



Walter Hallstein-Institut
für Europäisches Verfassungsrecht

Humboldt-Universität zu Berlin

WHI – Paper 14/04

Von der Völkerherrschaft zur Demokratie?
Die Europäische Union nach der „Verfassung für Europa“

Seminararbeit im Rahmen des Seminars
Europäische Verfassung und Grundgesetz

Prof. Ingolf Pernice
im
Sommersemester 2004

Martin Rempe

August 2004

| | |
|--|-------|
| Vorbemerkung | S. 4 |
| <u>I. Europäische Demokratie: Gegenwärtiger Stand</u> | S. 5 |
| 1. Das Demokratieprinzip: übertragbar auf die EU? | S. 5 |
| 1.1. <u>Demokratiefähigkeit der EU</u> | S. 5 |
| 1.2. <u>Mehrheitsentscheid und Gleichheitsgebot in politischen</u> | S. 6 |
| 1.3. <u>Rat und demokratische Legitimation</u> | S. 7 |
| 1.4. <u>Keine Übertragbarkeit des Demokratieprinzips</u> | S. 8 |
| 2. Das Prinzip der Völkerherrschaft: Eine Skizze | S. 8 |
| 2.1. <u>Völkerherrschaft: Rechtfertigung der Begriffswahl</u> | S. 9 |
| 2.2. <u>Völkerherrschaft als Idealtypus</u> | S. 10 |
| <u>II. Von der Völkerherrschaft zur Demokratie?</u> | |
| <u>Die Konventsverfassung</u> | S. 12 |
| 1. Die Grundlagen | S. 12 |
| 2. Die Neuerungen rund um das Europäische Parlament | S. 13 |
| 2.1. <u>Neuer Anlauf für ein einheitliches Wahlrechte?</u> | S. 13 |
| <i>Exkurs: Die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004</i> | S. 15 |
| 2.2. <u>Ausweitung der Rechte des EP und die Konsequenzen</u> | S. 17 |
| 2.2.1. <i>Ausweitung der Rechte im Gesetzgebungsverfahren</i> | S. 17 |
| 2.2.2. <i>Konsequenzen unter der Berücksichtigung der Willensbildung im EP</i> | S. 18 |
| 2.2.3. <i>Die Wahl des Kommissionspräsidenten: Politisierung des EP?</i> | S. 20 |
| 3. Die Bürgerinitiative Art. I-46 Abs. 4 EV | S. 21 |
| 3.1. <u>Entstehung des Art. I-46 Abs. 4 EV im Konvent</u> | S. 21 |
| 3.2. <u>Das Quorum</u> | S. 22 |
| 3.3. <u>Die „erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten</u> | S. 23 |
| 3.4. <u>Verbindlichkeit der Bürgerinitiative</u> | S. 23 |
| 4. Das Austrittsrecht Art. I-59 VE | S. 24 |

| | |
|--|-------|
| <u>III. Auswirkungen des neuen Verfassungsentwurfs auf die Bundesrepublik Deutschland</u> | S. 25 |
| 1. Erfordert Art. I-46 Abs. 4 eine Grundgesetzänderung? | S. 25 |
| 2. Der Verfassungsentwurf: unvereinbar mit dem Grundgesetz? | S. 27 |
| 2.1. <u>Die neue Verfassung zwischen Demokratie und Demoikratie</u> | S. 27 |
| 2.2. <u>Der Maastricht-Maßstab des Bundesverfassungsgerichts</u> | S. 28 |
| 2.3. <u>Inkohärenzen zwischen dem Ausbau demokratischer Grundlagen weiterer Integration</u> | S. 28 |
| 2.4. <u>Abhilfe durch das Völkerherrschaftsprinzip?</u> | S. 29 |
| | |
| Ausblick | S. 30 |
| | |
| Literaturverzeichnis | S. 32 |

Vorbemerkung

Mit dem europäischen Einigungsprozess verhält es sich wie mit einem Fahrrad: Er muss ständig am laufen gehalten werden, um nicht „umzufallen.“ Dieser Walter Hallstein zugeschriebene Vergleich ist aktueller denn je, wenn man sich das Bemühen im Konvent um eine europäische Verfassung vor Augen führt.¹ Bürgernäher und demokratischer sollte die Union werden, das war der Auftrag, den die Staats- und Regierungschefs den Konventsmitgliedern mit auf den Weg zur „Verfassung für Europa“ gaben.² Ob dies gelungen ist, soll im folgenden untersucht werden.

Zunächst wird der gegenwärtige Stand der europäischen Demokratie wiedergegeben. Die Klage vom Demokratiedefizit ist in aller Munde. Haben wir es aber wirklich mit einem Defizit zu tun oder unterscheidet sich die Verfasstheit der EU gegenwärtig grundsätzlich von herkömmlichen demokratisch strukturierten Gemeinwesen? Und wenn ja, wie könnte man sich dem Organisations- und Legitimationsprinzip der EU am besten nähern?

Nach Klärung dieser Grundsatzfrage wird der Konventsentwurf auf seine demokratischen Neuerungen hin durchleuchtet: Ausgehend von den Grundlagen wird in erster Linie das EP und die Ausweitung seiner Rechte im Mittelpunkt der Untersuchungen stehen. Dem schließt sich eine Analyse der in der neuen Verfassung vorgesehenen Bürgerinitiative an. Schließlich muss auch auf das Austrittsrecht eingegangen werden.

Im dritten und letzten Teil wird sich diese Arbeit den Auswirkungen widmen, die die Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland mit sich bringt. Hier ist zunächst zu fragen, ob die europäische Bürgerinitiative eine Grundgesetzänderung erfordert. Zum anderen muss geprüft werden, ob der Konventsentwurf mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

¹ Vgl. Brunn 2004, S. 101.

² Vgl. Erklärung von Laeken 2001, S. 2.

I. Europäische Demokratie: Gegenwärtiger Stand

1. Das Demokratieprinzip: übertragbar auf die EU?

1.1. Demokratiefähigkeit der EU

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Maastricht-Urteil die Demokratiefähigkeit der EU in ihrem gegenwärtigen Zustand angezweifelt, da die EU noch nicht von *einem* Volk getragen wird, das sozial, geistig und politisch über einen gewissen Grad an Homogenität verfügt.³ Ebenfalls verneint wird die Demokratiefähigkeit von Grimm, der allerdings explizit nicht das Fehlen eines homogenen Volkes als Grund anführt, sondern die Voraussetzungen auf gesellschaftlicher Ebene für nicht gegeben ansieht: Ausgehend von der Sprachenvielfalt hält er die Ausbildung eines europäisierten Kommunikationssystems und damit die Herstellung eines europäischen politischen Diskurses, letztendlich das Wachsen einer kollektiven Identität für unmöglich.⁴ Doch bedarf es tatsächlich solcher vorrechtlicher Voraussetzungen, um einen Herrschaftsverband demokratisch zu organisieren? Zurecht weist Schmitz darauf hin, „Demokratie in einer vielsprachigen Gemeinschaft ist keine Frage der Möglichkeit sondern des Aufwandes - und damit des Engagements“.⁵ Der Ansicht des BVerfG folgend, müssten neunzig Prozent der Staaten dieser Welt die Demokratiefähigkeit abgesprochen werden, wobei die Vielvölkerstaaten Indien, Schweiz oder die USA als prominenteste Beispiele genügen mögen.⁶ Insofern scheint es eher angebracht, zwischen Demos und Ethnos klar zu trennen und auf den Willen des Volkes abzustellen, wie es Augustin vorschlägt.⁷ Keiner hat das bisher so schlicht und klar beschrieben wie Brun-Otto Bryde: „If the United States of Europe came into existence by some miracle tomorrow, its citizens would form the European people, no matter, what they were before, how they feel about it, what language they speak etc.“⁸ Strukturelle Hindernisse einer demokratisch organisierten Europäischen Union bestehen demnach nicht.

