Schwung für die europäische Demokratie“<sup>66</sup> ausgelöst hat, bleibt noch abzuwarten – zu hoffen ist es jedenfalls.

Insgesamt ist festzuhalten, dass in der Diskussion über die Zukunft der Demokratie in der Europäischen Union die Gegenstände der in diesem Band veröffentlichten Beiträge fraglos eine erhebliche Rolle spielen. Die Bewahrung der Demokratie sowie das Ringen um ihre beste Fortentwicklung sind nicht nur Aufgabe aller Gewalten im Mehrebenensystem, sondern auch Ziel und Ansporn wissenschaftlicher Bemühungen.

---

66 *Europäische Kommission*, Arbeitsprogramm der Kommission für 2020, 2.6., vgl. dazu Müller, Individuelle und kollektive Selbstbestimmung jenseits des Nationalstaats: das kosmopolitisch-demokratische Narrativ der europäischen Integration, *integration* 4/2021, 251 (260).



# Ein Demokratiebegriff für die europäische Gesellschaft

Armin von Bogdandy\*

## A. Einleitung

Die Union operiert, so der EU-Vertragsgesetzgeber, als eine repräsentative Demokratie (Art. 10 Abs. 1 EUV). Um die Bedeutung und die Implikationen dieser Entscheidung angemessen zu verstehen, ist der Begriff der Demokratie zu rekonstruieren. Dies erfolgt in Auseinandersetzung mit Stimmen, welche den Charakter der Union als eine repräsentative Demokratie bezweifeln. Zunächst frage ich, wie eine europäische Demokratie ohne einen europäischen *Demos* möglich ist. Anschließend geht es darum, wie Wahlen ohne Wahlrechtsgleichheit zu einem repräsentativen Parlament, ein Rat aus Regierungsvertretern zu einer demokratischen Legislative und intransparente Trilogie zu demokratischer Gesetzgebung führen können. Abschließend thematisiere ich Wege zu einer demokratischeren Union.

## B. In wessen Namen?

Aus etymologischer Sicht bedeutet Demokratie die Herrschaft eines *Demos*, eines Volkes. Die europäischen Verträge postulieren aber kein europäisches Volk.<sup>1</sup> Dennoch bestimmt der Vertragsgesetzgeber die Union als eine repräsentative Demokratie. Begibt er sich damit auf einen konzeptionellen und politischen Irrweg? Baut er vielleicht gar pseudodemokratische Institutionen für eine Gesellschaft, die nur nominell demokratisch ist?

---

\* Dieser Beitrag basiert auf dem Beitrag „European Democracy: A Reconstruction through Dismantling Misconceptions“ ELTE Law Journal 1 (2022), 5-23, der wiederum auf meinem Buch „Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft“ (Suhkamp 2022, Berlin) beruht.

Armin von Bogdandy ist Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und Professor für öffentliches Recht an der Goethe-Universität Frankfurt.

1 Einen europäischen *Demos* postuliert jedoch Generalanwältin Eleanore Sharpston, EuGH, verbundene Rechtssachen C-715/17, C-718/17 und C-719/17, *Europäische Kommission/Polen u. a.*, Schlussanträge von GA Sharpston, EU:C:2019:917, Rn. 253 (als Reaktion auf das Brexit-Votum).

Eine andere Interpretation erscheint mir plausibler: Dem Vertragsgesetzgeber ist gelungen, was Peter Badura bereits 1964 als Schlüssel einer demokratischen Zukunft identifizierte, nämlich die Rekonstruktion der Demokratie jenseits eines Staatsvolks, eines Nationalstaates.<sup>2</sup> Er hat dazu die mitgliedstaatlichen Gebäude der demokratischen Institutionen unter einem neuen Dach zusammen gebracht. Das so entstandene neue Gebäude, das sich über große Teile des europäischen Kontinents erstreckt, verleiht dem demokratischen Prinzip eine neue Dimension. Dieses Gebäude dient der Verwirklichung des Art. 2 EUV, der eine demokratische Union als die institutionelle Seite der europäischen Gesellschaft (Art. 2 Satz 2 EUV) vorgibt.<sup>3</sup>

