



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 14

23.11.2004

Christian Calliess:

**Demokratie im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund  
– Eine Analyse mit Blick auf den Konventsentwurf für einen Europäischen  
Verfassungsvertrag –**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



## **Demokratie im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund** **– Eine Analyse mit Blick auf den Konventsentwurf für einen Europäischen** **Verfassungsvertrag –**

### I. Einführung

Wann auch immer man über Demokratie in Europa spricht<sup>1</sup>, man muss sich fast zwangsläufig mit der gegenüber der europäischen Integration erhobenen Kritik auseinandersetzen<sup>2</sup>, dass sich diese auf Kosten der Parlamente ganz überwiegend administrativ-technokratisch bzw. gubernativ-elitär vollzogen habe und noch immer vollziehe. Sollte daher auch auf europäischer Ebene nur der schöne Schein der Demokratie<sup>3</sup> regieren? Oder hat sich im Zuge der Vertragsänderungen von Maastricht, über Amsterdam und Nizza bis hin zum Entwurf des Vertrags über eine europäische Verfassung (VVE) nicht längst eine Entwicklung vollzogen, die – mit Rücksicht auf den besonderen Charakter der EU als Staaten- und Verfassungsverbund – einem spezifisch europäischen Demokratieprinzip den Weg geebnet hat, dass kaum noch hinter den klassischen staatlichen Anforderungen an Demokratie zurückbleibt? Entgegen manchen Stimmen im Schrifttum und auch entgegen den diesbezüglichen Äußerungen des BVerfG im Maastricht-Urteil<sup>4</sup> wurde schon früh ein pragmatischer Ansatz verfolgt, der eine Leitformel für das Demokratieprinzip im europäischen Integrationsprozess formulierte, die es vor überhöhten, idealisierten (da auch im Nationalstaat in der Praxis nicht realisierten) Vorgaben und Aufladungen schützt<sup>5</sup>: Je mehr staatliche Kompetenzen auf die EU übertragen werden, desto mehr muss die Rechtsetzung auf europäischer Ebene den Anforderungen des Demokratieprinzips genügen. Damit werde, so

---

\* Für ihre hilfreiche Unterstützung bei der Ausarbeitung dieses Beitrags danke ich meiner Assistentin Frau Mag. Martina Lais.

<sup>1</sup> *Georg Ress*, Rechtsprobleme der Direktwahl des Europäischen Parlaments, in: Charles Zorgibe (Hrsg.), *Rechtliche Probleme der Einigung Europas*, 1979, S. 110 f.; *ders.*, Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Legitimierung der Rechtsetzung der EG, Überlegungen zum europäischen Gemeinschaftsrecht und deutschen Verfassungsrecht, in: GS Wilhelm Karl Geck, 1989, S. 625 ff.; *ders.* Das Europäische Parlament als Gesetzgeber, *Der Blickpunkt der Europäischen Menschenrechtskonvention*, ZEuS 1999, S. 219.

<sup>2</sup> Vgl. nur die Beiträge von *Ress* (Anm. 1) m.w.N.

<sup>3</sup> Vgl. *Hans Herbert v. Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie, 2002, S. 19 ff. (zu Deutschland) und S. 170 ff., 278 ff. (zur EU).

<sup>4</sup> BVerfGE 89, S. 155 (184 ff.); weitere Nachweise in der Kritik von *Ress*, ZEuS 1999 (Anm. 1), S. 219 ff.

<sup>5</sup> *Ress*, GS Geck (Anm. 2), S. 675, 680.

Ress weiter, „aus dem dynamischen Charakter der EG, der fortschreitenden Inanspruchnahme von Rechtsetzungskompetenzen und damit der steigenden „Staatsähnlichkeit“ der richtige Schluss gezogen. Ohne die Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf das Parlament wird eine derartig fortgeschrittene und umfassende Exekutivgesetzgebung durch den Ministerrat im Lichte des Grundgesetzes verfassungswidrig“. Die Bundesregierung sei daher (damals aus Art. 24 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG analog, heute Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) gehalten, in dem Maße auf die Wahrung des Wesensgehalts der parlamentarischen Demokratie in der EG hinzuwirken, in welchem Kompetenzbereiche, die zum Kern der Staatlichkeit gehören, in die Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinschaft übergehen.

## II. Zum Inhalt des Demokratieprinzips in der EU

Das „europäische“ Demokratieprinzip, wie es in Art. 6 Abs. 1 EUV verankert ist, lässt sich nur verstehen, wenn man die EU als Staaten- und Verfassungsverbund begreift. In diesem Verbund erfährt das Demokratieprinzip, wie noch näher zu zeigen sein wird, eine spezifische Ausgestaltung, indem es auf zwei, einander ergänzenden Legitimationssäulen – dem Europäischen Parlament einerseits sowie (vermittelt über den Rat) den nationalen Parlamenten andererseits – beruht.

Diese Erkenntnis spiegelt zunächst einmal Art. 6 Abs. 1 EUV wider. Neben den Grundsätzen der Freiheit, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit bekräftigt diese Bestimmung, dass die Union auf dem Grundsatz der Demokratie „beruht“, sowie, dass dieser Grundsatz „allen Mitgliedstaaten gemeinsam“ ist.<sup>6</sup> Aus dieser Feststellung wird zunächst ersichtlich, dass Demokratie nicht nur ein Struktur- und Leitprinzip in den Mitgliedstaaten, sondern auch – nunmehr explizit<sup>7</sup> – der Union darstellt.<sup>8</sup> Hieraus ergeben sich entsprechende Anforderungen an Aufbau und Inhalt sowohl der europäischen Rechtsordnung als auch der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Obwohl die Bestimmung des Artikel 6 Absatz 1 EUV mit dem Verweis auf den Grundsatz der

---

<sup>6</sup> Im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents findet sich ebenfalls eine entsprechende Bestimmung. Artikel I- 2 VVE erwähnt die Demokratie als einen der „Werte, auf die sich die Union gründet“ und „die allen Mitgliedstaaten gemeinsam“ sind, *Europäischer Konvent*, Vertrag über eine Verfassung für Europa, 18.7.2003, ABl. 2003 C 169/1.

<sup>7</sup> Zur Anerkennung des Demokratieprinzips als Allgemeinen Rechtsgrundsatz : EuGH, Rs. 138/79, *Roquette Frères – Isoglucose*, Slg. 1980, 3333, 3360 Rn. 33.

<sup>8</sup> *Thorsten Kingreen* in C. Calliess/M. Ruffert, Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, Neuwied 2002, Art. 6 EUV, Rn. 2. Eine Selbstverpflichtung der Union lässt sich auch durch die Bezugnahmen auf den Grundsatz der Demokratie in der 3. Präambelerwägung zum Unionsvertrag erkennen, wo sich die Union ausdrücklich zur Demokratie „bekennt“, *Winfried Kluth* in C. Calliess/M. Ruffert (Anm. 8), Art. 189 EGV Rn. 6.

Demokratie also auf einen Begriff zurückgreift, der in erster Linie im staatlichen Bereich vorgeprägt wurde, bemessen sich die Anforderungen, die an die demokratische Legitimation der Union bzw. Gemeinschaft gestellt werden, nicht nach einem mitgliedstaatlichen Demokratiebegriff, da auch zwischen den Mitgliedstaaten, was die konkreten Ausprägungen der Demokratie betrifft, erhebliche Unterschiede bestehen.<sup>9</sup> Angesichts dessen muss die Union einem europäischen, im Hinblick auf ihre besondere Ausgestaltung modifizierten, und dementsprechend „unionsspezifischen Demokratiekonzept“ entsprechen.<sup>10</sup> Darauf wird sogleich zurückzukommen sein.

Der Verfassungsentwurf zählt wie bisher die Demokratie in Artikel I- 2 VVE zu den grundlegenden Werten „auf die sich die Union gründet“ und „die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind“. Als wesentliche Neuerung enthält er jedoch darüber hinaus einen eigenen Titel VI zum „demokratischen Leben in der Union“, dessen Inhalt Ansatzpunkte für die konkrete Ausgestaltung des Wertes der Demokratie auf der supranationalen Ebene liefern kann.<sup>11</sup> In diesem Titel sind daher zunächst bestimmte Grundsätze aufgezählt, die die Grundlage des „demokratischen Lebens in der Union“ bilden sollen, wie jener „der demokratischen Gleichheit“ aller Unionsbürgerinnen und –bürger in Artikel I- 44 VVE, sowie die Prinzipien der „repräsentativen“ (Artikel I- 45 VVE) und der „partizipativen“ (Artikel I- 46 VVE) Demokratie. In weiterer Folge werden einzelne, die europäische Demokratie konkretisierende Elemente aufgezählt. So wird auf bestimmte demokratische Einrichtungen Bezug genommen, wie auf die Rolle und Funktion der Sozialpartner (Artikel I- 47 VVE), gleichwohl „unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Systeme“, und auf den Europäischen Bürgerbeauftragten (Artikel I- 48 VVE). Zudem erwähnt der Verfassungsentwurf noch die „Transparenz der Arbeit der Organe der Union“ (Artikel I- 49 VVE) sowie den personenbezogenen Datenschutz (Artikel I- 50 VVE).

### III. Das Demokratieprinzip und der Europäische Staaten- und Verfassungsverbund

Nun zu den struktur- und organisationsbedingten Besonderheiten des Demokratieprinzips in der EU, die sich in der Beschreibung der EU als Staaten- und Verfassungsverbund Ausdruck

---

<sup>9</sup> *Bengt Beutler/Roland Bieber/Jörn Pipkorn/Jochen Streil*, Die Europäische Union, Baden-Baden 2001, S. 79 (Rn. 83); vgl. dazu *Gert Nicolaysen*, der davon spricht, dass die Verfassungsgrundsätze des Artikel 6 (1) EUV nach einem „gemeineuropäischen Verständnis interpretiert“ werden müssen, *Europarecht I*, Baden-Baden 2002, S. 164.

<sup>10</sup> *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*, Europäische Union (Anm. 9), Rn. 83 bzw. 1305ff; *Nicolaysen*, *Europarecht* (Anm. 9), S. 111; *Albert Bleckmann*, Das europäische Demokratieprinzip, in: *JZ* 2001, S. 53.

<sup>11</sup> *Chaltiel*, Une constitution pour l'Europe, in: *RMCU* 2003, S. 493 (496).

verschaffen. Beide Begriffe, die einander nicht ausschließen, sondern sinnvoll ergänzen, sind Ausdruck der Verlegenheit, dass die EU – bildlich gesprochen – zwar das Ufer der klassischen, völkerrechtlichen Internationalen Organisation verlassen hat, jedoch das andere Ufer des Staates noch nicht erreicht hat<sup>12</sup> – die EU ist also irgendwo in der Mitte des Flusses. Vom BVerfG wurde die EU insoweit nicht ganz unzutreffend als „Union der Völker Europas (Art. 1 Abs. 2 EUV)“, als ein „auf eine dynamische Entwicklung angelegter (...) Verbund demokratischer Staaten“ bezeichnet<sup>13</sup>, der auf den völkerrechtlichen Gründungsverträgen und politisch auf der Vertragstreue der einzelnen Mitgliedstaaten<sup>14</sup> beruht, die somit nach wie vor Träger eines bestimmten Ausmaßes an Souveränität<sup>15</sup> sind. Damit ist aber gleichzeitig gesagt, dass die EU nicht mehr nur ein loser Bund souveräner Nationalstaaten ist, sondern eben mehr, ein Staatenverbund<sup>16</sup>, was die Vorstellung einer zwischen den Mitgliedstaaten und der EU geteilten Souveränität impliziert.<sup>17</sup> Die Mitgliedstaaten sind demnach an der Ausübung gemeinschaftlicher Hoheitsgewalt, vor allem über die zentrale Stellung des Ministerrates bei der europäischen Gesetzgebung, maßgeblich beteiligt. Beschränkt man sich allerdings auf ein Verständnis der EU als Verbund souveräner Nationalstaaten, so kann demokratische Legitimation dann letztlich nur über die nationalen Parlamente vermittelt werden.<sup>18</sup>

Eine solche Sichtweise versperrt allerdings den Blick auf die vom EG-Vertrag vorgesehene zentrale Stellung des direkt gewählten Europäischen Parlaments, in welchem durchaus schon jetzt Ansätze einer gemeinschaftsbezogenen „Volkssouveränität“ verkörpert sind<sup>19</sup>. Bereits dieser organisationsrechtliche Aspekt macht deutlich, dass Demokratie in der EU letztlich nur nach einem Blick in ihre Verfassung verstanden werden kann. Ohne Verfassung bleibt der Staatenverbund eine völkerrechtlich zwar zutreffende, jedoch inhaltsleere Beschreibung der EU. Der Staatenverbund ist für sich betrachtet ein Torso, erst durch die Verfassung wird er

---

<sup>12</sup> Dazu *Christian Calliess*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar zu EUV und EGV, 2. Aufl. 2001, Art. 1 EUV, Rn. 17 ff.