³ BVerfGE 89, S. 186; dabei ist „Demokratiefähigkeit“ iSd Art. 20 GG zu verstehen, vgl. auch S. 182: „...kann insoweit demokratische Legitimation [in der EU] nicht in gleicher Form hergestellt werden wie innerhalb einer durch eine Staatsverfassung einheitlich und abschließend geregelten Staatsordnung.“; unterstützend dazu Di Fabio 1993 S. 201, 203f.; vgl. dazu die Kritik bei Weiler/Mayer 1995, Abschnitt „The No Demos Thesis“.

⁴ Grimm 2001, S. 247, 249f.; vgl. auch BVerfGE 89, S. 185.

⁵ Schmitz 2003, S. 225.

⁶ Vgl. Oeter 1997, S. 71; Pernice 2003 S. 9.

⁷ Augustin 2000, S. 376f.; ebenso Schmitz 2003, S. 220.

⁸ Bryde 1997, S. 260.

1.2. Mehrheitsentscheid und Gleichheitsgebot in politischen Mitwirkungsrechten

Eines der wesentlichen Merkmale des Demokratieprinzips ist die Entscheidungsfindung mit der Mehrheit der Stimmen, die sich durch die Gleichheit der politischen Mitwirkungsrechte rechtfertigt. In der Herstellung von Rechtsgleichheit hinsichtlich der politischen Teilnahmerechte an Willensbildung und Machtausübung liegt der Kern des Demokratieprinzips.⁹ Jean Bouvier hat das wie folgt auf den Punkt gebracht: „Democracy is the complete triumph of the principle of equality.“¹⁰

Es bedarf keiner langen Ausführungen, um festzustellen, dass die gegenwärtige Verfasstheit der EU diesem Merkmal des Demokratieprinzips in keiner Weise entspricht. Die Wahlen zum europäischen Parlament entbehren sowohl eines einheitlichen Wahlrechts als auch dem Prinzip des „one man one vote“, was schon durch das Fehlen der gleichen, geheimen und freien Wahlen in Art. 190 I EGV klar hervorgeht.¹¹ Der Vergleich zwischen Luxemburgs sechs Abgeordneten, die 400 000 Menschen repräsentieren und Deutschlands 99 Abgeordneten, die von 83 Millionen Bürgern gewählt werden, ist ein alter Hut, vergegenwärtigt aber die eklatante Verzerrung des Demokratieprinzips.¹² Weder das Gebot des Minderheitenschutzes oder gar das völkerrechtliche Prinzip der Gleichheit der Staaten können diesen Eingriff rechtfertigen.¹³ Beide Prinzipien finden schon auf den Rat als Vertretung der Mitgliedstaaten im Sinne des Art. 203 EGV und speziell auf die Gewichtung der Stimmen gemäß Art. 205 II EGV Anwendung. Einwände, wonach auch in den Demokratien der Mitgliedstaaten von der Gleichheit der Repräsentation abgesehen wird, sind ebenfalls unberechtigt, da hier die Wähler der Gefahr der Relativierung in gleicher Weise ausgesetzt sind.¹⁴

⁹ Vgl. Böckenförde 1987, Rn 41f., 52f.

¹⁰ Bouvier 1854, S. 154, zitiert nach Huber 1992/93, S. 197; demgegenüber scheint eine nicht-egalitäre Form der Demokratie, wie sie Pernice 1993, S. 480, bejaht, stark erklärungsbedürftig.

¹¹ Vgl. Lecheler 2003, S. 80f. Die Erfolgswertgleichheit wird *a priori* nicht gewahrt, wodurch das genannte Prinzip quasi durch die Hintertür verletzt wird.

¹² Vgl. Nass 1999, S. 15; Lecheler 2003, S. 80; vgl. auch die Tabelle bei Grunauer 2002, S. 139.

¹³ Vgl. Lübke-Wolff 2001, S. 249; Schmitz 2003, S. 227; dagegen Rechtfertigung bejahend Nass 1999, S. 15; Zuleeg 1999, S. 22, verweist auf eine Abwägung der demokratischen und föderativen Gestaltung und kommt anhand eines Vergleichs mit dem deutschen Bundesrat (sic!) zu dem Schluss, die Einschränkung der Wahlgleichheit sei gerechtfertigt.

¹⁴ Vgl. Klein 1987, S. 103f.

Daraus folgt, dass eine - eng verstandene - demokratische Legitimation über das Europäische Parlament durch den Unionsbürger nicht gewährleistet ist.

1.3. Rat und demokratische Legitimation

Das Bundesverfassungsgericht hat die demokratische Legitimation in seinem Maastricht-Urteil in erster Linie über die nationalen Parlamente begründet.¹⁵ Auf den ersten Blick ist dagegen demokratiethoretisch nichts einzuwenden: Der demokratisch gewählte Bundestag (und der Bundesrat) ratifiziert die Verträge und kontrolliert die auf Unionsebene als Gesetzgeber auftretende Regierung. Dem Einwand Lübke-Wolfs', dass Regierungen nach üblichem Verständnis gerade nicht zur Legislatur legitimiert seien, kann zum einen mit Verweis auf den Deutschen Bundesrat als exekutiv besetztes Gesetzgebungsorgan, aber auch mit der expliziten Ermächtigung des Bundestages durch das Zustimmungsgesetz begegnet werden.¹⁶ Doch kann letzterer Erklärungsansatz ebenfalls herangezogen werden, um eine etwaige Überstimmung im Ministerrat zu rechtfertigen?¹⁷ Einer engen Auslegung des Demokratieprinzips, der zufolge das Volk nicht nur Verfassungsgeber ist, sondern eben auch Herrschaft *ausübt*, hält diese Begründung nicht stand. Zurecht kritisieren Weiler/Mayer dieses rein formale Demokratieverständnis.¹⁸ Entscheidend ist nach Stentzel, dass der Rat „ein pluralistisch strukturiertes Gebilde ist, dessen Mitglieder zusammengenommen keiner einheitlichen Richtung verpflichtet sind, die dann von den Wählern in den einzelnen Mitgliedstaaten mit Zustimmung oder Ablehnung bedacht werden könnte.“¹⁹ Festzuhalten bleibt insofern, dass die Legitimation über die nationalen Parlamente einem eng verstandenen Demokratiebegriff nicht stand hält.

¹⁵ BVerfGE 89, 155; die Legitimation über das EP wird als eine ergänzende eingestuft, S. 184; nach Bogdandy 2000, S. 293, muss diese Beschreibung nicht unbedingt hierarchisch begriffen werden.

¹⁶ Lübke-Wolff 2001, S. 255.

¹⁷ Dazu unterstützend Lübke-Wolff 2001, S. 258f.; Pernice 2003, S. 17 spricht von „kontraktualistischer“ Legitimation der EU; bejaht wird dieser Legitimationsstrang auch von Huber 1993, S. 185, ohne dass das Problem überhaupt angesprochen wird.

¹⁸ Weiler/Mayer 1995, Absatz „Democracy and Membership“.

¹⁹ Stentzel 2002, S. 297; im Ergebnis ähnlich Grande 1994, S. 343.