Dieses Gebäude ist komplex. Der Vertragsgesetzgeber baut es auf den bestehenden mitgliedstaatlichen Institutionen und verfassungsrechtlichen Traditionen. Entsprechend bedeutsam ist der Begriff des Volkes. Der Vertragsgesetzgeber postuliert zwar kein europäisches Volk, weist aber den „Völkern Europas“ eine zentrale Rolle zu (vgl. nur Art. 1 Abs. 2 EUV). Diese Rolle ist so zentral, dass er die Völker der Mitgliedstaaten unmittelbar mit der Union verkoppelt, indem er sie als „ihre Völker“, also als Völker der Union, konzeptualisiert (Art. 3 Abs. 1 EUV).

Die mitgliedstaatlichen demokratischen Prozesse sind elementar für die Union. Nach dem EU-Vertrag legitimieren die Völker die Union, indem sie die Verträge, Beitritte und Finanzmittel ratifizieren (Art. 48 f. EUV, Art. 311 AEUV) und durch ihre Regierungen im Europäischen Rat und im Rat am europäischen demokratischen Prozess teilnehmen (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2). Diese starke Rolle der mitgliedstaatlichen Völker wirkt demokratiesichernd, weil sie der bereits von Kant artikulierten Sorge entgegenwirkt, dass sich eine zentralisierte kontinentale Regierung als besonders despotisch erweisen könnte.<sup>4</sup>

Der Begriff des Volkes spielt im europäischen Diskurs eine große Rolle, allerdings in einem neuen Stück. Das zeigt sich schon daran, dass der

---

2 Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, in: VVDStRL 23 (1996), S. 34 (38); prägnant *Nettesheim*, *Demokratisierung der Europäischen Union und Europäisierung der Demokratietheorie*, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, 2005, S. 143.

3 Dazu näher Mangiameli, *Article 2*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, 2013, Rdnr. 35-41; *Azoulai*, *The Law of European Society*, CMLRev. Special Issue 59 (2022), S. 203; *von Bogdandy* (Fn. \*).

4 *Kant*, *Zum ewigen Frieden*, 1795, in: Vorländer (Hrsg.), *Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik*, 1964, S. 128.

Vertragsgesetzgeber diesen Begriff nicht im Singular, sondern im Plural verwendet. Dies impliziert einen begrifflichen Wandel, den der terminologische Vorschlag einer *Demoikratie*, einer Demokratie der Völker, trefflich artikuliert.<sup>5</sup> Ein solches Verständnis von Demokratie ist in der Sache keineswegs neu und es verfehlt auch nicht den Begriff der Demokratie. Das zeigt bereits der Vergleich mit dem Verfassungsdenken anderer kontinentaler Demokratien wie den USA und Indien, wo sich ähnliche pluralistische Verständnisse finden.<sup>6</sup> Der Nationalstaat war nie das einzige Gebäude demokratischer Institutionen.

Der Begriff einer Demokratie der Völker, der *Demoikratie*, ist wichtig, aber nur ein Teil des europäischen Demokratiebegriffs. Er ist notwendig, aber nicht hinreichend zum Verständnis des Art. 10 Abs. 1 EUV. In der Metapher des Gebäudes erfasst die *Demoikratie* nur die seitlichen Öffnungen der verbundenen nationalen Gebäude, nicht aber das Ganze, welches das gemeinsame Dach hervorgebracht hat. Der EU-Vertrag fasst dieses neue Ganze mit einem großen Begriff des europäischen politischen Denkens, dem der Gesellschaft. Laut EU-Vertrag bilden die 27 *demoi* nach 70 Jahren europäischer Integration (Art. 1 Abs. 2 EUV) inzwischen *eine* Gesellschaft (Art. 2 Satz 2 EUV).