<sup>13</sup> BVerfGE 89, 155 (184) – Maastricht.

<sup>14</sup> *Hans-Joachim Cremer* in C. Calliess/M. Ruffert (Anm. 8), Art. 48 EUV Rn. 4; *Peter M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, S. 59 (Rn. 13).

<sup>15</sup> So können die Verträge etwa nur im Verfahren nach Artikel 48 (1) EUV, unter Mitwirkung und Zustimmung aller Mitgliedstaaten geändert werden. Zudem verfügt die Union über keine „Kompetenz-Kompetenz“ – diese liegt ebenfalls bei den Mitgliedstaaten, vgl. *Huber*, Europäische Integration (Anm. 14), S. 59f. (Rn. 14ff.).

<sup>16</sup> BVerfGE 89, 155 (188) – Maastricht, in Anlehnung an die Bezeichnung von *Paul Kirchhof*, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HStR, Bd. VII, Heidelberg 1992, § 183 Rn 38.

<sup>17</sup> *Huber*, Europäische Integration (Anm. 14), S. 71.

<sup>18</sup> Ausführlich dazu *Marcel Kaufmann*, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997; kritisch *Ress*, ZEuS 1999 (Anm. 1), S. 219 ff.; *Stefan Oeter*, Die Europäische Union – ein föderales Gemeinwesen?

„Understanding the Union as a Federal Polity, in: A. von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht – theoretische und dogmatische Grundlagen 2003, S. 94.

<sup>19</sup> *Oeter*, Die EU – ein föderales Gemeinwesen? in: A. von Bogdandy (Anm. 18), S. 94.

mit Inhalt gefüllt. Daher muss der Staatenverbund durch den Begriff des Verfassungsverbunds ergänzt werden.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass EU und EG sich mit der ihnen immanenten Integrationsdynamik nur unvollkommen in die klassischen staats- und völkerrechtlichen Kategorien einordnen lassen<sup>20</sup>, ist zwar umstritten, ob man die Gemeinschaftsverträge als Verfassung und damit das in ihnen enthaltene sog. Primärrecht als Verfassungsrecht bezeichnen kann.<sup>21</sup> Denn nach dem überkommenen staatsrechtlichen Verständnis ist der Begriff der Verfassung mit demjenigen des Staates und des Volkes auf das Engste verbunden.<sup>22</sup> Im Zuge der europäischen Integration ist jedoch ein europäisches (Teil-) Verfassungsrecht entstanden, das vermittelt über seinen Vorrang in einem inhaltlichen Verbund mit den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten steht. Dementsprechend geht die Entwicklung zu einer offenen Verfassungsstaatlichkeit in Europa, die die wechselseitige Durchdringung und Verflechtung staatlicher und zwischenstaatlicher Ordnungen ermöglicht und damit zur Etablierung eines gemeineuropäischen Verfassungsrechts führt. In einem solchen Verfassungsverbund empfängt die europäische Ebene nicht nur Impulse aus dem mitgliedstaatlichen Verfassungsrecht (vgl. Art. 6 Abs. 2; Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG), sondern sendet ebensolche auch dorthin zurück (vgl. Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV). Es entsteht ein System wechselseitiger Verfassungsbefruchtung und –stabilisierung. Dieses System wird durch die in allen geschriebenen Verfassungen der Mitgliedstaaten zugunsten der (europäischen) Integration enthaltenen Öffnungsklauseln (vgl. z.B. Art. 23 Abs. 1 GG; Art. 9 BVG Österreich), die als eine Art „Schleuse“ zwischen den nationalen Verfassungen und der gemeinsamen europäischen Verfassung wirken, ermöglicht. Über diese Schleuse können sich europäisches und nationales Verfassungsrecht gegenseitig beeinflussen und ergänzen sowie eine wechselseitige komplementäre Maßstäblichkeit entfalten: Aufgrund des Anwendungsvorrangs hat sich das nationale Verfassungsrecht den europäischen

---

<sup>20</sup>Dazu *Torsten Stein*, EU: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, in: VVDStRL 53 (1994), S. 26 (29 ff.); ausführlich *Thomas Schmitz*, Integration in der supranationalen Union 2001, S. 65 ff. und 113 ff.; *Christoph Dorau*, Die Verfassungsfrage der EU 2001, S. 20 ff. jeweils m. w. N.

<sup>21</sup>*Dieter Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, in: JZ 1995, S. 581 (586); *Christian Koenig*, Anmerkungen zur Grundordnung der EU und ihrem fehlenden »Verfassungsbedarf«, in: NVwZ 1996, S. 549 (551); grundlegend *ders.*, Ist die EU verfassungsfähig?, in: DÖV 1998, S. 268 ff.

<sup>22</sup>*J.-D. Mouton/Thorsten Stein*, Einleitung, in: *dies.* (Hrsg.), Eine neue Verfassung für die EU?, Köln 1997, S. 23 (25); *Grimm*, Verfassung (Fn. 21) S. 584 f.; *Markus Heintzen*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der EU, in: EuR 1997, S. 1 f.; ausführlich – und im Ergebnis kritisch – *Dorau*, Verfassungsfrage (Anm. 20), S. 45 ff., 60 ff.; kritisch ferner *Jürgen Schwarze*, Auf dem Wege zu einer europäischen Verfassung, in: EuR 2000 Beiheft 1, S. 7 (16 ff.); *Rudolf Steinberg*, Grundgesetz und Europäische Verfassung, in: ZRP 1999, S. 365 f.; *Christian Walter*, Die Folgen der Globalisierung für die Europäische Verfassungsdiskussion, in: DVBl 2000, S. 1 (5 ff.); den Begriff der Verfassung für die „Supranationale Union“ öffnend *Schmitz* (Anm. 20), S. 393 ff.

Homogenitätsanforderungen anzupassen und unter Umständen - auch weitreichende - Relativierungen hinzunehmen. Gleichzeitig ist es – vermittelt über die allgemeinen Rechtsgrundsätze - wichtigstes Rezeptionsreservoir für das europäische Verfassungsrecht (vgl. Art. 6 Abs. 2 EUV; Art. 288 Abs. 2 EGV). Charakteristisch für den so definierten Verfassungsverbund ist daher ein Ineinandergreifen europäischer und nationaler Verfassungsprinzipien, zu deren Verwirklichung ein latentes Kooperationsverhältnis zwischen nationalen und europäischen Verfassungsorganen erforderlich ist.<sup>23</sup>

Entsprechend der spezifischen Konstruktion der Europäischen Union als Staaten- und Verfassungsverbund erfährt daher auch das Demokratieprinzip eine spezifische Ausgestaltung, indem es auf zwei, einander ergänzenden, Legitimationssträngen – den des Europäischen Parlaments sowie den des Ministerrates vermittelt über die nationalen Parlamente – beruht<sup>24</sup>. Demokratische Legitimation wird hier eben nicht mehr einzig und allein mittelbar, über die ihren jeweiligen Minister kontrollierenden nationalen Parlamente, vermittelt. Durch die gestärkte Stellung des Europäischen Parlaments im Rahmen der europäischen Rechtsetzung, vor allem im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens, bildet sich vielmehr immer stärker auch ein unmittelbar europäischer Legitimationsstrang heraus. Je höher dabei die Legitimationsvermittlung durch das Europäische Parlament – wie etwa im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens – ist, desto niedriger kann der mitgliedstaatliche Legitimationsbeitrag ausfallen. Umgekehrt muss die Vermittlung demokratischer Legitimation durch die nationalen Parlamente über den Rat umso höher sein, je niedriger die Mitwirkungsmöglichkeiten und damit die Legitimationsleistung durch das Europäische Parlament ist, etwa, wenn es lediglich angehört werden muss. Dabei kann die Legitimationsleistung der nationalen Parlamente zusätzlich durch Einstimmigkeitserfordernisse oder nationale Ratifizierungsvorbehalte untermauert werden.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup>Vgl. zu den hier angestellten Überlegungen *Ingolf Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60 (2001), S. 148 (163 ff., insbesondere S. 172 ff.); *P.M. Huber*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60 (2001), S. 194 (208 ff., insbesondere 222 ff.); *Dorau*, Verfassungsfrage (Anm. 20), S. 189 ff.; *Steinberg*, Grundgesetz (Anm. 22), S. 371 ff.; *Walter*, Globalisierung (Anm. 22), S. 7 f.; *Peter Häberle*, Verfassungsrechtliche Fragen im Prozess der europäischen Einigung, in: EuGRZ 1992, S. 429 ff.; eher skeptisch mit Blick auf die neuen Begriffsbildungen (u.a. Verfassungsverbund): *Stein*, Gefahr oder Chance für den Föderalismus (Anm. 20), S. 236, 244 f., der das Ergebnis freilich für richtig hält; kritisch auch *Marcel Kaufmann*, Permanente Verfassungsgebung und verfassungsrechtliche Selbstbindung im europäischen Staatenverbund, *Der Staat* 36 (1997), S. 521 (528), der im skizzierten Verfassungsverbund einen Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG sieht.

<sup>24</sup>*Kluth* in C. Calliess/M. Ruffert (Anm. 8), Art. 189 EGV Rn. 6; *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*, Die Europäische Union (Anm. 9), S. 80 (Rn. 86); *Huber*, Europäische Integration (Anm. 14), S. 69 (Rn. 38); *Oeter*, Die EU – ein föderales Gemeinwesen, in: A. von Bogdandy (Anm. 18), S. 88, der von einem „unaufgelösten Formelkompromiss“ zwischen Staatensouveränität und Volkssouveränität spricht.

<sup>25</sup>*Huber*, Europäische Integration (Anm. 14), S. 69 (Rn. 39).

Im Europäischen Staatenverbund sind damit die nationale und die europäische Ebene in Bezug auf die notwendige demokratische Legitimierung der europäischen Hoheitstätigkeit wechselseitig voneinander abhängig und miteinander verklammert. Art. 45 Abs. 2 des Konvententwurfs eines „Vertrags über eine Verfassung für Europa“<sup>26</sup> (im folgenden VVE-Entwurf) hebt diese doppelte Legitimation der EU nunmehr auch ausdrücklich hervor, wenn es dort heißt: „Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat und im Ministerrat von ihren jeweiligen Regierungen vertreten, die ihrerseits den von den Bürgerinnen und Bürgern gewählten nationalen Parlamenten Rechenschaft ablegen müssen.“<sup>27</sup>

Das Ziel des Abbaus des Demokratiedefizits in der Europäischen Union kann demnach nur erreicht werden, indem man die beiden Legitimationsstränge „in eine überzeugende Relation“ bringt.<sup>28</sup> Allerdings bestehen über den Stellenwert, den die beiden Legitimationssäulen jeweils in Bezug auf die demokratische Legitimation der Union einnehmen, unterschiedliche Ansichten. So legte das BVerfG in seinem gerade in diesem Punkt zu Recht umstrittenen Maastricht-Urteil den Schwerpunkt auf die Legitimierung durch die nationalen Parlamente, indem es konstatierte, dass die Repräsentation der Staatsvölker durch ein europäisches Parlament „zu der über die nationalen Parlamente vermittelten demokratischen Legitimation und Einflussnahme“ lediglich „ergänzend“ bzw. in „stützender Funktion“ „hinzutreten“ könne.<sup>29</sup> So gesehen verwirklicht sich das europäische Demokratieprinzip in erster Linie über den Rat und die nationalen Parlamente. Demgegenüber versteht der EuGH gerade die Rolle des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren zu Recht als Ausdruck eines „grundlegenden demokratischen Prinzips ... nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung hoheitlicher Gewalt beteiligt sind“<sup>30</sup>. Diese Sichtweise wird durch die Mathews-Entscheidung des Straßburger Gerichtshofs für Menschenrechte explizit

---

<sup>26</sup> *Europäischer Konvent*, Entwurf: Vertrag über eine Verfassung für Europa, 18.7.2003, ABl 2003 C 169/1.

<sup>27</sup> Diese Bestimmung hebt also nunmehr klar hervor, dass „im europäischen Verfassungsverbund jede Ebene die ihr eigene parlamentarisch-demokratische Legitimation erhalten muss, und dies ist für die Unionsebene mit einer Vielzahl genuin supranationaler Befugnisse das Europäische Parlament, für die mitgliedstaatliche Ebene sind es die nationalen Parlamente, *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft – Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifikation, EuR 2004, S. 165 (182).

<sup>28</sup> *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung (Anm. 27), S. 180.

<sup>29</sup> BVerfGE 89, 155 (184, 185f.).