1.4. Keine Übertragbarkeit des Demokratieprinzips

Aus alledem folgt, dass das Demokratieprinzip auf die Europäische Union in ihrer derzeitigen Verfasstheit nicht übertragbar ist.²⁰ Eine Modifizierung des Demokratiebegriffs dem Inhalt nach, wie sie häufig gefordert wird,²¹ und mit anderen Begriffen im Zusammenhang mit der EU mehr oder weniger erfolgreich vollzogen wurde - erinnert sei an die Begriffe Verfassung und Volk²² - ist meines Erachtens weder möglich noch hilfreich: möglich ist es nicht, da dem Demokratieprinzip sein wesentlicher Kern, das Gleichheitsgebot in politischen Mitwirkungsrechten, entzogen werden müsste;²³ hilfreich scheint es auch nicht, da damit zum einen defizitär-demokratische Regime sich auf Dauer mit Verweis auf die EU rechtfertigen könnten und zum anderen dem Bürger, um dessen Nähe man sich so bemühen möchte,²⁴ eine „demokratische“ Verfasstheit suggeriert wird, die sich fundamental von dessen herkömmlichen Demokratieverständnis unterscheidet.

Demokratie in der europäischen Union ist möglich, aber gegenwärtig nicht verfassungsrechtlich angedacht, auch wenn gemäß Art. 6 I EUV die Union auf demokratischen Grundsätzen beruhen sollte.²⁵

2. Das Prinzip der Völkerherrschaft: Eine Skizze

Es scheint insofern angebracht, im Sinne von Bogdandys' Wissenschaftsauffassung einer steten, aufeinander aufbauenden Generierung

²⁰ Vgl. Grewe 1999, S. 60, die ebenfalls konstatiert, „es gibt heute m.E. noch keine europäische Demokratie“.

²¹ So statt vieler Zuleeg 1999, S. 25; kritisch dazu Lübke-Wolf 2001, S. 247; ablehnend Stentzel 2002, S. 319.

²² Zum Begriff Volk vgl. Schmitz 2003, S. 225 und I.1.1.; der funktionale Verfassungsbegriff hat sich weitgehend durchgesetzt, vgl. dazu statt vieler Pernice 2001, S. 153-163.

²³ Lietzmann 2004, S. 21, nennt die Wahlgleichheit als Minimalvoraussetzung, um von einer Demokratie sprechen zu können.

²⁴ Erklärung von Laeken 2001, S. 2; Pernice 2003, S. 7, der den „Bürger als Legitimationssubjekt“ in den Mittelpunkt seiner Überlegungen stellt.

²⁵ So einleuchtend es ist, dass sich die Union demokratischen Grundsätzen verpflichtet hat, - dieser Begriff bringt durchwegs positive Konnotationen mit sich - so ambivalent gerät der Begriff, wenn man Art. 7 I EUV hinzuzieht: Ein Staat, der auf das „demokratische Niveau“ der Union absänke, könnte von selbiger unter Verweis auf Art. 6 I EUV zur Rechenschaft gezogen werden, wodurch zwei „Demokratiemaßstäbe“ angelegt werden, vgl. Zuleeg 1999, S. 25.

von „Wirklichkeitsbeschreibungen“, ²⁶ für das gegenwärtige Organisations- und Legitimationsprinzip der EU einen neuen Begriff zu finden.

2.1. „Völkerherrschaft“: Rechtfertigung der Begriffswahl

Der Begriff der „Völkerherrschaft“²⁷ ist bisher nicht in der Rechtswissenschaft eingeführt.²⁸ Das heißt allerdings nicht, dass er jeglicher Grundlage entbehrt. Gemäß Huber „sind es letztlich doch die Völker der Mitgliedstaaten, die das Bild der europäischen Demokratie prägen.“²⁹ Der EG-Vertrag selbst spricht in der Präambel von einem „immer stärkeren Zusammenschluss der europäischen Völker“, das EP besteht gemäß Art. 189 EGV aus „Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ und wird häufig in der Literatur als Völker- oder Staatenversammlung charakterisiert.³⁰ Wenn es aber zuvörderst die Völker im Sinne der politischen Demoi der Mitgliedstaaten sind, die der EU Legitimität verleihen, so ist der Begriff der Völkerherrschaft als Organisations- und Legitimationsprinzip nicht nur gerechtfertigt, sondern fast schon zwingend geboten. Um Missverständnissen vorzubeugen: Das Prinzip der Völkerherrschaft, wie es derzeit auf EU-Ebene praktiziert wird, hat nichts mit der von Bryde sogenannten „volksdemokratischen“ Konzeption der Demokratietheorie zu tun, wie sie das Bundesverfassungsgericht vorgelegt hat: Es sind zwei Paar Schuhe, ob die gegenwärtige Verfasstheit der Union als völkerherrschaftlich bezeichnet wird, oder der EU eine strukturelle Demokratieunfähigkeit aufgrund des Fehlens eines kulturell-sozial homogenen Ethnos attestiert wird.³¹

²⁶ Bogdandy 2001, S. 3.

²⁷ Auch wenn der Begriff gerade für Deutsche angesichts der Erfahrungen mit „völkischen“ Bewegungen in der jüngeren Geschichte zunächst Befremden hervorrufen könnte, birgt er gegenüber seinem Synonym „Demoikratie“ den Vorteil, sich von der Demokratie rein semantisch klar zu unterscheiden.

²⁸ Vgl. aber die kurz vor dem Abschluss stehende Dissertation von Winfried Veil, die den Arbeitstitel „Volksherrschaft und Völkerherrschaft. Der mögliche Beitrag der direkten Demokratie zur Abmilderung des Demokratiedefizits der Europäischen Union“ trägt: www.eylaw.com/Global/content.nsf/Germany_Law/Anwaelte_-_Veil_Winfried_statisch; ungeachtet dessen beziehen sich alle weiteren Verweise in diesem Kapitel auf Argumentationsmuster und Ideen, nie jedoch auf den Begriff selbst, für den nur ich die Verantwortung trage.

²⁹ Huber 1999, S. 57.

³⁰ So u.a. von Schmitz 2003, S. 226; Klein, 1987 S. 103f.; Di Fabio 1993, S. 202; Zuleeg 1999, S. 22; BVerGE 89, 155; dagegen Pernice 2003, S. 7, der das EP als Bürgerparlament versteht.

³¹ Bryde 1994, S. 305, 311; seine These ist inzwischen, quasi in einer ersten „Historisierung“ des Maastricht-Urteils, deutlich abgeschwächt worden, vgl. dazu Bogdandy 2000, S. 289.

2.2. Völkerherrschaft als Idealtypus

Es wäre allerdings zu leicht, mit der Einführung eines neuen Begriffes der gegenwärtigen Verfasstheit der Union zur Absolution zu verhelfen und gleichzeitig allen Diskussionen um das Demokratiedefizit ein Ende bereiten zu wollen. Wie noch zu zeigen sein wird, befindet sich die EU gegenwärtig, und nach der neuen Verfassung noch stärker, in einem Stadium zwischen einem völkerherrschaftlich organisierten Gebilde und einem demokratisch organisierten Gebilde. Deswegen bedarf es zunächst einer skizzenhaften, unvollkommenen Darstellung des Völkerherrschaftsprinzips.

Das Völkerherrschaftsprinzip ist teilweise durch das Maastricht-Urteil vorformuliert worden, gleichwohl die Richter es verständlicherweise nicht riskierten, ihrem Urteil diesen Stempel aufzudrücken.³² Voraussetzung ist ein Bund demokratischer Staaten; die Legitimation kommt von den Staatsvölkern. Dadurch entsteht - bei Mehrheitsentscheidungen - eine schwächere³³ (eben völkerherrschaftliche) Legitimationskette, als es in demokratischen Staaten der Fall ist, weswegen den nationalen Parlamenten substantielle Kompetenzen vorbehalten bleiben müssen.³⁴ Das wiederum heißt analog zum innerstaatlichen Parlamentsvorbehalt,³⁵ dass Gesetzgebungsbereiche, die das Staatsvolk in seiner Gesamtheit unmittelbar und erheblich betreffen, nicht nach Brüssel abgegeben werden dürfen. Die Völker bleiben Herren der Verträge insoweit, als Vertragsänderungen der Ratifikation durch die nationalen Volksvertretungen bedürfen.