Der Begriff Gesellschaft spielt spätestens seit Art. 16 der Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers von 1789, einer der einflussreichsten Bestimmungen des europäischen Konstitutionalismus, eine bedeutende verfassungsrechtliche Rolle, wie etwa seine Verwendung in der EMRK zeigt. Er kommt mit einem Programm, weil er die soziale Totalität eher von den interagierenden Individuen her konzipiert, und nicht, wie etwa der Begriff *Staat*, eher ausgehend von den Institutionen öffentlicher Gewalt. Dem entspricht es, dass der Vertragsgesetzgeber die demokratische Legitimation der Union, neben den Völkern, auf die Unionsbürgerschaft stützt. Auf dieser Spur hat etwa Peter Häberle in einem seiner bekanntesten

---

5 Nicolaidis, The New Constitution as European ‘Demoi-crazy’?, CRISPP 7 (2004), S. 76; Cheneval/Schimmelfennig, The Case for Demoicracy in the European Union, JCMS 51 (2013), S. 334.

6 Zu Indien Dann/Thiruvengadam, Comparing Constitutional Democracy in the European Union and India. An Introduction, in: Dann/Thiruvengadam (Hrsg.), Democratic Constitutionalism in India and the European Union: Comparing the Law of Democracy in Continental Politics, 2021, S. 1 (2).

Aufsätze auch die bundesdeutsche Demokratie als „Bürgerdemokratie“ und eben nicht als „Volksdemokratie“ konzipiert.<sup>7</sup>

Dem entspricht der Aufbau der Verträge. Titel II des EU-Vertrages („Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“) beginnt mit Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft in Art. 9 EUV. Diese transnationale Bürgerschaft ist neben der *Demoikratie* ein weiterer Durchbruch im demokratischen Denken. Art. 10 EUV erklärt die Union zu einer repräsentativen Demokratie, weil „die Bürgerinnen und Bürger [...] unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten“ sind.

Der Vertragsgesetzgeber stützt die demokratische Legitimation der Organe der Union auf die Völker der Mitgliedstaaten *und* die Unionsbürgerinnen und -bürger.<sup>8</sup> Art. 10 Abs. 2 EUV legt zwei Stränge der demokratischen Vertretung fest: einen, den der Europäische Rat und der Rat verkörpern, und einen anderen durch das Europäische Parlament, das die Unionsbürgerinnen und -bürger direkt wählen. Dies wird treffend als doppelte Legitimation bezeichnet.<sup>9</sup> Die EU bezieht ihre demokratische Legitimität nicht nur aus einer Quelle, sondern aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Verfahren und Institutionen. Die demokratische Legitimation der Unionsorgane ist also komplex, so wie die europäische Gesellschaft. Diese pluralistische Struktur wird nicht dadurch beeinträchtigt, dass es letztlich dieselben Personen sind, die einmal als unter ihrer Staatsangehörigkeit und einmal unter ihrer Unionsbürgerschaft abstimmen.<sup>10</sup> Entscheidend ist, dass die verschiedenen Verfahren und Institutionen die verschiedenen Rollen und Identitäten spiegeln.<sup>11</sup>

Unter den beiden demokratischen Strängen ist der Strang, der die siebenundzwanzig Völker zusammenführt, der stärkere: man denke an die

---

7 Häberle, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, JZ 30 (1975), 297 (302); Bryde, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, Staatswissenschaften und Staatspraxis 5 (1994), S. 1 (2).

8 Oeter, Föderalismus und Demokratie, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundlagen, 2009, S. 73 (92).

9 Als erster wohl Kluth, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive, 1995, S. 67 ff.

10 Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 148 (176); von Achenbach, Demokratische Gesetzgebung in der Europäischen Union. Theorie und Praxis der dualen Legitimationsstruktur europäischer Hoheitsgewalt, 2014, S. 463.

11 Habermas, Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Ein Essay zur Verfassung Europas, ZaöRV 72 (2012), 1 (18 ff.).

Bedeutung der nationalen Ratifizierung der Verträge (Art. 1 Abs. 1 EUV) und an die Schlüsselrolle des Europäischen Rates. Zugleich ist die Bedeutung des Europäischen Parlaments dank des Vertragsgesetzgebers über die Jahre gestiegen. Denn er stellt es inzwischen an die Spitze der Organe. Sowohl in Art. 10 EUV als auch in Art. 13 EUV wird es noch vor dem Europäischen Rat genannt.