<sup>30</sup> EuGH Rs. 138/79, *Roquette Frères – Isoglucose*, Slg. 1980, 3330, 3360 Rn. 33; EuGH Rs. C-300/89, *Titandioxid*, Slg. 1991, I-2867, 2900 Rn. 20; Diese Meinung vertreten auch: *Roland Bieber*, Demokratische Legitimation in Europa: Das Spannungsverhältnis zwischen den Funktionen von Europäischem Parlament und staatlichen Parlamenten, in: ZEuS 1999, S. 141 (144ff.); *Manfred Zuleeg*, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, in: JZ 1993, S. 1071.

bestätigt, wenn er das Europäische Parlament nach einer sorgfältigen Analyse seiner Rolle auf Grundlage der Veränderungen durch den Vertrag von Maastricht als „Gesetzgeber“ im Sinne von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK qualifizierte.<sup>31</sup> Das Europäische Parlament stellt sich mit Blick auf die Rolle der nationalen Parlamente als Teil des für die Unionsbürger relevanten Gesetzgebers dar. Unterstrichen wird die Bedeutung des Europäischen Parlaments ganz in diesem Sinne durch Artikel I- 18 Abs. 2 VVE, indem es hier nunmehr an die Spitze der Organe der Europäischen Union gestellt wurde.<sup>32</sup>

#### IV. Fortschreitende Demokratisierung durch den Verfassungsentwurf?

Trotz der zwei sich wechselseitig ergänzenden und unterstützenden Legitimationssäulen wird für die Europäische Union noch immer ein Demokratiedefizit konstatiert. Dieses resultiert – ganz im Sinne der eingangs dargestellten Formel von *Georg Ress* – zuvorderst aus der fortschreitenden Kompetenzübertragung auf die Europäische Union, der das Zögern der auf ihre Souveränität bedachten Mitgliedstaaten bei institutionellen Reformen gegenübersteht.<sup>33</sup>

##### 1. Das Europäische Parlament als „Mitentscheider“ oder „Rätedemokratie“?

Wenn der gemeineuropäische Kern des Demokratieprinzips zuvorderst in der Beteiligung des Volkes bzw. des direkt von diesem gewählten Parlaments an der Ausübung hoheitlicher Gewalt besteht, dann resultiert ein wesentlicher Aspekt des Demokratiedefizits aus der nach wie vor starken Stellung des Rätessystems (Europäischer Rat, Ministerrat) im Rahmen der politischen Gestaltung sowie des europäischen Rechtsetzungsverfahrens.<sup>34</sup> Da der Rat das zentrale Legislativorgan auf europäischer Ebene ist und zunehmend Kompetenzen von der nationalstaatlichen Ebene (und damit aus den Händen der nationalen Parlamente) auf die europäische Ebene übertragen worden sind, ohne dass die Stellung des Europäischen Parlaments in gleichem Maße aufgewertet worden wäre, besteht eine zunehmende

---

<sup>31</sup> EGMR, Urt. v. 18.2.1999, abgedruckt in EuZW 1999, S. 308 ff., dazu Ress (Anm. 1), S. 226 ff.; instruktiv ferner *Jürgen Bröhmer*, Das Europäische Parlament: Echtes Legislativorgan oder bloßes Hilfsorgan im legislativen Prozeß?, ZEuS 1999, S. 197 ff.

<sup>32</sup> Unmittelbar hinter dem Europäischen Parlament steht allerdings der Europäische Rat als nunmehriges „Organ“ der Europäischen Union, der durch den Verfassungsentwurf eine starke Aufwertung in seiner Position erfahren hat, vgl. dazu näher unten: II.1.b)aa) Gesetzgebung und Haushalt.

<sup>33</sup> Zu diesem Dilemma und zu den Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland Ress, FS Geck (Anm. 1), S. 628 ff. und S. 666 ff.

<sup>34</sup> *Gertrude Lübke-Wolff*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60 (2001), S. 248; von *Arnim*, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 171.

„Entparlamentarisierung“ der europäischen Rechtsetzung als Ausdruck dieses Defizits.<sup>35</sup> Zwar üben die nationalen Parlamente über die nationalen Minister im Rat noch einen gewissen mittelbaren Einfluss aus. Dieser greift jedoch nicht, wenn der Rat mit qualifizierter oder einfacher Mehrheit entscheidet. Die zunehmende Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen dient zwar der Handlungsfähigkeit der Union, nimmt aber den nationalen Parlamenten – und damit dem einen demokratischen Legitimationsstrang – ein großes Maß an Mitwirkungsmöglichkeiten: Denn ist der mitgliedstaatliche Vertreter im Rat überstimmt worden, kann die Meinung des von ihm (mittelbar) repräsentierten Volkes keine Berücksichtigung mehr finden. Statt der Verwirklichung des grundlegenden demokratischen Leitbildes der Selbstbestimmung herrscht Fremdbestimmung.<sup>36</sup> Problematisch ist überdies, dass die mitgliedstaatlichen Regelungen über die Beteiligung der nationalen Parlamente zum Teil unzureichend ausgestaltet sind.<sup>37</sup> Hinzu tritt schließlich noch die trotz allem nach wie vor defizitäre<sup>38</sup> Transparenz der Ratstätigkeit, die die Zuordnung von Verantwortung an die entscheidenden Regierungsmitglieder<sup>39</sup> erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht<sup>40</sup>.

Vor diesem Hintergrund wird nicht zu Unrecht auf die Kompensation durch die zweite Legitimationssäule, das Europäische Parlament, verwiesen. Dessen, trotz sukzessiver

---

<sup>35</sup> *Matthias Ruffert*, Entformalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdung der Verfassung ?, in: DVBl 2002, S. 1145 (1149) ; *Siegfried Magiera*, Die Arbeit des europäischen Verfassungskonvents und der Parlamentarismus, in: DÖV 2003, S. 578.

<sup>36</sup> Vgl. *Fritz Scharpf*, Demokratische Politik in Europa, in: D. Grimm/J. Hesse/R. Jochimsen/F. Scharpf (Hrsg.), Zur Neuordnung der Europäischen Union: die Regierungskonferenz 1996/1997, Baden-Baden 1997, S. 65 (66); anderer Ansicht in Bezug auf das Mehrstimmigkeitserfordernis jedoch *Philippe Weber-Panariello*, Nationale Parlamente in der Europäischen Union, Baden-Baden 1995, S. 309, Fn. 13 und *Lübbe-Wolff*, Verfassungsrecht (Anm. 34), S. 257f., die Mehrheitsentscheidungen nicht als demokratiewidrig ansieht, weil sie die „demokratiewidrige systematische Privilegierung der negativen Integration entschärfen“, die sich ergibt, wenn, aufgrund von Einstimmigkeitserfordernissen, im Rat keine Entscheidung gefällt werden kann; *Magiera*, Verfassungskonvent und Parlamentarismus (Anm. 35), S. 580; *Von Arnim*, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 172.

<sup>37</sup> Die mangelnden parlamentarischen Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente werden zuweilen als das „eigentliche Demokratiedefizit der EU“ bezeichnet, vgl. *Huber*, Europäische Integration (Anm. 14), S. 89 (Rn. 23); *Huber*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? – Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union, in: J. Drexler/K. Kreuzer/D. Scheuing/U. Sieber (Hrsg.), Europäische Demokratie, Baden-Baden 1999, S. 27 (56).

<sup>38</sup> *Lübbe-Wolff*, Verfassungsrecht (Anm. 34), S. 256, Zwar ist der Rat nunmehr zumindest dazu übergegangen, das Abstimmungsverhalten seiner Mitglieder zu veröffentlichen, durch die regelmäßige Nichtöffentlichkeit der Sitzungen und die faktische Entscheidung eines großen Teils der Rechtsakte auf der Basis der ständigen Vertreter bleibt der Entscheidungsprozess im Rat jedoch intransparent; vgl. dazu auch *Christoph Gusy*, Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der EU, in: ZfP 1998, S. 267 (273); *J.H.H. Weiler* sieht das Fehlen der Transparenz zudem dadurch verursacht, dass das „Gemeinschaftsverfahren selbst (...) notorisch langweilig (...) und in den einzelnen Politikbereichen höchst unterschiedlich und zum Teil ohne Einblicksmöglichkeit für die Öffentlichkeit (ist)“, Der Staat „über alles“ – Demos, Telos und die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: JÖR 44 (1996), S. 108.

<sup>39</sup> *Huber*, Demokratiefähigkeit der EU, in: J. Drexler/K. Kreuzer/D. Scheuing/U. Sieber (Anm. 37), S. 49f.

<sup>40</sup> *Von Arnim*, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 172.

Befugnisausweitung,<sup>41</sup> im Vergleich zu nationalen Parlamenten noch immer relativ schwache Stellung, vermag diese Mängel jedoch nicht voll auszugleichen.<sup>42</sup> So hat das Parlament aufgrund des fehlenden Initiativrechts und der bereichsweise eingeschränkten Mitentscheidungsbefugnisse im Rechtsetzungsprozess nach wie vor eine vergleichsweise schwache Position. Die einzige (theoretische) Sanktionsmöglichkeit, über die das Europäische Parlament gegenüber dem Rat verfügt, besteht in der Verhinderung eines Rechtssetzungsbeschlusses nach dem Verfahren des Artikel 251 EGV. Diese primär „negative“ Kompetenzausstattung des Europäischen Parlaments ist wiederum ein wesentlicher Faktor für die begrenzte demokratische Gestaltungskraft der europäischen Wahlen.<sup>43</sup>

Im Vergleich zu den nationalen Parlamenten verfügt das Europäische Parlament auch im Haushaltsverfahren über reduzierte Befugnisse<sup>44</sup>, insbesondere kann nur von einem „partiellen Budgetrecht“ des Parlaments gesprochen werden.<sup>45</sup> So ist die Entwicklung des Haushaltsrechts auf europäischer Ebene zwar durch eine zunehmende Ausdehnung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments gekennzeichnet, noch immer entscheidet jedoch der Rat letztverbindlich über einen Großteil des Umfangs des Haushalts.<sup>46</sup> Bei obligatorischen Ausgaben besitzt der Rat das Letztentscheidungsrecht, das Parlament kann lediglich Änderungen vorschlagen,<sup>47</sup> während sich bei nicht-obligatorischen Ausgaben das Parlament, allerdings nur in den Schranken des Höchstsatzverfahrens, durchsetzen kann<sup>48</sup>. Die insoweit relevante Unterscheidung zwischen den sog. obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben macht das Haushaltsverfahren zudem sehr komplex.

Vor diesem Hintergrund stellt sich der Ausbau der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments zunächst einmal als *die* auf der Hand liegende Option zur Demokratisierung der

---

<sup>41</sup> Vgl. dazu *Huber*, Demokratiefähigkeit der EU, in: J. Drexl/K. Kreuzer/D. Scheuing/U. Sieber (Anm. 37), S. 30.

<sup>42</sup> *Magiera*, Verfassungskonvent und Parlamentarismus (Anm. 35), S. 579; Die Berufung auf die bestehende demokratische Legitimierung durch zwei Säulen kann wohl nicht „über die Schwächen jeder einzelnen (hinweg)trösten“ bzw. diese Schwächen aufheben, *Lübbe-Wolff*, Verfassungsrecht (Anm. 34), S. 258f.

<sup>43</sup> Zwar verfügt das Europäische Parlament über zahlreiche vertraglich vorgesehene Kompetenzen, die weitgehende Einschränkung im Gesetzgebungsverfahren auf eine bloße „negative demokratische Kompetenz“, d.h. auf Zustimmungs- oder Vetorechte, begrenzt allerdings die Möglichkeit aktiver Einflussnahme auf den europäischen Rechtsetzungsprozess und damit auch die Befähigung der Wähler, mit ihrer Wahlentscheidung Einfluss auf die Politikgestaltung auf europäischer Ebene zu nehmen, *Huber*, Demokratiefähigkeit der EU, in: J. Drexl/K. Kreuzer/D. Scheuing/U. Sieber (Anm. 37), S. 43f.

<sup>44</sup> *Birgit Suski*, Das Europäische Parlament – Volksvertretung ohne Volk und Macht?, Berlin 1996, S. 155f.

<sup>45</sup> *Huber*, Europäische Integration (Anm. 14), S. 200.

<sup>46</sup> Vgl. *Christian Waldhoff*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Anm. 8), Art. 272 EGV, Rn. 9.

<sup>47</sup> *Ulrich Häde*, Die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaft, in: *EuZW* 1993, S. 403 (404).

<sup>48</sup> *Waldhoff*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Anm. 8), Art. 272 EGV, Rn. 9.