Soweit zu Maastricht und seiner unfreiwilligen und unvollendeten, grundsätzlich aber in sich konsistenten Völkerherrschafts-Konzeption. Die Rolle des EP muss wie folgt konzipiert sein: Gewählt von den Völkern nach nationalem Wahlrecht, orientiert sich die Sitzverteilung zum einen an der Größe des Volkes, zum anderen am völkerrechtlichen Gebot der Gleichheit der Staaten, wie es momentan praktiziert wird.³⁶ Idealtypisch bleiben die Abgeordneten im Parlament allerdings national, nicht transnational

³² Hätte das Gericht sein Urteil allerdings so konzipiert und gleichzeitig eine Präferenz für tatsächlich demokratische Strukturen geäußert, wäre ihm damit eine Rolle als Integrationsmotor zugekommen, welche das Gericht wohl nicht annehmen wollte, vgl. dazu Weiler/Mayer 1995, Abschnitt „Democracy and Membership“.

³³ Vgl. BVerfGE 89, S. 182.

³⁴ Vgl. BVerfGE 89, S. 182, 184, 186.

³⁵ Vgl. Schmitz 2003, S. 227; abwägend Bogdandy 2002, S. 289.

³⁶ Vgl. Nass 1999, S. 15.

organisiert.³⁷ Grundsätzlich müssen dem Parlament die gleichen Kompetenzen zugewiesen werden wie dem Rat. Dadurch wäre eine direkte und indirekte völkerherrschaftliche Legitimationskette gesichert.

Zwei weitere Elemente gehören zum Völkerherrschaftsprinzip: Zum einen bedarf es eines Austrittsrechts, was dem Status der Völker als Herren der Verträge entspricht. Obschon der Austritt faktisch möglich ist, existieren gegenwärtig keine vertraglichen Regelungen.³⁸ Zum anderen gebietet das Völkerherrschaftsprinzip die (präventive) Überprüfung von Kompetenzstreitigkeiten und -übertretungen durch einen Verfassungsrat, der sich aus dem Präsidenten des EuGH und je einem Mitglied der Verfassungs- bzw. obersten Gerichte der Mitgliedstaaten zusammensetzt.³⁹ Mit dieser Lösung kann nicht nur die Rechtseinheit in der Union gewahrt bleiben im Gegensatz zum nationalen Prüfungsrecht „ausbrechender Rechtsakte“, wie es das Bundesverfassungsgericht für sich beansprucht hat.⁴⁰ Mit der Einsetzung eines solchen Verfassungsrates wird darüber hinaus auch dem Gedanken der Völker als Herren der Verträge konsequent Rechnung getragen. Da der Vertrag nur durch die Zustimmung aller Völker in Kraft treten kann, gerade die Kompetenzüberschreitung aber diesen Vertrag verletzt, muss die Entscheidung über die Einhaltung des Vertrags einem Gremium aus mitgliedstaatlichen Richtern überantwortet werden.⁴¹

Das Wesen des Völkerherrschaftsprinzip gründet demnach zusammenfassend im Verzicht auf *demokratische Legitimation* der Entscheidungsfindung unter der Voraussetzung, dass die Regelungsmaterie „zweitrangig“ ist.⁴²

³⁷ Ob deswegen auch einheitlich abgestimmt werden muss, ist nicht leicht zu beantworten, da die Abgeordneten regelmäßig in einen Interessenkonflikt zwischen dem Anspruch als Volksvertreter auf der einen, Parteivertreter auf der anderen gelangen würden, dazu aber ausführlich II.2.2.

³⁸ Vgl. m.w.N. Stentzel 2002, S. 82f.; ob es in einer demokratisch organisierten Union ein Austrittsrecht geben sollte, siehe unten II.4.

³⁹ So auch vorgeschlagen von Weiler/Mayer, Abschnitt „Fundamental Rights and Fundamental Boundaries“ mit genauerer Konzeption.

⁴⁰ BVerfGE 89, S. 156.

⁴¹ Darüber hinaus wäre solch ein Verfassungsrat auch in einer demokratisch verfassten Union sinnvoll, solange Verfassungsänderungen weiterhin der Ratifikation der nationalen Parlamente bedürfen.

⁴² Natürlich bietet genau in diesem Punkt die Konzeption ihre größte Angriffsfläche: Wie soll ein Konsens darüber erzielt werden, was „zweitrangig“ ist? Auf der anderen Seite tut man sich auch im Rahmen des Demokratieprinzips schwer, dem Subsidiaritätsprinzip mit einem adäquaten Verfahren zur Durchsetzung zu verhelfen, vgl. Papier/Möller 2004, S. 49; aus empirischer Perspektive könnte hinzugefügt werden, dass sich die Menschen mehr für Europa interessieren würden, wenn sie das Gefühl hätten, dass die EU ihr Leben substantiell beeinflussen würde, vgl. dazu Roth/Kornelius 2004, S. 47; diejenigen hingegen, die von den Politiken der EU tatsächlich unmittelbar betroffen sind, nehmen längst mittels Lobbyarbeit

II. Von der Völkerherrschaft zur Demokratie? Die Konventsverfassung

Es ist deutlich geworden, dass die EU momentan, wenn auch nicht durchgehend, eher dem Völkerherrschaftsprinzip entspricht als dem Demokratieprinzip. Es drängt sich insofern die Frage auf, welche Neuerungen der vom Konvent ausgearbeitete und kürzlich in der Regierungskonferenz verabschiedete Verfassungsentwurf bereit hält und wie er sich auf die Organisations- bzw. Legitimationsform auswirkt.⁴³

1. Die Grundlagen

Der Verfassung für Europa ist eine Präambel vorangestellt, in der zentrale gemeineuropäische Werte ins Bewusstsein gerufen werden: „Demokratie, Gleichheit, Freiheit, und Rechtsstaatlichkeit.“ Weiterhin will Europa laut Präambel „Demokratie und Transparenz als Wesenszüge seines öffentlichen Lebens stärken“. Schließlich wird noch den Konventsmitgliedern gedankt, die „diese Verfassung im Namen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas ausgearbeitet haben.“⁴⁴ So schillernd die Sätze klingen mögen, rechtlich gesehen geben sie nicht viel her: Präambeln haben nur begrenzt rechtliche Wirkung und werden lediglich bei Auslegungsfragen hin und wieder herangezogen.⁴⁵

Art. I-1 Abs. 1 S. 1 VE lautet wie folgt: „Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, begründet diese Verfassung die Europäische Union, der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele zuweisen.“ Die Union basiert demnach nicht mehr auf den Völkern der Mitgliedstaaten, sondern auf dem Unionsbürger sowie den Staaten. Art. I-2 VE nennt unter anderem die Demokratie als Wert, auf dem sich die Union gründet, und die Nichtdiskriminierung⁴⁶ als ein Charakteristikum der (europäischen) Gesellschaft. Bogdandy kritisiert die Konzeption der EU als Wertegemeinschaft

an den Entscheidungsprozessen wesentlichen Anteil, vgl. dazu Huber 1999, S. 48f.; Maurer 2004, S. 30.

⁴³ Der Arbeit liegt die von der Regierungskonferenz am 18. Juni verabschiedete Fassung zugrunde, CIG 86/04.

⁴⁴ Über diese unübliche Formel verwundert Pernice, 2003 S. 21; kritisch Kühnhardt 2003, S. 9; zu fragen ist ebenfalls, warum die Konventsvertreter nicht mittels direkter Wahl durch die Bürger tatsächlich „im Namen“ derselben gehandelt haben.

⁴⁵ Mayer 2003, S. 401.