Die repräsentativen Institutionen der Union vertreten die Völker und die Bürgerinnen und Bürger der Union. Repräsentieren sie damit auch ein demokratisches „Wir“? Diese Frage ist ebenso wichtig wie die Frage nach einem europäischen Volk. Viele Autoren fordern zwar nicht die Existenz eines Volkes für eine Demokratie, wohl aber eine kollektive Identität im Sinne eines „Wir“, da sie die kollektive Selbstbestimmung als Fluchtpunkt von Demokratie postulieren.<sup>12</sup>

Es gibt keinen Hinweis darauf, dass der Vertragsgesetzgeber die europäische Demokratie von einem europäischen „Wir“ abhängig macht. Das scheint realistisch: Es gibt zwar selbstreflexive Prozesse in der europäischen Gesellschaft,<sup>13</sup> aber kaum jemand behauptet, es gäbe ein europäisches „Wir“ der kollektiven Selbstbestimmung. Das „We the People“ der amerikanischen Verfassung findet sich zwar in vielen Köpfen, die sich über den EU-Vertrag beugen, aber eben nicht in seinem Text. Der beginnt vielmehr mit Seiner Majestät dem König der Belgier, gefolgt von Ihrer Majestät der Königin von Dänemark.

Wenn man Demokratie als kollektive Selbstbestimmung begreift, bedeutet dies, dass die Union undemokratisch oder demokratieunfähig ist. Solche Auffassungen sind natürlich legitim und nähren die selbstkritische Haltung der europäischen Gesellschaft. Für die Auslegung von Art. 2 EUV und Art. 10 EUV ist sie jedoch nicht hilfreich, da sie die politische Entscheidung, die diesen Bestimmungen zugrunde liegt, nicht fassen.

Allerdings könnte der Vertragsgesetzgeber mit dieser Entscheidung die demokratische Idee verkannt oder gar verraten haben, weil er ein politisches System ohne Selbstbestimmung als demokratisch deklarierte. Dagegen sprechen allerdings die demokratische Dignität dieser Entscheidung

---

12 Möllers, Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, 2005, S. 28 ff.; Forst, Legitimität, Demokratie und Gerechtigkeit: Zur Reflexivität normativer Ordnungen, in: Flügel-Martinsen et al. (Hrsg.), *Deliberative Kritik - Kritik der Deliberation*, 2014, S. 137 (140).

13 Přibáň, Introduction: on Europe's crises and self-constitutions, in: ders. (Hrsg.), *Self-Constitution of European Society. Beyond EU politics, law and governance*, 2016, S. 1.

(Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten, oft mit qualifizierten Mehrheiten) und die zahlreichen respektablen Theorien, welche Demokratie nicht als kollektive Selbstbestimmung, sondern als Prozess einer pluralistischen Gesellschaft konzipieren.<sup>14</sup> So gelange ich zu einer Nachfrage an Demokratietheorien, die mit Blick auf die europäische Demokratie gleichwohl an der Idee der Selbstbestimmung festhalten. Inwiefern ist es für eine demokratietheoretische Einschätzung der demokratischen Natur eines politischen Verbands relevant, wenn frei gewählte Organe seine demokratische Natur festgestellt haben?

Es ist zu betonen, dass der Vertragsgesetzgeber kein minimalistisches Konzept von Demokratie verfolgt.<sup>15</sup> Man kann Art. 2 EUV vielmehr ein anspruchsvolles Demokratieverständnis entnehmen, verlangt er doch, dass die Handlungen der Union den Grundsätzen des Pluralismus, der Nichtdiskriminierung, der Toleranz, der Gerechtigkeit, der Solidarität und der Gleichheit von Frauen und Männern, der Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, entsprechen. Diese hohen Anforderungen nehmen viele der Anliegen von Demokratietheorien auf, die Demokratie unter der Idee der Selbstbestimmung konzipieren.