EU dar. Schließlich ist das Parlament jene Institution auf europäischer Ebene, die die unmittelbare Vertretung des Unionsvolkes verkörpert, während der Rat „nur“ mittelbar über die einzelnen Staatsvölker legitimiert ist.<sup>49</sup> Dementsprechend sollte das Europäische Parlament explizit als Vertretung des Unionsvolkes anerkannt werden<sup>50</sup>, was mit dem erwähnten Art. 45 Abs. 2 VVE jetzt auch geschehen ist. Überdies gilt es, das politische Gewicht innerhalb der Union vom Rat in zunehmendem Maße auf das Europäische Parlament bzw. auf die von diesem eingesetzten Unionsorgane zu übertragen.<sup>51</sup> Als evidente Maßnahme zur stärkeren Einbindung des Europäischen Parlaments in die Rechtsetzung auf europäischer Ebene bietet es sich an, das Mitentscheidungsverfahren als Regelverfahren bei der Gesetzgebung einzuführen.<sup>52</sup> Vorschläge für eine Verbesserung des Verfahrens der Mitentscheidung, etwa die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses zu ändern<sup>53</sup> bzw. genaue Fristen für die einzelnen Verfahrensphasen bei Parlament und Rat zu setzen<sup>54</sup> wären zu berücksichtigen. Das Verfahren der Zusammenarbeit sollte ganz abgeschafft werden; jene vier Bereiche, in denen es noch anzuwenden ist, sollten künftig unter das Mitentscheidungsverfahren fallen.<sup>55</sup> Auch der Anwendungsbereich des Zustimmungsverfahrens sollte eingeschränkt werden und künftig auf den Fall der Ratifikation bestimmter internationaler Abkommen beschränkt werden.<sup>56</sup>

Das Europäische Parlament könnte auf diese Weise als gleichberechtigtes Gesetzgebungsorgan neben dem Rat stehen, der dann in einer eigenen Formation als Legislativrat tätig werden sollte. Auf diese Weise würde sich der Rat zu einer Staatenkammer weiterentwickeln, die immer (nur noch) gleichberechtigt neben dem Europäischen Parlament

---

<sup>49</sup> *Thomas Schmitz*, Das europäische Volk und seine Rolle bei einer Verfassungsgebung in der Europäischen Union, in: *EuR* 2003, S. 226; *Magiera*, Verfassungskonvent und Parlamentarismus (Anm. 35), S. 579.

<sup>50</sup> *Schmitz*, Das europäische Volk (Anm. 49), S. 227.

<sup>51</sup> *Schmitz*, Das europäische Volk (Anm. 49), S. 226f.; *Rumler-Korinek*, Kann die EU demokratisch ausgestaltet werden?, *EuR* 2003, S. 342.

<sup>52</sup> *Rumler-Korinek*, Kann die EU demokratisch ausgestaltet werden, *EuR* 2003, S. 342; *Magiera*, Verfassungskonvent und Parlamentarismus (Anm. 35), S. 579; Vgl. dazu aus dem Konvent: *Teufel*, CONV 24/02, 9.4.2002; *Dini*, CONV 65/02 28.5.2002; *Einem*, Nationale Parlamente, CONV 81/02, 30.5.2002; *Ioakimidis*, CONV 113/02 18.6.2002; *Kurzmann*, Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, CONV 119/02, 18.6.2002; *Dini*, Rechtsetzungs- und Haushaltsverfahren, CONV 245/02, 9.9.2002; *Oleksy*, Die Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren und der Rechtssetzungsakte, CONV 261/02, 11.9.2002; *Serracino-Inglott*, Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren, CONV 263/02, 12.9.2002; *Fogler/Wittbrodt*, Vereinfachung des Rechtsetzungs- und Haushaltsverfahrens, CONV 280/02, 1.10.2002; *Andriukaitis*, Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, CONV 719/03, 7.5.2003; vgl. auch: *AG Vereinfachung*, Schlussbericht, CONV 424/02, 29.11.2002.

<sup>53</sup> *Arbeitsgruppe Vereinfachung*, Schlussbericht, CONV 424/02, 29.11.2002.

<sup>54</sup> *Dini*, CONV 245/02, 9.9.2002; *Serracino-Inglott*, CONV 263/02, 12.9.2002.

<sup>55</sup> *Dini*, CONV 65/02, 28.5.2002; *ders.*, CONV 245/02, 9.9.2002; *Fogler/Wittbrodt*, CONV 280/02, 1.10.2002; vgl. auch *AG Vereinfachung*, Schlussbericht, CONV 424/02, 29.11.2002.

<sup>56</sup> *Oleksy*, CONV 261/02, 11.9.2002; *AG Vereinfachung*, Schlussbericht, CONV 424/02, 29.11.2002.

mitwirkt.<sup>57</sup> Sinnvoll erscheint es schließlich, dem Europäischen Parlament bzw. dem Ministerrat ein generelles Initiativrecht für Rechtsetzungsvorschläge zuzugestehen.<sup>58</sup> Der Europäische Rat sollte schließlich auf die Entscheidung über Grundsatzfragen der Europäischen Integration beschränkt werden und damit die „Kompetenz“ verlieren, über politische Detailfragen zu entscheiden. Auf diese Weise könnte das zur Zeit vorherrschende Modell „gouvernementaler Rechtsetzung“ wieder verstärkt parlamentarisiert und damit demokratisiert werden.<sup>59</sup> Auf den ersten Blick scheint die aus den Bestimmungen des Verfassungsentwurfs resultierende Stärkung des Europäischen Parlaments diese Demokratisierung auch herbeiführen zu können.<sup>60</sup> So soll das Europäische Parlament „gemeinsam“ und insbesondere gleichberechtigt<sup>61</sup> „mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig“ (Artikel I-19 Abs. 1 VVE) werden. Das Mitentscheidungsverfahren soll mithin, als sog. „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ nach Artikel I- 33 Abs. 1 VVE, zum Regelverfahren bei der Gesetzgebung und seine Anwendungsfälle, im Vergleich zu denen nach dem EGV, deutlich erhöht werden<sup>62</sup>. Daneben regelt Artikel I- 33 Abs. 2 VVE nur noch ein sog. besonderes Gesetzgebungsverfahren, das entweder in einer Entscheidungsfindung des Europäischen Parlaments mit Beteiligung des Ministerrates oder des Ministerrates mit Beteiligung des Europäischen Parlaments besteht. Das Zusammenarbeitsverfahren wurde gänzlich abgeschafft.<sup>63</sup> Außerdem erfährt die Kurationsfunktion des Europäischen Parlaments eine erhebliche Aufwertung<sup>64</sup> durch dessen Befugnis zur Wahl des Kommissionspräsidenten, gleichwohl im Zusammenspiel mit dem Europäischen Rat (Artikel I-19 Abs. 2 VVE).

Trotz dieser punktuellen Ausweitungen der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments zeigt sich jedoch, dass der Verfassungsentwurf mit seinen den Europäischen Rat betreffenden Regelungen gleichzeitig auch in die entgegengesetzte Richtung zielt.<sup>65</sup> Er wertet dieses gouvernementale Organ dadurch auf, dass ihm viele verfassungsunmittelbare

---

<sup>57</sup> Vgl. zu anderen denkmöglichen Modellen eines europäischen Zwei-Kammern-Parlaments: *Thomas Groß*, Zwei-Kammer-Parlamente in der Europäischen Union, in: *ZaöRV* 63 (2003), S. 53.

<sup>58</sup> *Wurmeling*, Fragen an das Initiativmonopol der Kommission, CONV 279/02, 1.10.2002.

<sup>59</sup> *Rumler-Korinek*, Kann die EU demokratisch ausgestaltet werden?, *EuR* 2003, S. 340.

<sup>60</sup> Allgemein wird in den Kommentaren zum neuen Verfassungsvertrag davon gesprochen, dass das Europäische Parlament „zu den Gewinnern der geplanten Verfassungsreform“ zählen würde, vgl. *Schwarze*, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, in: *EuR* 4/2003, S. 535 (549).

<sup>61</sup> *Oppermann*, Eine Verfassung für die EU, Teil 2, in: *DVB1* 2003, S. 1234 (1238); *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung (Anm. 27), S. 180 f., der von „prozedural austarierter Gleichberechtigung“ mit dem Rat spricht.

<sup>62</sup> *Oppermann*, Eine Verfassung für die EU (Anm. 61), S. 1238.

<sup>63</sup> *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung (Anm. 27), S. 180 f.

<sup>64</sup> *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung (Anm. 27), S. 181.

<sup>65</sup> Vgl. auch: *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung (Anm. 27), S. 185 ff..

Einzelbefugnisse sowie eine umfassende und verbindliche (quasi legislatorische) Leitlinienkompetenz für alle Bereiche des Handelns der EU nach außen zugewiesen werden. So erhält der Europäische Rat etwa Befugnisse zur Regelung zentraler Fragen im institutionellen Gefüge, deren Festlegung bereits in der Verfassung selbst oder zumindest durch (Organisations-)Gesetz nahegelegen hätte,<sup>66</sup> wie den Beschluss über die Sitzverteilung im Europäischen Parlament (Artikel I- 19 Abs. 2 Uabs. 2 VVE) oder jenen über die Rotation und Dauer des Ratsvorsitzes (Artikel I- 23 Abs. 4 S. 2 VVE). Zudem besitzt er die Kompetenz zum Erlass sogenannter „Passerelles“<sup>67</sup> bezüglich der Überleitung bestimmter Regelungsbereiche vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Artikel I- 24 Abs. 4 VVE). In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie in anderen Bereichen des auswärtigen Handelns der Union kann der Europäische Rat zukünftig, gemäß Artikel III- 194 VVE, einstimmig sog. Europäische Beschlüsse „über die strategischen Interessen und Ziele der Union“ erlassen. Dem Europäischen Parlament wird in diesem Bereich nach Artikel I- 39 Abs. 6 VVE lediglich das Recht zugestanden, „zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik regelmäßig gehört und über ihre Entwicklung auf dem Laufenden gehalten“ zu werden. Ein konkreter Einfluss auf die Ausgestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik der Union bleibt ihm sohin verwehrt. Zwar legt der Verfassungsentwurf in Artikel I- 20 Abs. 1 VVE ausdrücklich fest, dass der Europäische Rat „nicht gesetzgeberisch tätig wird“ und Europäische Beschlüsse gelten nach Artikel I- 34 VVE auch als „Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter“. Trotzdem verfügt der Europäische Rat damit wohl über die Befugnis zum Erlass von „quasi-legislatorischen“ Rechtsakten. Und diese fällt noch stärker ins Gewicht, wenn man bedenkt, dass der Verfassungsentwurf überdies keine klaren Aussagen dazu enthält, ob der Europäische Rat in Ausübung dieser Befugnis, wenn schon keiner politischen durch das Europäische Parlament, zumindest einer rechtlichen Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegt.<sup>68</sup> Abgesehen davon kann man allein aus der Tatsache, dass dem Europäischen Rat nunmehr nach Artikel I- 18 Abs. 2 VVE der Status eines Organs der Europäischen Union zukommen soll, eine Verfestigung der „eurorealistischen“ Tatsache ableiten, dass „die Staats- und Regierungschefs die eigentlichen

---

<sup>66</sup> *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung (Anm. 27), S. 185.

<sup>67</sup> *Oppermann*, Eine Verfassung für die Europäische Union – Teil I, in: DVBl 2003, S. 1165 (1175).

<sup>68</sup> Dafür, unter Verweis auf Artikel III-274 VVE, der das Vorabentscheidungsverfahren regelt, *Meyer*, Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents, EuZW 2003, S. 613 (616), mit der Begründung, dass der Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren „über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Union“ entscheidet und der Europäische Rat nunmehr in Artikel I-18 Abs. 2 VVE ausdrücklich als „Organ der Union“ anerkannt ist; Anderer Auffassung: *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung (Anm. 27), S. 186.

„Herren der Union“ sind“<sup>69</sup>. Man könnte, unter Berücksichtigung der besonderen Ausgestaltung des Demokratieprinzips im Europäischen Verfassungsverbund, auf die in diesem Bereich eben stärkere Rolle der zweiten Legitimationssäule durch die nationalen Parlamente hinweisen. Dieser Einwand schlägt allerdings praktisch so lange fehl, als die Möglichkeiten der tatsächlichen Einflussnahme der nationalen Parlamente auf ihre Regierungsmitglieder je nach Mitgliedstaat in unterschiedlich weit reichendem Ausmaß geregelt und begrenzt sind.

Schließlich erhält das Europäische Parlament auch nicht das von vielen Seiten geforderte alleinige Initiativrecht für Rechtssetzungsakte. Es bleibt bei der bestehenden Regelung (vgl. Artikel 192 Abs. 2 EGV), wonach es die Kommission lediglich zur Ausarbeitung eines Vorschlags „auffordern“ kann (Artikel III-234 VVE).