⁴⁶ Als Verbot zu finden in Art. II-21 Abs. 1, daneben das konkrete Verbot der Diskriminierung wegen EU-Staatsangehörigkeit in Art. I-4 Abs. 1 und Art. II-21 Abs. 2.

und konstatiert nüchtern: „Der Text [...] suggeriert, dass die Union gerade zwecks Verwirklichung der Demokratie existiere. Um Demokratie aber [...] ist es in der Union nicht gut bestellt. Daran wird der VVE [...] nicht viel ändern.“⁴⁷ Ob dem so ist, kann sicherlich erst nach einer Analyse der materiellen und institutionellen Neuerungen abschließend bewertet werden. Festzuhalten bleibt aber der fundamentale Wandel von den Völkern zu den Bürgern⁴⁸, der durch den Zusatz der Mitgliedstaaten allerdings schon wieder relativiert wird.⁴⁹

2. Die Neuerungen rund um das Europäische Parlament

Nach Art. I-19 Abs. 1 VE wird das EP „gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig.“ Es übt „ferner Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen“ aus und „wählt den Präsidenten der Kommission.“ Im EP sind die Unionsbürger gemäß Abs. 2 „degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten.“ Damit erfüllt es auf den ersten Blick alle vier klassischen Parlamentsfunktionen Gesetzgebung, Kontrolle, Kreation, Öffentlichkeit.⁵⁰ Die Aufwertung zum Vollparlament, wie es häufig in der Literatur gefordert wurde⁵¹, scheint vollzogen, das EP nun endlich eine Vertretung des europäischen Volkes,⁵² der Siegeszug des Demokratieprinzips in Europa weiter auf dem Vormarsch.⁵³ Doch wie verhält es sich konkret mit dem Wahlsystem (2.1.) und welche Auswirkungen zeitigt die Ausweitung der Rechte des EP (2.2.) nach der neuen Verfassung?

2.1. Neuer Anlauf für ein einheitliches Wahlrecht?

Das „demokratische Leben der Union“ bildet einen eigenen Titel in der neuen Verfassung. Gemäß Art. I-44 VE achtet die Union „in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger.“ Nach Ansicht der Konventsmitglieder wie auch der Regierungskonferenz äußert sich darin der „Grundsatz der demokratischen Gleichheit.“ Kann daraus

⁴⁷ Bogdandy 2004, S. 8.

⁴⁸ Vgl. Pernice 2003, S. 17, der diese Änderung als „Paradigmenwechsel“ bezeichnet.

⁴⁹ Zur Formel der „Bürger und Staaten“ ebenfalls kritisch Huber 2003, S. 575f.

⁵⁰ Vgl. Grabitz/Hilf 2004, Art. 190, Rn 10.

⁵¹ Vgl. Oeter 1997 S. 71f.; Schmitz 2003, S. 225; dagegen Huber 1992/1993, S. 187.

⁵² Vgl. Schmitz 2003, S. 225: „Das Europäische Parlament ist (bislang) keine Vertretung des europäischen Volkes. Doch gerade dies ließe sich bei der Neukonzeption der Verträge mit wenigen Formulierungen ändern.“ Wenn es doch so einfach wäre.

⁵³ Vgl. Pernice 2003, S. 19.

geschlossen werden, dass eine Basis dieses Handelns, nämlich der Wahlakt, ebenfalls diesem Grundsatz unterliegt?⁵⁴

Gemäß Art. III-232 Abs. 1 VE sollen durch Gesetz oder Rahmengesetz des Ministerrates Maßnahmen festgelegt werden, „die erforderlich sind, um eine allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen zu ermöglichen.“⁵⁵ Solch ein Gesetz unterliegt gemäß Abs. 2 der Zustimmung des Parlaments sowie der Einstimmigkeit im Ministerrat und muss durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden. Diese Regelung ist sinngemäß identisch mit Art. 190 Abs. 4 EGV in der Amsterdamer Fassung.⁵⁶ In Amsterdam wurde auch der Passus „im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“ eingefügt, wohlwissend, wie schwer es ist, sich auf ein gemeinsames Wahlrecht zu einigen.⁵⁷ Doch selbst diese Grundsätze differieren erheblich: Zwar wird inzwischen überall die Verhältniswahl angewandt. Auch das aktive Wahlalter liegt einheitlich bei 18 Jahren. Was das Zählsystem, Wahlkampfkostenerstattung, passives Wahlalter, Mindeststimmenerfordernisse, Präferenzstimmen, Doppelmandate und vieles andere mehr angeht, divergieren die nationalen Wahlbestimmungen aber erheblich.⁵⁸ Die hohen Zustimmungsanforderungen an ein einheitliches Wahlgesetz lassen die Aussicht auf eine grundlegende Neufassung weiter schwinden.⁵⁹

Dazu gesellt sich weiterhin das Fehlen einer Wahlrechtsgleichheit. Seit Maastricht ist der Sitzverteilungsschlüssel zwar mehrmals geändert worden und

⁵⁴ Es handelt sich meines Erachtens bei dem Artikel um nichts anderes als um die Rechtsanwendungsgleichheit; für das demokratische Leben spielte das nur eine Rolle, wenn oben gestellte Frage bejaht werden könnte.

⁵⁵ Die Wahlgrundsätze frei und geheim fehlen weiterhin und haben demnach weiterhin „nur“ Gesetzes-, nicht Verfassungsrang, vgl. Art. 1 III des Akts zur Einführung allgemeiner, unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Abl. 2002 Nr. L 283/1. Sie wurden im Zuge der Änderung des Artikel I-19 Abs. 2 VE auf der Regierungskonferenz dort gestrichen, und offensichtlich sah man keine Notwendigkeit, die beiden Grundsätze wenigstens in Art. III-232 VE aufzunehmen, wodurch die unverständliche Regelung des Art. 190 Abs. 1 EGV fortgeführt wird; vgl. auch Art. I-19 Abs. 2 Konventsentwurf in der Fassung vom 18. Juli 2003 und Grabitz/Hilf 2004, Art. 190 EGV Rn 7.

⁵⁶ Im Vorentwurf zu einem Europäischen Verfassungsvertrag vom 28.10.2002 wurde allerdings noch ein einheitliches Wahlrecht in Aussicht gestellt, vgl. dazu Höreth/Janowski 2004, S. 69.

⁵⁷ Vgl. Peters 2001, S. 663.

⁵⁸ Vgl. dazu grundlegend Nohlen 2004, S. 31f.; selbst Doppelmandate sind für Irland und England bis 2009 weiterhin möglich, vgl. Lecheler 2003, S. 80.

⁵⁹ In der Vergangenheit war es selbst im Parlament schwierig, einen übergreifenden Kompromiss in dieser Frage zu erzielen, vgl. Neßler 1997, S. 93-101.

dadurch eine relative proportionale Verbesserung erzielt worden.⁶⁰ Die Regierungskonferenz ist diesem Trend allerdings nicht gefolgt, ganz im Gegenteil: Zukünftig soll jedes Mitgliedsland gemäß Art. 119 Abs. 2 VE mindestens sechs statt bisher vier und höchstens 96 statt bisher 99 Abgeordnete stellen. Diese deutliche Verschlechterung im Vergleich zum Status Quo war als Konzessionsleistung notwendig geworden, um eine Einigung in der Frage der Stimmgewichtung im Rat zu erzielen.