Die Organe der Union repräsentieren also kein europäisches „Wir“, sondern vertreten die siebenundzwanzig mitgliedstaatlichen Völker und fast 450 Millionen Menschen, die gleichzeitig Staatsangehörige und Unionsbürger sind. Die Organe der Union verkörpern sie nicht, sondern dienen ihren Interessen (Art. 13 Abs. 1 EUV). Die Institutionen entscheiden in ihrem Namen, aber dies nicht im im Sinne identitärer Repräsentation.<sup>16</sup>

### C. Demokratische Repräsentation

Weiter gibt es Zweifel, ob das Europäische Parlament, der Europäische Rat und der Rat selbst in diesem (reformierten) Sinne demokratische Repräsentation leisten. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament ungleich sind und in den Räten die nationalen

---

14 *Laski*, *The Foundations of Sovereignty*, 1921, S. 251. Näher dazu noch unten, C.III.

15 Dazu kritisch *Habermas*, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, 1973, S. 169 ff.

16 Die politische Theorie thematisiert diese Verschiebung als „representative turn“, *Kröger/Friedrich*, *Introduction: the representative turn in EU studies*, *JEPP* 20 (2013), S. 155; *Näsström*, *Where is the representative turn going?*, *EJPT* 10 (2011), S. 501.

Exekutiven sitzen. Verfehlt Art. 10 EUV deswegen notwendige Gehalte des Demokratiebegriffs?

## I. Ungleiche Stimmrechte

Diejenigen, die den repräsentativen Charakter des Europäischen Parlaments anzweifeln, können sich auf die Autorität des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts stützen. Danach hat sich der Vertragsgesetzgeber begrifflich vergriffen, als er diese Institution als Parlament bezeichnete. Sie sei nichts anderes als ein „supranationales Vertretungsorgan [...] der miteinander vertraglich verbundenen Völker“.<sup>17</sup> Die Doktrin, dass ein Parlament notwendigerweise ein Volk repräsentieren muss, habe ich bereits widerlegt (B.). Die Disqualifikation des Europäischen Parlaments durch den Zweiten Senat beruht aber auch darauf, dass nicht jede Stimme bei seiner Wahl das gleiche Gewicht hat.

Gemäß Art. 14 Abs. 3 EUV werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt, jedoch nicht in gleichen Wahlen. Wie in den Vereinigten Staaten ergibt sich die Ungleichheit zunächst aus der Tatsache, dass die Wahlen nach unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Gesetzen durchgeführt werden. Der Auftrag des Vertrages in Art. 223 Abs. 1 AEUV, ein einheitliches Gesetz zu erlassen, ist bislang nicht erfüllt worden.<sup>18</sup>

Die Disqualifikation ergibt sich aber vor allem aus der in Art. 14 Abs. 2 EUV verankerten Entscheidung, dass die Vertretung im Europäischen Parlament „degressiv proportional“ stattfindet. Degressive Proportionalität bedeutet, dass die bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten weniger Vertreter entsenden als die weniger bevölkerungsreichen. Im Durchschnitt repräsentiert ein Sitz im Europäischen Parlament etwa 630.000 Bürgerinnen und Bürger. Die Spanne zwischen den Extremen ist jedoch groß: Jeder der 96 deutschen Sitze entspricht etwa 860.000 Einwohnern dieses bevölkerungsreichsten Mitgliedstaates, während jeder der 6 maltesischen Sitze etwa 77.000 Einwohnern entspricht. Der Wert einer deutschen Stimme im Vergleich zu einer maltesischen erinnert an den Wert einer Stimme aus dem dritten Stand im Vergleich zu einer Stimme aus dem ersten Stand

---

17 BVerfGE 129, 300 - Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht, Rn. 81.

18 Zu den Gründen *León*, *Four Decades of the European Electoral Act: a Look Back and a Look Ahead to an Unfulfilled Ambition*, ELR 42 (2017), S. 353.

im undemokratischen preußischen Dreiklassenwahlsystem des späten 19. Jahrhunderts.