Hinsichtlich des Haushaltsverfahrens sollte, wie vom Verfassungsentwurf jetzt auch vorgesehen (vgl. Art. III- 310), die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben aufgehoben werden.<sup>70</sup> Das Verfahren könnte nach dem Vorbild des bestehenden Verfahrens (vgl. Art. 272 EGV), so wie es für die nicht-obligatorischen Ausgaben ausgestaltet ist, also mit Letztentscheidungsbefugnis beim Parlament, gestaltet werden.<sup>71</sup> Dem ist der Konvent in Artikel III- 310 Abs. 8 VVE auch gefolgt, wenn es dort in Bezug auf die Erstellung des Jahreshaushaltsplans der Union heißt: „Lehnt das Europäische Parlament den gemeinsamen Entwurf mit der Mehrheit seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen ab, so kann es verlangen, dass ein neuer Haushaltsplanentwurf unterbreitet wird“. Andere Vorschläge gehen dahin, auch hier das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden.<sup>72</sup> Darüber hinaus könnte dem Parlament nicht nur die Letztentscheidungsbefugnis über die Ausgaben der Union übertragen werden, sondern überdies die Entscheidung über den gesamten Haushalt, also auch über die Einnahmen der Union<sup>73</sup>; hier sollte dann freilich das Verfahren der Mitentscheidung zur Anwendung

---

<sup>69</sup> *Oppermann*, Eine Verfassung für die Europäische Union (Anm. 67), S. 1174.

<sup>70</sup> *Fogler/Wittbrodt*, CONV 280/02, 12.9.2002; *Dini*, CONV 245/02, 9.9.2002; *Hain*, Haushaltsverfahren, CONV 568/03, 19.2.2003; *Hjelm-Wallén/De Vries*, Das künftige Haushaltssystem, CONV 651/03, 29.3.2003; *Andriukaitis*, CONV 719/03, 7.5.2003; *AG Vereinfachung*, Schlussbericht, CONV 424/02, 29.11.2002; *Arbeitskreis „Haushaltsverfahren“*, Schlussbericht, CONV 679/03, 14.4.2003.

<sup>71</sup> *Fogler/Wittbrodt*, CONV 280/02, 12.9.2002; *AK „Haushaltsverfahren“*, Schlussbericht, CONV 679/03, 14.4.2003.

<sup>72</sup> *Hänsch/Duhamel/Marinho/McAvan/Van Lancker/Berés/Berger/Carnero Gonzalez/Paciotti/Thorning-Schmidt*, CONV 189/02, 12.7.2002; *AG Vereinfachung*, Schlussbericht, CONV 424/02, 29.11.2002.

<sup>73</sup> Diese werden bislang nach Artikel 269 EGV vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments mittels Beschluss festgelegt, der dann von den Mitgliedstaaten anzunehmen ist; Vgl. dazu allerdings *Groß*, der meint,

gelangen<sup>74,75</sup>. Dem ist der Verfassungskonvent jedoch nicht gefolgt. Auch nach dem Verfassungsentwurf bleibt der Ministerrat, und damit die Mitgliedstaaten, der „Herr über die Einnahmen“. Wie oben erwähnt ist das Parlament jedoch nunmehr (alleiniger) „Herr über die Ausgaben“.<sup>76</sup>

## 2. Die Kontrolle der Kommission: Auf dem Wege zu einem parlamentarischen Regierungssystem?

Die wirksame Kontrolle der Exekutive stellt einen weiteren wesentlichen Aspekt der Beteiligung des Volkes an der Ausübung hoheitlicher Gewalt dar. Obwohl die Organe der EU nicht ohne weiteres in das klassische Schema der Gewaltenteilung eingeordnet werden können – man spricht in der EU vom „Institutionellen Gleichgewicht“ oder von „Funktionenteilung“<sup>77</sup> – und die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten durch die vergangenen Vertragsänderungen eine stetige Erweiterung erfahren haben<sup>78</sup>, bestehen in der Ausgestaltung dieser verschiedenen Kontrollfunktionen Defizite, vor allem im Hinblick auf die konkreten Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments.<sup>79</sup> So stößt das sog. Investiturrecht nach Art. 214 EGV, wonach sich der Kommissionspräsident vor seiner Ernennung sowie das von ihm ausgewählte Kollegium einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen müssen, dann an seine Grenzen, wenn im Parlament Bedenken hinsichtlich einzelner Kommissare bestehen.<sup>80</sup> Ebenso gewährt das Misstrauensvotum des Parlaments gegen die Kommission nach Art. 201 EGV diesem nur begrenzt aktive Einflussmöglichkeiten auf die Neubesetzung der Kommissionspositionen.<sup>81</sup> Auch ist ein Misstrauensvotum gegen einzelne Kommissionsmitglieder nicht vorgesehen, so dass sich diese vollständig der Einzelverantwortung gegenüber dem Parlament entziehen können.<sup>82</sup>

---

dass „solange die Finanzierung der Union überwiegend aus nationalen Quellen erfolgt, (...) man eine Zustimmung der Vertreter der MS für erforderlich halten wird“, Zwei-Kammer-Parlamente (Anm. 57), S. 55.

<sup>74</sup> Hänsch/Duhamel/Marinho/McAvan/Van Lancker/Berés/Berger/Carnero Gonzalez/Paciotti/Thorning-Schmidt, CONV 189/02, 12.7.2002; Dini, CONV 245/02, 9.9.2002.

<sup>75</sup> Kritisch angesichts eines noch fehlenden „Wir-Gefühls“ innerhalb der Union in Bezug auf eine Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments im Haushaltsbereich: Hans Herbert von Arnim, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 283: Es bestünde die Gefahr, dass „die nationalen Abgeordnetengruppen in gegenseitigen Absprachen jeweils ihre heimische Klientel bedienen“.

<sup>76</sup> Oppermann, Eine Verfassung für die EU (Anm. 61), S. 1241 Fn. 98.

<sup>77</sup> Christian Calliess, in: C. Calliess/M. Ruffert (Anm. 8), Art. 7 Rn. 7 ff.

<sup>78</sup> Andrea Ott, Die Kontrollfunktionen des Parlaments gegenüber der Kommission, ZEuS 2 (1999), S. 231 (237).

<sup>79</sup> Lübke-Wolff, Verfassungsrecht (Anm. 34), S. 248; von Arnim, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 278.

<sup>80</sup> Ott, Kontrollfunktionen des Parlaments (Anm. 78), S. 238f.

<sup>81</sup> Ott, Kontrollfunktionen des Parlaments (Anm. 78), S. 241.

<sup>82</sup> Vor allem auch deshalb, weil dem Parlament nicht die Möglichkeit gegeben ist, beim Europäischen Gerichtshof ein Amtsenthebungsverfahren gem. Art. 214 Abs. 2 und Art. 216 EGV einzuleiten, vgl. Ott, Kontrollfunktionen des Parlaments (Anm. 78), S. 246.

Alle Vorschläge, die dem Ziel dienen, den Defiziten bei der demokratischen Kontrolle der Kommission zu begegnen und insbesondere dem Parlament einen gewissen Einfluss auf die Besetzung der Kommission zuzugestehen, setzen richtigerweise an der Person des Kommissionspräsidenten an.<sup>83</sup> Bei dessen Wahl sollte das Parlament künftig in der Tat eine bedeutendere Rolle spielen.<sup>84</sup> So könnten die europäischen politischen Parteien im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten benennen, von denen das Europäische Parlament in weiterer Folge, je nach Ausgang der Wahl, einen wählt.<sup>85</sup> Mittelbar entschieden dann also die Unionsbürger über den Kommissionspräsidenten. Vorschläge, den Kommissionspräsidenten direkt durch die Unionsbürger<sup>86</sup> wählen zu lassen, erscheinen mit Blick auf die unterschiedlichen nationalen Kulturen als zu personenfixiert. Das Europäische Parlament als Vertreter der Bürger auf Unionsebene (vgl. dazu jetzt Art. 45 Abs. 1 und 2 S. 1 VVE-Entwurf) erscheint insoweit als der geeignete Mittler. Die einzelnen Mitglieder der Kommission sollten dann nicht nur durch den gewählten Kommissionspräsidenten im Zusammenwirken mit dem Rat ernannt<sup>87</sup>, sondern besser noch vom Parlament gewählt werden.<sup>88</sup> Damit wäre ein größerer Einfluss des Parlaments auf die Benennung auch der einzelnen Kommissionsmitglieder gewährleistet, da jeder Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten bereits im Vorfeld der Wahl eine Liste mit möglichen Mitgliedern seiner Kommission präsentieren würde, die dann auch für das Endergebnis der Wahl ausschlaggebend sein kann.

Mit Art. 26 und 25 Abs. 5 VVE-Entwurf hat sich der Verfassungskonvent demgegenüber für ein vom Präsidium vorgeschlagenes Modell entschieden, nach dem der Europäische Rat unter Berücksichtigung des Ausgangs der Wahlen zum Europäischen Parlament einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten benennt, den das Parlament dann mit der Mehrheit seiner Mitglieder entweder wählen oder nicht wählen kann. Das heißt, ist das Europäische Parlament mit dem ernannten Kandidaten nicht einverstanden, muss der Europäische Rat nach demselben Verfahren innerhalb eines Monats einen neuen Kandidaten aufstellen. Der auf

---

<sup>83</sup> Vgl. *Schmitz*, Das europäische Volk (Anm. 49), S. 227.

<sup>84</sup> *Ioakimidis*, CONV 113/02, 18.6.2002; *Andriukaitis*, CONV 719/03, 7.5.2003.

<sup>85</sup> *Ioakimidis*, CONV 113/02, 18.6.2002; *De Villepin/Fischer*, Deutsch-französischer Beitrag zum institutionellen Aufbau, CONV 489/03, 16.1.2003; *Barnier/Vitorino*, Für die Europäische Union, Frieden, Freiheit und Solidarität – Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur, CONV 448/02, 9.1.2002.

<sup>86</sup> *Hans-Herbert von Arnim*, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 284; *Ioakimidis*, CONV 113/02, 18.6.2002; *Bruton*, Vorschlag für die Ernennung des Präsidenten der Kommission gemäß Artikel 18 a des Entwurfs für einen Verfassungsvertrag, CONV 476/03, 22.1.2003.

<sup>87</sup> *Barnier/Vitorino*, CONV 448/02, 5.12.2002.

<sup>88</sup> *Magiera*, Verfassungskonvent und Parlamentarismus (Anm. 35), S. 582; *Ioakimidis*, CONV 113/02, 18.6.2002.

diese Art gewählte Präsident ernannt dann aus einer Liste, die von den Mitgliedstaaten zusammengestellt wurde, die einzelnen Mitglieder seiner Kommission. Am Ende stellt sich die Kommission als Kollegium einem Zustimmungsvotum durch das Parlament.<sup>89</sup> Neben der Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments hat diese Regelung wohl überdies zum Ziel, eine stärkere „Politisierung“<sup>90</sup> der Kommission herbeizuführen. Insbesondere sollen die einzelnen politischen Parteien des Parlaments bereits mit Spitzenkandidaten antreten, die für das Amt des Kommissionspräsidenten in Betracht kommen könnten.<sup>91</sup> Dies könnte darüber hinaus auch das Interesse der Bürger an den Europawahlen verstärken und damit den Kommissionspräsidenten in seiner Position gegenüber dem Europäischen Rat und dem Ministerrat stärken. Darüber hinaus wird durch diese Regelung nunmehr das „parlamentarische Prinzip“ auch im Verhältnis Europäisches Parlament – Kommission etabliert.<sup>92</sup> Die Kontrollbefugnis des Europäischen Parlaments in Bezug auf die Kommission ist zwar weiterhin auf die ganze Kommission als Kollegium beschränkt (Artikel I- 25 Abs. 5 VVE). Allerdings ist der Kommissionspräsident dem Europäischen Parlament „für die Tätigkeit der Kommissare“ verantwortlich, und er kann einzelne Kommissare nunmehr auch eigenmächtig, d.h. ohne vorherige Billigung durch das Kollegium (Artikel 217 Abs. 4 EGV), entlassen (Artikel I- 26 Abs. 3 VVE). Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Europäische Kommission in ihrem politischen Gewicht wohl nur dann gewinnen kann, wenn sie sich auch der Unterstützung der einzelnen Mitgliedstaaten in Form des Europäischen Rats sicher sein kann, wird auch somit also „dem demokratischen Prinzip in einer der Eigenart der Union entsprechenden Weise Rechnung getragen“.<sup>93</sup>

### 3. Demokratische Gleichheit in der Repräsentation

Die fehlende Gleichheit bei der Repräsentation der Unionsbürger im Europäischen Parlament<sup>94</sup> und bei der Stimmgewichtung im Rat<sup>95</sup> sowie das Fehlen eines einheitlichen

---

<sup>89</sup> Vgl. dazu schon zuvor *Präsidium des Konvents*, Entwurf der Verfassung – Bd. I, CONV 724/03, 24.5.2003.