Natürlich kann sich das Parlament in Hinkunft auf den Unionsbürger berufen. Die Frage ist nur, welcher Status dem Unionsbürger zukommt. Ohne hier weiter darauf eingehen zu können, reicht Nettesheim' Beobachtung aus, dass die in der Unionsbürgerschaft „enthaltenen Rechtspositionen keine rechtliche Legitimations- und Treuebeziehung zwischen der Europäischen Union und den Bürgern herstellen,“⁶¹ um festzustellen, dass es sich eben nicht um eine Bürgerschaft im materialen Sinne handelt, was nicht zuletzt auch an der fehlenden Wahlrechtsgleichheit scheitert.⁶² Der Rekurs auf den Bürger kann insofern als politischer Beitrag zur Ausbildung einer kollektiven Identität verstanden werden;⁶³ rechtlich entfaltet er kaum Wirkung. Meines Erachtens muss das Europäische Parlament deswegen und vor allem aufgrund der neuen Sitzverteilung weiterhin als ein primär völkerherrschaftlich legitimes Parlament angesehen werden.

Exkurs: Die Wahlen zum Europäischen Parlament vom 13. Juni 2004⁶⁴

„Europäisch denken, deutsch handeln“ oder „Europäisch denken, für Deutschland handeln“? Oder vielleicht doch lieber für die „Friedensmacht im deutschen Interesse“ wählen? Was FDP, CDU/CSU und SPD dem Wahlbürger mit ihren Wahlslogans für einen Wahlkampf präsentierten, hatte mit Europa wenig zu tun. Davon zeugten teilweise auch die Wahlplakate, mit Angela Merkel und Edmund Stoiber geschmückt oder deutscher Flagge im Hintergrund dekoriert. Einzig die Grünen machten wirklich europäischen

⁶⁰ Vgl. dazu das Protokoll über die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger im Europäischen Parlament und die Stimmengewichtung im Europäischen Rat und im Ministerrat Art. 1 mit der 20. Erklärung der Schlussakte von Nizza und Art. 190 Abs. 1 EGV.

⁶¹ Nettesheim 2003, S. 430, der darüber hinaus die Rechtsposition des Unionsbürgers nach der neuen Verfassung unverändert sieht, S. 436.

⁶² Vgl. Augustin 2000, S. 101.

⁶³ Vgl. Bogdandy 2004, S. 8.

⁶⁴ Die folgenden Zahlen und Fakten sind den Politikteilen der FAZ und der Berliner Zeitung vom 14.6.2004 und vom 15.6.2004 entnommen.

Wahlkampf, mit einem europäischen Spitzenkandidaten, zumindest einem einheitlichen Manifest, was seinen Platz vor jedem nationalen Wahlprogramm fand, und einem europaweit einheitlichen, wenn auch nicht besonders originellen Wahlspruch: „Du entscheidest.“⁶⁵ Die Frage, wie solch ein national ausgerichteter Wahlkampf mit dem europäischen Mandat⁶⁶ der Abgeordneten zu vereinbaren ist, müssen sich die Kandidaten wohl gefallen lassen. Die Kandidaten präsentierten sich (mit Ausnahme der Grünen vielleicht) primär als Vertreter Deutschlands, was allerdings noch keine Schlüsse auf ihr tatsächliches Verhalten in Strasbourg zulässt.⁶⁷

Mit 43,0 % lag die Wahlbeteiligung in Deutschland wieder unter der vorangegangenen Wahl von 1999 (45,2 %) und auch unter dem EU-Durchschnitt von 45,5 %. Beide Zahlen sind allerdings „geschönt“: Während in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern die Europawahl traditionell mit regionalen oder kommunalen Wahlen zusammengelegt wird, um dadurch die Wahlbeteiligung zu heben,⁶⁸ muss im EU-Durchschnitt die Wahlpflicht Griechenlands, Luxemburgs, Belgiens und Zyperns berücksichtigt werden. Schlusslicht bei der Wahlbeteiligung war die Slowakei mit 16,6 % (!). Fast in allen Staaten wurde der Wahlgang als Denkzettel für die nationalen Regierungen genutzt, Ausnahmen bildeten Spanien und Griechenland, die erst kürzlich Regierungswechsel zu verzeichnen hatten. Anhand der rund 100 Euroskeptiker, die zukünftig im Parlament vertreten sein werden, kann abgelesen werden, dass es verstärkt gelungen ist, die Europagegner an die Wahlurnen zu holen.

Was aber bedeuten diese Ausführungen für die Legitimationsfähigkeit des Europaparlaments? Es ist unbestritten, dass die Qualität demokratischer bzw. demoikratischer Legitimation mit der Wahlbeteiligung verbunden ist.⁶⁹ Möchte man die Beteiligung an der Wahl aufgrund der fehlenden politischen

⁶⁵ Vgl. Geis 2004, S. 2.

⁶⁶ Vgl. Neßler 1997, S. 58f.

⁶⁷ Vgl. dazu unten II.2.2.2.

⁶⁸ Dieses Jahr in Verbindung mit Kommunalwahlen in sechs Ländern und der Landtagswahl in Thüringen, wodurch ein Drittel der Wähler zu nationalen Wahlen aufgerufen ist, vgl. Roth/Kornelius 2004, S. 50.

⁶⁹ Vgl. Grabitz/Hilf 2004, Art. 190 Rn 34; dazu abwägend Roth/Kronelius 2004, S. 50f., deren „Normalisierungsthese“ allerdings für die EU nicht greift: Gemäß jener steht nicht bei jeder Wahl die Demokratie als System zur Abstimmung. Die EU kann die schwache Wahlbeteiligung aber keinesfalls mit dem Verweis rechtfertigen, sie wäre eine gewachsene Demokratie.

Alternativen wenigstens als Bekenntnis zu Europa verstehen⁷⁰ - und selbst das ist mit dieser Wahl in Frage gestellt bei dem Erstarren der Europa-kritischen Parteien - so ist ein Europa der Bürgerinnen und Bürger mit der Konventsverfassung zwar verfassungsrechtlich vorgegeben, von der Realität allerdings weit entfernt.

Im Ergebnis krankt die europäische Demokratie nicht nur am Wahlrecht und an der Wahlrechtsgleichheit, sondern eben auch an der mangelnden Partizipation, die durch die EU-Erweiterung noch einmal geschmälert wurde: Nur 28,7 % der Wahlberechtigten der neuen Mitgliedstaaten gaben bei der Europawahl ihre Stimme ab.

2.2. Ausweitung der Rechte des EP und die Konsequenzen

Die Ausweitung der Rechte des EP betreffen zum einen das Gesetzgebungsverfahren, zum anderen den Wahlakt des Kommissionspräsidenten.

2.2.1. Ausweitung der Rechte im Gesetzgebungsverfahren

Hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens unterscheidet die neue Verfassung grundsätzlich drei Arten: Die ordentliche Gesetzgebung gemäß Art. I-33 Abs. 1 VE, die besondere Parlamentsgesetzgebung gemäß Art. I-33 Abs. 2, 1. Alt. VE und die besondere Ratsgesetzgebung gemäß Art. I-33 Abs. 2, 2. Alt. VE, wobei jeweils der andere Gesetzgeber zu beteiligen ist. Von der besonderen Parlamentsgesetzgebung existieren drei Kompetenzen, von der besonderen Ratsgesetzgebung dagegen 22. Dem stehen 84 Kompetenzen der ordentlichen Gesetzgebung gegenüber, im Vergleich zu den 15 von Maastricht und dem Anstieg auf 43 durch den Nizza-Vertrag ein beträchtlicher Zuwachs. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ersetzt grundsätzlich wesensgleich das bisher praktizierte Mitentscheidungsverfahren.⁷¹

Ein Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren kommt dem EP weiterhin nicht zu. Dagegen hat das EP gemäß Art. III-234 VE ein Aufforderungsrecht an die Kommission. Sollte diese daraufhin nicht tätig werden, und das ist neu, bedarf

⁷⁰ Vgl. Pernice 2003, S. 19.