Niemand versteht das derzeitige Wahlrecht für das Europäische Parlament als modellhaft für einen demokratischen Parlamentarismus: Es gibt viel Raum für Verbesserungen.<sup>19</sup> Aber der Vertragsgesetzgeber hat sich nicht für das Hegelsche Repräsentationsmodell der Stände<sup>20</sup> oder für eine maltesische Klassenherrschaft über die Deutschen entschieden. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts verkennt bei der Verabsolutierung der Ergebnisgleichheit der Stimmen, dass das Gebot der Wahlgleichheit entstanden ist, um einer Privilegierung der Oberschichten entgegenzuwirken, d.h. um Unterschiede im sozialen Einfluss zu neutralisieren.<sup>21</sup> Die Überrepräsentation der Bevölkerungen kleiner Mitgliedstaaten spiegelt jedoch keine Klassenherrschaft wider. Vielmehr entspricht sie, wie in anderen Föderationen, den Grundsätzen des Pluralismus und des Schutzes von Minderheiten, die auch Art. 2 EUV verankert.<sup>22</sup> Diese Gründe rechtfertigen auch die Überrepräsentation der dänischen und sorbischen Minderheit im deutschen Wahlrecht.<sup>23</sup> Die degressive Proportionalität beruht auf guten demokratischen Gründen, sie ist kein Verrat des demokratischen Prinzips.<sup>24</sup>

---

19 *Arndt*, Ausrechnen statt aushandeln: Rationalitätsgewinne durch ein formalisiertes Modell für die Bestimmung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, *ZäoRV* 68 (2008), S. 247.

20 *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts, in: *Moldenhauer/Michel* (Hrsg.), *Werke* in zwanzig Bänden mit Registerband. Bd 7 (erstmalig erschienen 1821, Suhrkamp 1970, Frankfurt am Main), § 301.

21 *Morlok*, Art. 38 GG, in: *Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar* Bd 2, 2015, 1053, Rn 57, 99.

22 *Habermas*, Zur Prinzipienkonkurrenz von Bürgergleichheit und Staatengleichheit im supranationalen Gemeinwesen. Eine Notiz aus Anlass der Frage nach der Legitimität der ungleichen Repräsentation der Bürger im Europäischen Parlament, *Der Staat* 53 (2014), S. 167.

23 § 6 Abs. 3 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes; § 3 Abs. 1 Satz 2 des Schleswig-Holsteinischen Wahlgesetzes; § 3 Abs. 1 Satz 2 des Brandenburgischen Wahlgesetzes; *Pennicino*, Elections in: *Grote u. a.* (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, 2017, Rn. 17.

24 Der einstimmige Beschluss 2018/937 des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments bestimmt die derzeitige Verteilung.

## II. Exekutivföderalismus

Die demokratische Legitimation des europäischen politischen Prozesses hat einen zweiten Strang, der bei den Wahlen in den Mitgliedstaaten beginnt und über den Europäischen Rat und den Rat verläuft. Die Vertreter in diesen beiden Organen entstammen den nationalen Exekutiven. Deshalb ähneln sie dem deutschen Bundesrat, mit einem wesentlichen Unterschied: Art. 10 Abs. 2 EUV erklärt den Europäischen Rat und den Rat zu repräsentativen Organen. Das Grundgesetz enthält keine solche Erklärung.

Da sich die beiden Räte aus Vertretern der nationalen *Exekutiven* zusammensetzen, scheint Art. 10 Abs. 2 EUV das Wesen demokratischer Repräsentation zu verkennen, die eben durch ein Parlament erfolgt. Die Begriffspaare Parlament und Regierung, Legislative und Exekutive verorten traditionell die demokratische Repräsentation nur bei Ersteren. Ein solches Verständnis findet sich insbesondere in Verfassungstraditionen, in denen sich demokratische Parlamente gegen monarchische Regierungen durchsetzen mussten.<sup>25</sup> Dieser Kampf ist jedoch ausgefochten und gewonnen: In allen Mitgliedstaaten bedürfen die Regierungen der parlamentarischen Bestätigung. Doch mehr noch: Die demokratische Verfassungsentwicklung im 20. Jahrhundert zielte auf Regierungen, die ihre Legitimation aus Wahlen beziehen, aber gleichzeitig ein Machtzentrum bilden, das demokratische Herrschaft tatsächlich zu verwirklichen vermag.<sup>26</sup> Dieser letztgenannte Aspekt erklärt die prominente Rolle des Europäischen Rates im europäischen Regierungssystem, das inzwischen semipresidentielle Züge aufweist.<sup>27</sup>