<sup>90</sup> Allerdings wird durch die Ernennung des Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat diese „Politisierung“ nicht zu „Parteilichkeit“.

<sup>91</sup> Meyer, Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents, EuZW 2003, S. 617; kritisch insoweit allerdings: Schieder, der die Ansicht äußert, dass eine Legitimierung der Kommission durch das Europäische Parlament ein „entwickeltes europäisches Parteiensystem und einen entsprechenden Wettbewerb zwischen den europaweit agierenden Parteien“ voraussetze. Da dies derzeit nicht vorhanden ist, käme es durch dieses System zu einem „Bruch mit dem jetzigen institutionellen Entwicklungspfad“, Verfassung und Wirklichkeit – die Genialität der europäischen Vertragskonstruktion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2003, S. 966 (973).

<sup>92</sup> Oppermann, Eine Verfassung für die Europäische Union (Anm. 61), S. 1235.

<sup>93</sup> Schwarze, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf (Anm. 60), S. 549

<sup>94</sup> Die Sitzverteilung im Parlament ist primärrechtlich in Artikel 190 Abs. 2 EGV festgelegt, was kritisiert wird, da der Vertragsgeber damit „einen Zustand sanktioniert, der noch verhältnismäßig weit davon entfernt ist, den

Wahlrechts zum Parlament<sup>96</sup> stellen wesentliche Ausprägungen des europäischen Demokratiedefizits dar. Schon die Regelungen des Vertrages über das Wahlrecht zum Europäischen Parlament sprechen nur von der Notwendigkeit „allgemeiner unmittelbarer Wahlen“ (Artikel 190 Abs. 1 EGV). Die Grundsätze der Gleichheit der Wahl bzw. die Prinzipien freier und geheimer Wahlen werden hingegen bislang nicht erwähnt.<sup>97</sup> Die fehlende Gleichheit bei der Sitzverteilung im Europäischen Parlament, die sich in einer relativen Überrepräsentation der kleineren Mitgliedsstaaten zeigt,<sup>98</sup> rührt daher, dass das Parlament als Repräsentationsorgan sowohl der Bürger als auch der Völker eine Doppelrolle einnimmt. Es konkurriert insoweit das demokratietheoretische Postulat der Gleichheit der Wahl mit dem völkerrechtlichen Grundsatz der Staatengleichheit. Überdies können nach Art. 190 Abs. 4 EGV die Wahlen zum Europäischen Parlament weiterhin nach jeweils voneinander abweichenden nationalen Vorschriften erfolgen, was insgesamt zu dem demokratiepolitisch bedenklichen Zustand führt, dass die Stimmen der EU-Bürger nicht allesamt den gleichen Zähl- bzw. Erfolgswert haben.

Aufgrund der räumlichen Bürgerferne des Europäischen Parlaments scheitert eine angemessene, bürgernahe Repräsentation der Wähler durch die einzelnen Parlamentsmitglieder überdies bereits an der bloßen Größe der Wahlkreise, vor allem in den größeren Mitgliedsstaaten. Zudem ist die Möglichkeit des Parlaments, als öffentliches Forum zu fungieren, aufgrund seiner Arbeitsweise (Ort und Zeit), seines Sprach-, „Problems“ und der Schwierigkeit adäquater Medienberichterstattung (und dem Desinteresse daran) eingeschränkt.<sup>99</sup> Nicht zuletzt deshalb orientieren sich die Präferenzen der Wähler noch immer eher an nationalen denn an europäischen Themen.<sup>100</sup> Dies ist wohl auch einer der wesentlichen Gründe dafür, dass noch keine „echten“ transeuropäischen politischen Parteien gebildet worden sind.<sup>101</sup>

---

Anforderungen an eine egalitäre Einflussmöglichkeit des einzelnen auf die Grundentscheidungen europäischer Politik Rechnung zu tragen“, *Huber*, Demokratiefähigkeit der EU, in: J. Drexl/K. Kreuzer/D. Scheuing/U. Sieber (Anm. 37), S. 41; *Von Arnim*, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 280.

<sup>95</sup> *Lübbe-Wolff*, Verfassungsrecht (Anm. 34), S. 248; *Gusy*, Demokratiedefizite (Anm. 38), S. 269; *Weiler*, Der Staat „über alles“ (Anm. 38), S. 108.

<sup>96</sup> *von Arnim*, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 282.

<sup>97</sup> *Huber*, Demokratiefähigkeit der EU, in: J. Drexl/K. Kreuzer/D. Scheuing/U. Sieber (Anm. 37), S. 41.

<sup>98</sup> *Ingolf Pernice*, Maastricht, Staat und Demokratie, in: DV 1993, S. 449 (480); *Von Arnim*, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 280.

<sup>99</sup> Vgl. dazu auch: *Grabitz/Schmuck/Steppat/Wessels*, Direktwahl und Demokratisierung, 1988, S. 529 zum Problem des Fehlens von „Kommunikation zwischen den politischen Akteuren und den Adressaten ihrer Machtausübung“.

<sup>100</sup> *Von Arnim*, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 172.

<sup>101</sup> *Weiler*, Der Staat „über alles“ (Anm. 38), S. 106f.

Mit Blick auf die defizitäre Umsetzung des demokratischen Prinzips der Wahlrechtsgleichheit wurde mit dem Vertrag von Nizza ein erster Reformschritt dahingehend unternommen, dass im Falle qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat zusätzlich zu den erforderlichen Mehrheiten in der Stimmenanzahl das sog. demographische Element mitberücksichtigt werden kann. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Mehrheit der Bevölkerung in der Union hinter einem Ratsbeschluss steht<sup>102</sup>, indem die fehlende Gleichheit bei der Stimmgewichtung im Rat, die mittlere und kleinere Mitgliedstaaten tendenziell bevorzugt, durch die stärkere Berücksichtigung der Bevölkerungszahl ein Stück weit ausgeglichen wird. Allerdings ist im Verfassungsentwurf eine Änderung der Grundlagen für Mehrheitsentscheidungen im Rat vorgesehen, die zu einer Vereinfachung des Beschlussverfahrens<sup>103</sup> und überdies, durch den Wegfall der speziellen Gewichtung, zu einer Gleichbehandlung, nicht jedoch Gleichstellung, der Mitgliedstaaten führt<sup>104</sup>. So soll die qualifizierte Mehrheit sich ab dem 1. November 2009, nach den Wahlen zum Europäischen Parlament (Artikel I- 24 Abs. 3 VVE), aus der Mehrheit der Mitgliedstaaten und mindestens drei Fünfteln der Bevölkerung der Union (vgl. Artikel I- 24 Abs. 1 VVE) zusammensetzen. In Bezug auf die Demokratisierung der Europäischen Union ist diese Neuregelung jedoch insofern ein Fortschritt, als der demographische (mithin „demokratische“)<sup>105</sup> Faktor nach dieser Regelung stets einzubeziehen ist. Da diese Neuregelung aber allein den Rat betrifft und die Problematik der Sitzverteilung im Parlament ausklammert, wird durch sie einmal mehr der mitgliedstaatlichen Souveränität vor der Souveränität des Volkes der Vorzug gegeben.<sup>106</sup> Auch nach dem Verfassungsentwurf soll die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament nämlich nach einem „degressiv-proportionalen“ Verteilungsschlüssel erfolgen (Artikel I- 19 Abs. 2 VVE), nach dem jeder Mitgliedstaat über zumindest vier Mitglieder im Europäischen Parlament verfügen soll.<sup>107</sup>

---

<sup>102</sup> Vgl. zum Modell der „dreifach qualifizierten Mehrheit“: *Armin Hatje*, Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, in: *EuR* 2001, S. 143 (159).

<sup>103</sup> *Meyer*, Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents, *EuZW* 2003, S. 617; *Oppermann*, Eine Verfassung für die EU (Anm. 67), S. 1176; Vgl. auch *Schwarze*, der überdies die Schwierigkeiten betont, angesichts der bedeutsamen Größenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten eine Stimmgewichtung zu formulieren, die sowohl die Gleichheit der Staaten als auch jene der Bürger sichert, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf (Anm. 60), S. 551.

<sup>104</sup> Dieses Modell führt dazu, dass zukünftig „ähnlich wie in einem Bundesstaat die Bereitschaft größerer Minderheiten“ gegeben sein muss, „sich dem Mehrheitswillen zu unterwerfen“, *Oppermann*, Eine Verfassung für die EU (Anm. 67), S. 1176.

<sup>105</sup> *Oppermann*, Eine Verfassung für die EU (Anm. 67), S. 1176 Fn. 58.

<sup>106</sup> *Schmitz*, Das europäische Volk (Anm. 49), S. 227; Vgl. dazu *Gusy*, der die einzige Lösung für den Konflikt „auf dem Wege über ein europäisches Zwei-Kammern-Modell“ sieht, *Demokratiedefizite* (Anm. 38), S. 269.

<sup>107</sup> Vgl. dazu kritisch: *Meyer*, der feststellt, dass für diese „angemessen abfallende“ bzw. „sich entsprechend kontinuierlich vermindern“ Vertretung ein „Ausgangspunkt“ fehle und somit nicht klar sei, was damit ausgesagt sein soll, *Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents*, *EuZW* 2003, S. 616.

Da das Prinzip der Gleichheit der Wahl im Gemeinschaftsrecht vermittelt über den allgemeinen Gleichheitssatz sowie das Demokratieprinzip gilt und eigentlich um so stärker verwirklicht sein müsste, je mehr Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene übertragen worden sind, kann das Fehlen eines einheitlichen (vgl. Art. 190 Abs. 4 EGV) und gleichen Wahlverfahrens nun, unter Berücksichtigung des mittlerweile großen Umfangs der Befugnisse des Europäischen Parlaments, nicht mehr gerechtfertigt werden. Immerhin hat der Rat jetzt einen Beschluss zur Änderung des Akts über das Wahlverfahren bei der Wahl zum Europäischen Parlament gefasst,<sup>108</sup> in dem festgelegt wird, dass die Wahl „in jedem Mitgliedstaat (..) nach dem Verhältniswahlsystem“<sup>109</sup> abgehalten werden muss, sowie, dass sonstige innerstaatliche Vorschriften „das Verhältniswahlsystem insgesamt nicht in Frage stellen“<sup>110</sup> dürfen. Das Europäische Parlament hat diesem Beschluss bereits zugestimmt.<sup>111</sup> Auch im Verfassungskonvent wurde ein einheitliches Wahlverfahren befürwortet, ohne jedoch genauere Angaben zu den Modalitäten bzw. zur Ausgestaltung eines solchen Verfahrens zu machen.<sup>112</sup> In einem der Vorentwürfe des Verfassungsvertrages, die das Präsidium des Konvents veröffentlichte, fand sich ein Artikel im Kapitel über „Das demokratische Leben in der Union“, der auf ein „Protokoll mit Bestimmungen zur Wahl des Europäischen Parlaments nach einem in allen Mitgliedstaaten einheitlichen Verfahren“ verweisen sollte. Denkbare Varianten der inhaltlichen Ausgestaltung eines solchen Protokolls wären dann in weiterer Folge die Einfügung des oben erwähnten Beschlusses des Rates in unveränderter Form, die bloße Aufnahme der dem Beschluss zugrunde liegenden Grundsätze oder aber auch die Einführung eines wirklich einheitlichen Wahlverfahrens gewesen.<sup>113</sup> Im nunmehr vorliegenden Verfassungsentwurf des Konvents fehlt diese Bestimmung jedoch. Im Titel VI über „Das demokratische Leben der Union“ findet sich nunmehr nur noch Artikel 44 VVE über den „Grundsatz der demokratischen Gleichheit“, demzufolge die Union den „Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger achtet“ und alle Bürger „ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe der Union genießen“<sup>114</sup> – was immer diese

---

<sup>108</sup> Rat, Beschluss 2002/722/EG, ABl. EG 2002 L 283/1

<sup>109</sup> Neue Fassung des Artikel 1 des Aktes nach dem Beschluss des Rates.

<sup>110</sup> Neue Fassung des Artikel 7 des Aktes nach dem Beschluss des Rates.

<sup>111</sup> *Europäisches Parlament*, Legislative Entschließung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, C5 0225/2002.

<sup>112</sup> Vgl. *Ioakimidis*, Antworten auf die Fragen der Erklärung von Laeken, CONV 113/02, 18.6.2002; *De Vries/Santer/Michel*, Die Organe der Union, CONV 723/03, 8.5.2003; *Teufel*, CONV 24/02, 9.2.2002; Andere Konventmitglieder machten jedoch durchaus auch sehr detaillierte Vorschläge dazu, wie das Wahlverfahren ausgestaltet sein sollte, vgl. *Bruton*, „Vorschlag für die Festlegung des Verhältniswahlsystems mit übertragbaren Einzelstimmen als einheitliches Wahlsystem für die Wahlen zum Europäischen Parlament, CONV 585/03, 27.2.2003.