⁷¹ Vgl. Nickel 2003, S. 502; Obwexer 2003, S. 9; der Einfachheit halber habe ich Nickels Zahlen übernommen; einen detaillierteren Überblick gibt Maurer 2004, S. 5.

es einer Begründung, was zumindest eine Auseinandersetzung im Kommissionskollegium erfordert.⁷²

Neu ist ebenfalls ein Initiativrecht des EP für Verfassungsänderungen gemäß Art. IV-7 VE, was allerdings nur als rechtliche Sanktionierung häufig praktizierter Verfahrensweise gewertet werden kann.⁷³ Eine Zustimmungskompetenz hat das EP demgegenüber für Verfassungsänderungen nicht erhalten, sie bleibt nach wie vor den nationalen Parlamenten vorbehalten.⁷⁴

2.2.2. Konsequenzen unter Berücksichtigung der Willensbildung im EP

Bedeutet diese erheblichen Kompetenzerweiterungen schon an sich eine Stärkung der europäischen Demokratie, wie teilweise vertreten wird?⁷⁵ Das scheint mir ein vorschneller Schluss zu sein. Unerlässlich ist zunächst die Frage, auf welche Weise sich die Entscheidungsfindung im EP vollzieht, um die Kompetenzausweitungen beurteilen zu können.

Die Verfassung hält hinsichtlich des Status' der Parteien nicht viele Neuerungen bereit: Art. I-45 Abs. 4 VE ist sinngemäß identisch mit Art. 191 S. 1 EGV. Gleiches gilt für Art. III-233 VE, der mit dem alten Art. 191 S. 2 EGV korrespondiert.⁷⁶ Immerhin ist die Umsetzung dieser Vertragsbestimmung in Angriff genommen worden: Seit kurzem besteht ein Europäisches Parteienstatut, das die Gründung europäischer Parteien unter bestimmten Voraussetzungen zulässt und die unabhängige Finanzierung seitens der EU sicherstellt.⁷⁷ Dadurch soll ein organisatorischer wie inhaltlicher Unterbau der EP-Fraktionen geschaffen und letztendlich die Funktionsweise sowie die Effizienz der EP-Fraktionen verbessert werden.⁷⁸ Unter diesen Gesichtspunkten existierten europäische Parteien momentan lediglich im

⁷² Vgl. Nickel 2003, S. 504; vgl. auch Art. 192 EGV.

⁷³ So gab z.B. der Spinelli-Entwurf von 1984 wesentliche Impulse für die Verabschiedung der EEA, vgl. dazu Brunn 2003, S. 237.

⁷⁴ Vgl. Nickel 2003, S. 505, der dadurch i.V.m. mit Art. I-9 Abs. 2 VE die Mitgliedstaaten weiterhin als „Herren der Verträge“ ansieht;

⁷⁵ So Pernice 2003, S. 19; Giering 2003, Abschnitt „Stärkung im Gesetzgebungsprozess“.

⁷⁶ Dass dabei die Bezeichnung „politische Parteien auf europäischer Ebene“ beibehalten wurde, statt von „europäischen politischen Parteien“ auszugehen, spiegelt ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber einem unabhängigem europäischen Parteiensystem wider, vgl. Leinen/Schönlau 2003, S. 225.

⁷⁷ Vgl. Leinen/Schönlau, 2003 S. 224f.; Zimmermann 2003, o.S.

⁷⁸ Vgl. Neßler 1998, S. 1998.

Ansatz in Form der Parteienbündnisse.⁷⁹ Die einzige Partei, die sich seither als „echte“ europäische Partei gegründet hat, waren die Europäischen Grünen.⁸⁰ Der Schwäche der europäischen Parteien folgt aber zwangsläufig eine gewisse Fragilität der EP-Fraktionen, was sich vor allem in der weniger stark ausgeprägten Fraktionsdisziplin äußert.⁸¹ Gerade bei wichtigen Entscheidungen wird häufig abweichend von der Fraktionszugehörigkeit abgestimmt.⁸² In verschiedenen Fallstudien ist gezeigt worden, dass im Interessendreieck Europa - Herkunftsland - nationale Parteizugehörigkeit, dem ein Mitglied des EP ausgesetzt ist, die Herkunft primäres Bezugsobjekt bleibt.⁸³ Das kann auch gar nicht anders sein, da es den Fraktionen an wirksamen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Abweichlern mangelt – die Entscheidung über eine Wiederaufstellung der Abgeordneten liegt bei den nationalen Parteien.⁸⁴ Das heißt, dass sich die Entscheidungsfindung im völkerherrschaftlich legitimierten aber demokratisch (nach transnationalen Fraktionen) organisierten EP im Zweifel unter nationalen Gesichtspunkten vollzieht. Und gerade durch die in der Verfassung zugestandenen weiteren Kompetenzen wird sich gemäß Neßler dieser Trend fortsetzen: „Nicht selten fördert die Tatsache, dass Entscheidungen des Parlaments rechtlich relevante Auswirkungen haben können, eine „Nationalisierung“ des Abstimmungsverhaltens der Europaabgeordneten.“⁸⁵

Es wird insofern entscheidend auf die Herausbildung echter europäischer Parteien ankommen, um eine abschließende Bewertung der Kompetenzerweiterung des EP durch die neue Verfassung im Lichte des Demokratieprinzips vorzunehmen. Ob es dazu kommt, erscheint angesichts der EU-Erweiterung und der schwierigen Aufgabe der Integration der neuen Abgeordneten ungewiss. Sollte das Europäische Parteienstatut aber keine praktische Umsetzung nach sich ziehen, so kommt man nicht umhin, die Ausweitung der Kompetenzen als Stärkung des völkerherrschaftlichen Prinzips zu bewerten.

⁷⁹ Vgl. Leinen/Schönlau 2003, S. 218.

⁸⁰ Vgl. Geis 2004, S. 2.

⁸¹ Vgl. Neßler 1997, S. 58f.; Neßler 1998, S. 192; Grunauer 2002, S. 61.

⁸² Vgl. Neßler 1997, S. 180; in Extremfällen kamen sogar Zufallsmehrheiten zustande, S. 188; vgl. auch Grunauer 2002, S. 149.

⁸³ Dazu grundlegend Grunauer 2002, S. 61, 105-110, zum Misstrauensantrag gegen die Kommission S. 79, 98f.; vgl. auch Neßler 1997, S. 175, zur entlag nationalen Grenzen geführten Debatte über ein einheitliches Wahlrecht S. 101f.

⁸⁴ Vgl. Neßler 1997, S. 60f. Grunauer 2002, S. 61

⁸⁵ Neßler, 1997, S. 171; vgl. auch Grunauer 2002, S. 114.

2.2.3. Die Wahl des Kommissionspräsidenten: Politisierung des EP?

Könnte aber - abseits des Europäischen Parteienstatuts - die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP eine Politisierung bewirken und dadurch die Fraktionsdisziplin stärken?