Das war nicht immer so. In den ersten Jahrzehnten der Integration war das Paradigma die Gemeinschaftsmethode, nach der zunächst das Duo aus Kommission und Rat und dann das Trio aus Kommission, Rat und Parlament den europäischen politischen Prozess dominieren sollte. Zum Leidwesen vieler Euroföderalisten wurde diese Methode durch den

---

25 Schönberger, Das Parlament im Anstaltsstaat. Zur Theorie parlamentarischer Repräsentation in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs (1871-1918), 1997, S. 13 ff.

26 von Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung. Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik, 2000, S. 39 ff., 107 ff.

27 Reestman/Besselink, Editorial: *Spitzenkandidaten* and the European Union's system of government, EuConst 15 (2019), S. 609 (610); zur Bedeutung des Organs van Middelaar/Puetter, The European Council: The Union's Supreme Decision-Maker, in: Hodson/Puetter/Saurugger/Peterson (Hrsg.), The Institutions of the European Union, 2022, S. 51.

Europäischen Rat seit den 1970er Jahren zunehmend überlagert.<sup>28</sup> Seit den 1990er Jahren hat der Europäische Rat mehr und mehr eine Rolle übernommen, welche die mitgliedstaatlichen Verfassungen den Amtsträgern, aus denen er sich zusammensetzt, zuschreiben: die politische Führung. Viele Verfassungen verstehen dieses Amt als Machtzentrum, das in schwierigen Politikfeldern die Richtung vorgeben sowie kritische Entscheidungen treffen und durchsetzen kann. Ohne solche Handlungsfähigkeit gibt es keine Demokratie.<sup>29</sup>

Heute gewährleistet der Europäische Rat mehr als jede andere Institution die Handlungsfähigkeit der Union, als Richtliniengeber, als Gestalter, Vermittler und Krisenmanager, als Kommunikator gegenüber der Öffentlichkeit.<sup>30</sup> Darin zeigt sich eine Ironie der europäischen Transformation: Eine Institution, die anfangs eine intergubernementale Verkümmern der EU zu bedeuten schien, wurde zu ihrem wohl mächtigsten, wenngleich immer wieder stotterndem Motor.<sup>31</sup> Zutreffend stellen Medien den Europäischen Rat als Inbegriff der europäischen Kompromissmaschine dar. Diese Kompromissmaschine als eine demokratisch repräsentative Institution zu begreifen, verrät nicht den demokratischen Gedanken. Kompromisse sind prinzipiell demokratisch wertvoll, wie Hans Kelsen unter den juristischen Demokratietheoretikern besonders eindrücklich gezeigt hat.<sup>32</sup>

Das bedeutet nicht, dass Kompromisse die Demokratie nicht kompromittieren können. Die entsprechenden Maßstäbe ergeben sich aus den Grundsätzen des Art. 2 EUV. Das wird beim Europäischen Rat insbesondere mit Blick auf die Gewaltenteilung als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips immer relevant. Ein mögliches Beispiel ist der große Einfluss des Europäischen Rates auf die Verordnung 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union.<sup>33</sup>

---

28 *Pescatore*, Some Critical Remarks on the Single European Act, CMLRev. 24 (1987), S. 9 (11 ff.).

29 *Cassese*, Il buon governo. Letà dei doveri, 2020, S. 6 ff.

30 *van Middelaar*, Alarums & Excursions: Improvising Politics on the European Stage, 2019, S. 178 ff.

31 Für eine Geschichte, die ganz aus dieser Perspektive geschrieben wurde, siehe *van Middelaar*, The Passage to Europe: How a Continent Became a Union, 2014, S. 392.

32 *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Auflage, 1929, S. 57.

33 Verordnung 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union. Siehe dazu Editorial Comments, Compromising (on) the General Conditionality Mechanism and the Rule of Law, CMLRev. 58 (2021), 267 (Verletzung); *de*