<sup>113</sup> *Präsidium des Konvents*, Funktionsweise der Organe, CONV 477/03, 10.1.2003.

<sup>114</sup> Vgl. schon *Präsidium des Konvents*, Entwurf der Verfassung – Bd. I, CONV 724/03, 24.5.2003.

Leerformel bedeuten soll<sup>115</sup>. In den Vorschriften zum Europäischen Parlament (vgl. Art. 19 Abs. 2 VVE-Entwurf) wird jetzt zwar von „allgemeiner, freier, geheimer und direkter Wahl“ gesprochen, die Gleichheit der Wahl wird aber nach wie vor ausgespart. Im übrigen wird die bisher bestehende Regelung wiederholt, dass das Europäische Parlament einen Entwurf für ein einheitliches bzw. nach den den Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen ausgestaltetes Wahlrecht erarbeiten soll, das der Rat in weiterer Folge beschließt (Artikel III-232 VVE).<sup>116</sup> Gleichheit und Einheitlichkeit der Wahl bleiben damit auch nach dem Verfassungsvertrag zu verwirklichende demokratische Grundsätze in der EU.

Selbst wenn der Grundsatz der Gleichheit der Wahl eingeführt wäre – so wird skeptisch bemerkt – bedeute dies angesichts der vielfältigen anderen, ungleich verteilten Möglichkeiten der Einflussnahme auf den politischen Prozess (z.B. im Wege des Lobbying durch die in Brüssel stark vertretenen und einflussreichen Verbände) noch nicht, dass auch jeder in der Praxis die gleichen Einflussmöglichkeiten habe.<sup>117</sup> Allerdings ist zu bedenken, dass die Gemeinschaftsorgane im Gesetzgebungsverfahren auf „Expertise“ aus der Gesellschaft angewiesen sind und mit Blick auf das Transparenzgebot bereits frühzeitig die interessierten Kreise durch Information und Anhörungen in den Entscheidungsprozess einbeziehen (vgl. jetzt auch die entsprechende Regelung in Art. 46 Abs. 1 bis 3 VVE). Der Verfassungsentwurf enthält in seinem Titel VI zum demokratischen Leben in der Union auch spezielle Vorschriften zur Einbeziehung dieser interessierten Kreise. In Artikel I- 46 VVE zum „Grundsatz der partizipativen Demokratie“ werden zunächst Verpflichtungen für die „Organe der Union“ im allgemeinen festgelegt. Diese müssen einerseits „den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit (geben), ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen“ (Artikel I- 46 Abs. 1 VVE), sowie sich generell um einen „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ (Artikel I- 46 Abs. 2 VVE) bemühen. Artikel I- 46 Abs. 3 VVE legt in weiterer Folge, speziell für die Kommission fest, dass diese „umfangreiche Anhörungen der Betroffenen“ durchzuführen hat, „um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten“. Somit bilden die gesellschaftlichen Akteure einen wichtigen

---

<sup>115</sup> Vgl. auch: *Meyer*, der diesen Artikel insbesondere aufgrund des Umstands, dass der Gleichheitsgrundsatz bereits in Artikel II- 20 VVE verankert sei, für „überflüssig“ hält, *Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents*, EuZW 2003, S. 617.

<sup>116</sup> *Präsidium des Konvents*, Entwurf der Verfassung – Bd. I, CONV 724/03, 24.5.2003, Art. III- 232.

<sup>117</sup> Vgl. zum folgenden: *Lübbe-Wolff*, *Verfassungsrecht* (Anm. 34), S. 280; *Christian Hey*, *Industrielobbying in Brüssel: Einflussstrategien und Barrieren*, in: *ZUR Sonderheft 2003*, S. 145 ff.

Bestandteil der europaweiten politischen Debatte<sup>118</sup>, indem sie eine Verbindung zwischen den Interessen der Wähler und den Abgeordneten herstellen.<sup>119</sup> Dem Einwand, dass eine solchermaßen privilegierte Möglichkeit der Teilnahme am Entscheidungsprozess undemokratisch sei, wird zu Recht entgegengehalten, dass man die Einflussnahme nur „in formalisierter, Chancengleichheit sichernder Weise“ organisieren müsse.<sup>120</sup> Art. 46 Abs. 3 VVE-Entwurf formuliert nunmehr explizit einen solchen verfassungsrechtlichen Auftrag.

Schließlich gibt es vielfältige Vorschläge hinsichtlich der Einführung von Formen direktdemokratischer Partizipation.<sup>121</sup> Sie verfolgen allesamt das Ziel, die – aufgrund der zunehmenden Aufgabenkomplexität und der daraus resultierenden unterschiedlichen Präferenzstrukturen – abnehmende Legitimationsleistung der Parlamentsakte zu kompensieren, indem sie den Einzelnen eine den individuellen Präferenzen angemessene Entscheidung erlauben.<sup>122</sup> Die direktdemokratischen Partizipationsformen werden dabei in erster Linie als ein Mittel zur Verringerung der Bürgerferne der Europäischen Union angesehen. Durch sie soll eine „die Nationen übergreifende politische Mobilisierung“ erreicht werden, die die Entstehung einer europäischen Identität ebnen könnte.<sup>123</sup> Direktdemokratische Elemente könnten überdies die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union erhöhen, da Entscheidungen dann weniger von den Präferenzen einzelner Interessengruppen innerhalb der jeweiligen politischen Klassen abhängen und in der Folge einer wirksameren Kontrolle durch die Öffentlichkeit unterliegen. Die unmittelbare Beteiligung der Bürger am politischen Geschehen auf europäischer Ebene wird insoweit als ein Mittel angesehen, dass das Demokratiedefizit „an beiden Enden zugleich abbaut“: Einerseits werde die politische Handlungsfähigkeit gestärkt, andererseits die Bürgerpartizipation verbessert. Vorgeschlagen wird konkret die Etablierung von Referenden, Volksbegehren und Volksentscheiden auf europäischer Ebene,<sup>124</sup> deren Ergebnisse für die europäischen Organe bindend sein sollen. Inhaltlich sollen sie sich auf den Kompetenzbereich der Europäischen Union beschränken, was durch den Europäischen Gerichtshof überprüft werden könnte, die erforderlichen Stimmenmehrheiten sollten sich nach den jeweils anwendbaren Bestimmungen des Vertrages

---

<sup>118</sup> Rumler-Korinek, Kann die EU demokratisch ausgestaltet werden? EuR 2003, S. 340.

<sup>119</sup> Grabitz/Schmuck/Steppat/Wessels, Direktwahl und Demokratisierung, 1988, S. 546f.

<sup>120</sup> So schon: Grabitz/Schmuck/Steppat/Wessels, Direktwahl und Demokratisierung, 1988, S. 42.

<sup>121</sup> Vgl. dazu schon: Grabitz/Schmuck/Steppat/Wessels, Direktwahl und Demokratisierung, 1988, S. 41f.

<sup>122</sup> Lübke-Wolff, Verfassungsrecht (Anm. 34), S. 275.

<sup>123</sup> Vgl. zum folgenden: Von Arnim, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 284ff.

<sup>124</sup> Michael Zürn, Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 1996, S. 27 (49f.); J.H.H. Weiler, The European Union belongs to its citizens: Three Immodest Proposals, in: Eastern Law Review 1997, S. 150ff.; J.H.H. Weiler/Alexander Ballmann/Ulrich Haltern/Herwig Hofmann/Franz Mayer/Sieglinde Schreiner-Linford, Certain Rectangular Problems of European Integration (European Parliament 1996).

richten.<sup>125</sup> Daneben werden aber auch die bereits erwähnte Direktwahl des Kommissionspräsidenten (und möglicherweise auch der Mitglieder der Kommission) sowie der Mitglieder eines als zweite Kammer fungierenden Ministerrats als praktikable Ausformungen direktdemokratischer Beteiligung angesehen.

Interessant ist, dass der Konvent nunmehr in Art. 46 Abs. 4 VVE unter der Überschrift „Grundsatz der partizipativen Demokratie“ eine Art europäisches Volksbegehren eingeführt hat. Danach können mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach ihrer Ansicht eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verfassung umzusetzen. Unter Wahrung des Initiativrechts der Kommission werden hiermit die Bürger der EU - in Ergänzung der in Art. 45 VVE geregelten, über das Europäische Parlament vermittelten repräsentativen Demokratie - unmittelbar beteiligt, indem sie Anstöße zur Gesetzgebung geben können<sup>126</sup>. Ob die Regelung des Art. 46 Abs. 4 VVE praktikabel ist und von den Bürgern angenommen wird, wird sich freilich erst noch erweisen müssen.<sup>127</sup> In ihrer Unbestimmtheit, der durch ein konkretisierendes europäisches Gesetz begegnet werden soll, verspricht sie zunächst einmal viel. Ob mit ihr freilich die passende Form direkter Demokratie auf europäischer Ebene gefunden worden ist und ob direkte Demokratie auf der zentralen, hochkomplexen europäischen Ebene überhaupt sinnvoll praktiziert werden kann, sei an dieser Stelle einmal dahingestellt.<sup>128</sup>

#### 4. Zwei mit einem Streich: Die Integration der nationalen Parlamente in die Kontrolle der Kompetenzausübung

Mit Blick auf die nationalen Parlamente stellen sich zwei miteinander eng verflochtene Problemkreise. Zum einen werden mit jeder (vertraglichen) Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene und, in deren Folge, mit jeder Kompetenzausübung durch die Organe der

---

<sup>125</sup> Weiler, The EU belongs to its citizens (Anm. 124), S. 152.

<sup>126</sup> Vgl. dazu Oppermann, der darin eine „nützliche Parallele zum Aufforderungsrecht des Ministerrates an die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen nach Artikel III-248 VVE“ sieht. Auch dabei bleibt die Entscheidungsfreiheit der Kommission gewahrt, Eine Verfassung für die EU (Anm. 61), S. 1240 Fn. 91; Vgl. auch: Chaltiel, die von einer « Neuheit » spricht, die es « verdient, hervorgehoben zu sein », Une constitution (Anm. 11), S. 496.

<sup>127</sup> Ebenso: Schwarze, der insofern die Frage stellt, ob ein solches Bürgerbegehren „praktisch sinnvoll“ ist, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf (Anm. 60), S. 557.

<sup>128</sup> Zu den Möglichkeiten direkter Demokratie, die allesamt eher auf der dezentralen Ebene angesiedelt sind, Von Arnim, Schein der Demokratie (Anm. 3), S. 167 ff.; vgl. auch Wolfgang Kahl/Andrea Glaser, Die Nachhaltigkeitsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie, in: Klaus Lange (Hrsg.), Nachhaltigkeit im Recht, Baden-Baden 2003, S. 9 (32 ff.).

EU politische Zuständigkeiten (aufgrund der Sperrwirkung des Gemeinschaftsrechts) zentral gebunden. Dies bedeutet immer auch einen Zuständigkeitsverlust für die nationalen Parlamente, der bislang überdies kaum – allenfalls über die Kontrolle des nationalen Regierungsvertreters im Rat – kompensiert werden kann. Zu diesem Zuständigkeitsverlust kommt jedoch noch ein weiterer, oft übersehener Aspekt hinzu: Es geht um die im Gemeinschaftsrecht sehr erfolgreiche und in den Zeiten der Integrationsstagnation nicht wegzudenkende starke Rolle der sog. „negativen“ Integration, die von derjenigen der „positiven Integration“ in aller Regel nicht ausgeglichen werden konnte.<sup>129</sup> Während „positive Integration“ vom Erlass entsprechender Sekundärrechtsvorschriften im Gesetzgebungsverfahren und damit verbundener Suche nach Mehrheiten (falls nicht ohnehin Einstimmigkeit gefordert ist) abhängig ist, ergibt sich die „negative Integration“ unmittelbar aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, ohne dass jemals ein demokratisch legitimes Organ beteiligt worden wäre.<sup>130</sup> Damit verlagert die negative Integration (z.B. über die Grundfreiheiten, das Beihilfenrecht und Art. 86 i.V.m. Art. 81, 82 EGV) konsequent Zuständigkeiten weg von den nationalen Parlamenten hin zu Kommission und EuGH. Mit dem vom EuGH geförderten, deregulierend wirkenden Ausbau der europäischen Kontrollkompetenzen (z.B. dem Verständnis der Grundfreiheiten als Beschränkungsverbote und damit als transnationale Freiheitsrechte<sup>131</sup>, dem weiten Beihilfebegriff<sup>132</sup> oder der Interpretation des Art. 86 EGV<sup>133</sup>) entscheiden inzwischen die demokratisch nicht weiter legitimierte Organe Kommission und EuGH darüber, ob eine von nationalen Parlamenten beschlossene Regelung zur Verwirklichung des Gemeinwohls verhältnismäßig ist.<sup>134</sup>

Als eine Lösung bietet es sich an, die Kontrollkompetenzen, die für die Anfangszeit der Europäischen Integration von großer Bedeutung waren, zu überdenken und in der Folge z.B. die Grundfreiheiten wieder stärker als Diskriminierungsverbote und damit als Gleichheitsrechte zu verstehen.<sup>135</sup> Dieser Lösungsansatz kann hier freilich mit Blick auf die

---

<sup>129</sup> Lübbe-Wolff, Verfassungsrecht (Anm. 34), S. 253.

<sup>130</sup> Vgl. Fritz Scharpf, Negative and positive integration in the Political Economy of European Welfare States, in: G. Marks/F. Scharpf/P. Schmitter/W. Storck (Hrsg.), Governance in the European Union, London 1996, S. 15ff.

<sup>131</sup> Dazu Dirk Ehlers, in ders., Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin 2003, § 7, Rn. 17 ff.; ausführlich Thorsten Kingreen, Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Berlin 1999, S. 38 ff.

<sup>132</sup> Vgl. etwa Bela Jansen, Vorgaben des europäischen Beihilferechts für das nationale Steuerrecht – Zugleich ein Beitrag zur Identifikation steuerlicher Beihilfen im Sinne des Art. 87 EGV, 2003, S. 19 ff. und 41 ff.

<sup>133</sup> Hierzu Wolfgang Weiß, Öffentliche Unternehmen und EGV, in: EuR 2003, S. 165 ff.

<sup>134</sup> Dazu Ludwig Krämer, Environmental Protection and Article 30 EEC Treaty, in: CMLRev 1993, S. 111 (120 ff.).

<sup>135</sup> In diese Richtung zielen auch die Überlegungen von Kingreen, Struktur der Grundfreiheiten (Anm. 131), S. 38 ff., 82 ff.

Themenstellung und den zur Verfügung stehenden Raum nicht weiter vertieft werden, erscheint aber gerade auch unter Aspekten der Demokratisierung europäischer Politik von Belang.

Eine andere (zusätzliche) Lösungsmöglichkeit besteht darin, die nationalen Parlamente im Rahmen des doppelten demokratischen Legitimationsstrangs in den Entscheidungsprozeß auf Gemeinschaftsebene einzubinden.<sup>136</sup> Insoweit bestehen verschiedene, im Umfeld des Verfassungskonvents intensiv diskutierte Optionen.<sup>137</sup> Eine erste Option besteht darin, jene bereits im nationalen Recht existierenden Beteiligungs-, Kontroll- bzw. direkten Mitwirkungsrechte mit Blick auf die EU-Ebene auszubauen bzw. grundsätzlich anzuerkennen. Zentrales Beispiel ist hier die Kontrolle der jeweiligen nationalen Minister im Rat durch das jeweilige nationale Parlament. Dabei gehen die Mitglieder des Konvents zu Recht davon aus, dass die Festlegung der konkreten Modalitäten der bestehenden parlamentarischen Beteiligungsrechte in erster Linie auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu erfolgen hat.<sup>138</sup> Die Mitgliedstaaten sollen hier zwischen einer Regelung zur bloßen Festlegung des Umfangs der zur Verfügung zu stellenden Informationen und der diesbezüglichen Kontrolle sowie einer weitergehenden Regelung, die die Regierungsmitglieder im Rat vom Votum des jeweiligen Parlaments abhängig macht (mittels sog. Parlamentsvorbehalte), wählen können. Darüber hinaus sollte den nationalen Parlamenten die Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit erleichtert werden. So könnte die Kommission z.B. verpflichtet werden, ihre Legislativvorschläge (und sonstige entscheidende Dokumente) den nationalen Parlamenten direkt zukommen zu lassen.<sup>139</sup>

Schließlich soll den nationalen Parlamenten eine eigenständige Funktion bei der Kontrolle der Kompetenzausübung begrenzenden Subsidiaritätsprinzips – und damit bei der Wahrung ihrer nationalen Handlungsmöglichkeiten – zugewiesen werden.<sup>140</sup> Diese Option wurde vom

---

<sup>136</sup> Vgl. dazu die Erklärung Nr. 13 zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. 1992 C 191/1; Erklärung Nr. 14 zur Konferenz der Parlamente, ABl. 1992 C 191/1; Protokoll Nr. 9 über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. 1997 C 340/1.

<sup>137</sup> Vgl. zum folgenden: *Andreas Maurer*, Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent, in: *integration 1* (2002), S. 23; *Magiera*, Verfassungskonvent und Parlamentarismus (Anm. 35), S. 580ff.

<sup>138</sup> *AG IV*, Schlussbericht, CONV 353/02, Punkt 9; vgl. dazu: *Weber-Panariello*, Nationale Parlamente (Anm. 36), S. 311; *Magiera*, Verfassungskonvent und Parlamentarismus (Anm. 35), S. 580.

<sup>139</sup> *AG IV*, Schlussbericht, CONV 353/02, Punkt 13ff.; Entwurf des Präsidiums zum Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, CONV 579/03, 27.2.2003.

<sup>140</sup> Instruktiver Überblick bei *Martina Lais*, ZEuS 2003, S. 187 ff.; vgl. ferner aus dem Konvent *AG IV*, Schlussbericht, CONV 353/02, Punkt 25; sowie *AG I*, Schlussbericht, CONV 286/02; Vgl. dazu auch die Rede von *L. Jospin*, in der sich dieser für die Einsetzung einer „Ständigen Konferenz der Parlamente bzw. einen Kongress“ ausspricht, dem in erster Linie die Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips obliegen

Verfassungskonvent mit dem sog. *Frühwarnsystem* im Verfassungsentwurf verwirklicht, das im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geregelt ist.<sup>141</sup> Durch dieses werden die nationalen Parlamente zu einem Hüter der Kompetenzordnung, zum „Wächter der Subsidiarität“. Im Kontext des Frühwarnsystems sollen die nationalen Parlamente die Möglichkeit erhalten, binnen 6 Wochen nachdem ihnen die Kommission den Vorschlag für einen Rechtsakt übermittelt hat, ihre Bedenken bezüglich dessen Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zu äußern. Haben dies mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente getan, so hat die Kommission ihren Vorschlag zu überprüfen. Sodann entscheidet sie sich mittels eines begründeten Beschlusses entweder am Vorschlag festzuhalten, ihn abzuändern oder ihn zurückzuziehen. Die nationalen Parlamente sollen zusätzlich die Möglichkeit bekommen, sich noch einmal zu einem späteren Zeitpunkt des Rechtsetzungsverfahrens – nämlich zwischen der Einberufung und der Sitzung des Vermittlungsausschusses – zu Wort zu melden und in einer begründeten Stellungnahme ihre Einwände in Bezug auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zu äußern. Dieser letzteren Forderung ist der Verfassungskonvent allerdings nicht gefolgt. Die Äußerungsmöglichkeit der nationalen Parlamente bleibt nach dem Protokoll auf die Zeit nach Zustellung des Kommissionsvorschlags beschränkt. Sollten die nationalen Parlamente dennoch erst zu einem späteren Zeitpunkt auf die vermeintliche Subsidiaritätsverletzung aufmerksam werden, steht ihnen nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit überdies noch ein gewissermaßen „mittelbares“ Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof, vermittelt nämlich über den jeweiligen Mitgliedstaat nach der innerstaatlichen Rechtsordnung, zu. Vielfach wird, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass, auch nach der Anmeldung von Bedenken durch die nationalen Parlamente, die Kommission nach einer nochmaligen Überprüfung des Vorschlags trotzdem an diesem festhalten kann, erst diese Klagemöglichkeit als tatsächliche Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente empfunden.<sup>142</sup> Die Äußerungs- bzw. Klagemöglichkeit steht in Staaten, deren Parlamente aus zwei Kammern bestehen, jeder Kammer extra zu. In jenen Staaten, deren Parlamente aus nur einer Kammer bestehen, verfügen diese, aus Gründen der

---

sollte, Rede vom 28.5.2001 zur Zukunft des erweiterten Europas, <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/jospin.shtml> (16.6.2003) bzw. die Rede von *J. Fischer*, in der sich dieser für die Schaffung einer zweiten Kammer aus nationalen Parlamentariern im Europaparlament einsetzt, die ebenfalls die Funktion einer „Chambre de Subsidiarité“ ausüben sollte, Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, 12. Mai 2000, in: *integration* 3 (2000), S. 149ff; Sowie *Ingolf Pernice*, der die Bildung eines Ausschusses, bestehend aus zwei oder drei Parlamentariern jedes Mitgliedsstaates, für die ex-ante-Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips, vorgeschlagen hat, *The role of national parliaments in the European Union* 2001, <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/papers/whipapers501/index.htm> (16.6.2003).

<sup>141</sup> Vgl. dazu das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, CONV 579/03, Punkte 5-7 = EuGRZ 2003, S. 374 f.

<sup>142</sup> Vgl. etwa: *Meyer*, Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents, *EuZW* 2003, S. 621.

Gleichbehandlung dafür über zwei Stimmen. Diese in Aussicht gestellten neuen Möglichkeiten der nationalen Parlamente sich einzubringen, könnten freilich zu Verzögerungen des europäischen Rechtsetzungsverfahrens führen, das dadurch überdies komplizierter werden würde, als es ohnehin schon ist. Der Aufwand würde sich aber lohnen, wenn dadurch im Ergebnis eine Verringerung der Kompetenzstreitigkeiten vor dem EuGH bewirkt werden könnte.<sup>143</sup> Sollte es dennoch zu einem gerichtlichen Verfahren kommen, würden die zwischen Kommission und den Parlamenten ausgetauschten Argumente wesentlich zu einer zügigen Aufbereitung der Entscheidungsgrundlage beitragen.<sup>144</sup> In diesem Zusammenhang wurde auch vorgeschlagen, einen solchen Frühwarnmechanismus noch vor der offiziellen Kommissionsinitiative anzusiedeln, also zu einem Zeitpunkt zu dem die Kommission ihren Vorschlag ausarbeitet.<sup>145</sup>

#### IV. Zusammenfassendes Ergebnis

Die vorstehenden Ausführungen haben deutlich werden lassen, dass Demokratie im Rahmen des europäischen Staaten- und Verfassungsverbundes neu und differenziert gedacht werden muss. Insoweit ist, wie die vorstehenden Ausführungen vielleicht im Ansatz haben deutlich werden lassen, eine europäische Demokratietheorie erforderlich und bereits im Entstehen begriffen, die die alte Debatte um das Demokratieprinzip in Europa in ein dem Charakter der europäischen Integration und den Eigenarten der EU besser gerecht werdendes, neues Licht tauchen kann. Hier gilt es, an den vorstehend dargestellten Neuerungen des Verfassungsentwurfes anzuknüpfen und das in ihm in Ansätzen angelegte Modell zum Ausgangspunkt für ein eigenes europäisches Demokratieprinzip zu nehmen. Dieses mag sich dann von deutschen Vorstellungen ebenso unterscheiden, wie das englische Demokratieprinzip. Aber ebenso wenig wie bestritten wird, dass Großbritannien ein demokratischer Staat ist, würde dann nicht mehr bestritten werden können, dass das Handeln der EU demokratisch legitimiert ist. Es sei denn, man verlangt von der EU mehr, als von ihren Mitgliedstaaten, die ja ebenfalls von Demokratiedefiziten gebeutelt werden.<sup>146</sup> Blickt man auf die eingangs zitierten Beiträge von *Georg Röss* zurück, so hat die EU mit Blick auf das

---

<sup>143</sup> Dazu *Christian Calliess*, Kontrolle zentraler Kompetenzausübung in Deutschland und Europa: Ein Lehrstück für die Europäische Verfassung, in: EuGRZ 2003, S. 181 ff.

<sup>144</sup> *Christian Koenig/Ralph Alexander Lorz*, Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, in: JZ 2003, S. 170.

<sup>145</sup> Siehe dazu *Koenig/Lorz*, Subsidiaritätsprinzip (Anm. 144), S. 170.

<sup>146</sup> Vgl. hier nur von *Arnim*, Schein der Demokratie (Anm. 3); *Ruffert*, Entparlamentarisierung (Anm. 35); *Matthias Herdegen*, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? VVDStRL 62, S. 7 ff.; *Martin Morlok*, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? VVDStRL 62, S. 37 ff.

Demokratieprinzip in 10 Jahres-Schritten einen weiten Weg zurückgelegt, der für die weitere Entwicklung positiv stimmt: Demokratie im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund ist insgesamt betrachtet eine Erfolgsgeschichte, die es nunmehr über den Verfassungsentwurf hinaus zu vollenden gilt.