Das EP wird zukünftig gemäß Art. I-26 Abs. 1 VE einen Kommissionspräsidenten wählen, der vom Europäischen Rat „nach den entsprechenden Konsultationen“ mit qualifizierter Mehrheit vorgeschlagen wird, wobei der Rat auch das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigen muss. Erhält der Kandidat keine Mehrheit der Mitglieder des Parlaments, wird innerhalb eines Monats dasselbe Verfahren nochmals (mit einem anderen Kandidaten) angewandt. Neu ist dabei lediglich die Berücksichtigung des Wahlergebnisses. Der Vorschlag des Konvents, auch die Position des Kommissionspräsidenten zu stärken, ist von der Regierungskonferenz in wichtigen Punkten verworfen worden.⁸⁶

Gemäß Pernice ist diese Neuerung ein „Fortschritt, wenn die Regelung funktioniert, weil dann die Europawahl zum ersten Mal überhaupt als Wahl einen politischen Sinn erhält. Angesichts von Spitzenkandidaten jeder Parteigruppierung und ihrem politischen Programm für Europa kann zwischen politischen Alternativen gewählt werden.“⁸⁷ Demgegenüber kritisiert Giering, die Wahl sei lediglich eine Scheinwahl, weil der Kommissionspräsident „letztlich durch den Europäischen Rat eingesetzt“ wird.⁸⁸ Zunächst einmal ist festzuhalten, dass auch gegenwärtig die Zustimmung des EP zum Kommissionspräsidenten gemäß Art. 214 II EGV notwendig ist. Zweitens ist gegen das Verfahren formal nichts einzuwenden: Auch der deutsche Bundeskanzler wird nach Art. 63 GG nicht vom Parlament selbst, sondern vom Bundespräsidenten vorgeschlagen. Dem EP bleibt es - genauso wie dem Bundestag gegenüber dem Bundespräsidenten - belassen, solange die Vorschläge des Europäischen Rates abzulehnen, bis dieser ihm den geeigneten

⁸⁶ Nach dem Konventsentwurf in der Fassung vom 18. Juli 2003 durfte sich der Kommissionspräsident seine Kommission - wenn auch in eng gesteckten Grenzen - selber zusammenstellen (Art. I-26 Abs. 2 VE aF.), was einer Politisierung der Kommission dienlich gewesen wäre. Immerhin verfügt er aber nun über alleinige Leitlinienkompetenz und entscheidet ohne Billigung des Kommissionskollegiums über die Entlassung einzelner Kommissare, vgl. Art. I-26 Abs. 3 VE mit Art. 217 I und III EGV.

⁸⁷ Pernice 2003, S. 19.

⁸⁸ Giering 2003, Absatz „Scheinwahl des Kommissionspräsidenten“; vgl. auch Höreth/Janowski 2004, S. 50.

Kandidaten präsentiert. Drittens erhält die Europawahl durch die Neuerungen nur begrenzt einen politischen Sinn: Vorausgesetzt, es gäbe Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten, - ob sie echten europäischen Parteien oder Parteibündnissen angehören, mag zunächst einmal dahingestellt sein - so müsste dieser bei seiner „Regierungsbildung“, der Kommissionszusammenstellung, gemäß Art. I-26 Abs. 2 VE vorlieb nehmen mit den Vorschlägen der Mitgliedstaaten, die nach bisheriger Wahlerfahrung tendenziell in Opposition zum Kommissionspräsidenten stehen.⁸⁹ Dadurch, dass die Kommission als ganzes wiederum der Zustimmung des Parlaments bedarf, würde eine radikale Politisierung zur Handlungsunfähigkeit par excellence führen. Das Bestellungsverfahren der Kommission gemäß Art. I-26 Abs. 2 VE ist zweifellos weiterhin auf einen Konsens ausgerichtet, was nicht weiter verwundern dürfte bei der Beteiligung des EP *und* der nationalen Regierungen.⁹⁰

Im Ergebnis darf von der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament, geknüpft an das Wahlergebnis, nicht allzu viel erwartet werden.

3. Die Bürgerinitiative Art. I-46 Abs. 4 VE

In der Literatur wurde in den letzten Jahren verstärkt die Einführung direktdemokratischer Elemente auf EU-Ebene gefordert.⁹¹ Mit Art. I-46 Abs. 4 VE wurde diesem Wunsch mehr oder weniger entsprochen.

3.1. Entstehung des Artikel I-46 Abs. 4 VE im Konvent

In Art. I-46 Abs. 4 VE heißt es, „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Zahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten handeln muss,

⁸⁹ Dass die Europawahlen zweitrangige nationale Wahlen sind, ist gemeinhin bekannt, vgl. dazu Roth/Kornelius 2004, S. 46 und insbesondere Grunauer 2002, S. 106, der eine Studie zitiert, wonach 1994 rund 21 % der Wähler in Europa bei einer nationalen Wahl anders abgestimmt hätten. Natürlich hebt sich eine „Abstrafungswahl“ der nationalen Regierungen insgesamt wieder auf, aber dadurch entsteht genau das, was einer Politisierung hinderlich ist: eine „große Koalition“ in der Kommission.

⁹⁰ Wie schwierig es ist, diesen Konsens zu erzielen, hat die kürzlich geführte Debatte um den künftigen Kommissionspräsidenten wieder deutlich gemacht; eine autonome Auswahl der Kommission durch den Kommissionspräsidenten oder auch eine Auswahl der einzelnen Kommissare durch die Mitgliedstaaten „*unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament*“ hätte demgegenüber schon eher eine Politisierung der Kommission und damit des EP nach sich gezogen.

⁹¹ Vgl. Lübke-Wolf 2001, S. 275f.; Stentzel 2002, S. 403-409; Grande 1994, S. 352f.

können die Initiative ergreifen und die Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verfassung umzusetzen.“ Die besonderen Verfahren und Bedingungen der Bürgerinitiative sollen durch ein Europäisches Gesetz festgelegt werden, d.h. im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. I-33 Abs. 1 i.V.m. Art. III-302 VE. Der Vorschlag wurde erst gegen Ende der Konventsverhandlungen, am 6. Juni 2003, auf Initiative des Vertreters des Deutschen Bundestages, Jürgen Meyer, mit der Unterstützung weiterer 50 Konventsmitglieder dem Präsidium zugeleitet.⁹² Dem Vorschlag war die Erklärung beigefügt, „the effect of the above proposal is to bring Europe closer to the people, as Laeken recommended. It represents a large step in the democratisation of the European Union.“⁹³ Zwischen Meyers' Vorschlag und dem jetzigen Verfassungstext bestehen inhaltlich kaum Unterschiede, er wurde lediglich durch die Anforderung „mindestens eine Million Bürger aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ konkretisiert.⁹⁴

Mit der Einführung der Bürgerinitiative wird die partizipative Demokratie in der Europäischen Union institutionell verankert und damit dem Wunsch nach mehr Demokratie Rechnung getragen. Trotzdem bleiben ein paar Fragen offen, die es im folgenden zu klären gilt.

3.2. Das Quorum

So scheint das Quorum „eine Million Bürger“ gegenüber 450 Millionen Europäern zunächst sehr niedrig angesetzt. Ein Vergleich mit den deutschen Ländern, die ebenfalls Volksinitiativen in ihren Länderverfassungen vorsehen, bestätigt das: Der Bruchteil der Landesbevölkerung, der für eine Initiative nötig ist, variiert zwischen circa 3/100 und 1/125.⁹⁵ In der EU ist lediglich 1/450 der Bevölkerung Voraussetzung, fast vierzehn mal so wenig wie in Berlin und knapp viermal so wenig wie in Schleswig-Holstein. Trotzdem ist diese niedrige Schwelle auf EU-Ebene meines Erachtens gerechtfertigt, da die Wirkungsmöglichkeit einer Bürgerinitiative begrenzt ist und zudem der

⁹² Meyer, Rede vor dem Konvent vom 5. Juni 2003.

⁹³ Conv 724/03.

⁹⁴ Vgl. Conv 724/03 mit Art. I-46 Abs. 4 VE.

⁹⁵ Vgl. Degenhart 2000, S. 18-23; Berechnungen basieren auf den Bevölkerungsdaten aus dem Fischer-Weltalmanach 2001, der erste Wert gilt für Berlin, der zweite Wert für Schleswig-Holstein.

Initiative *auch* ein symbolischer Gehalt der „Bürgernähe“ zukommt, der durch ein allzu hohes Quorum wieder zunichte gemacht worden wäre.

3.3. Die „erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten“

Wie aber verhält es sich mit der „erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten“? Und ab welcher Summe von Befürwortern eines Landes soll ein Mitgliedstaat gezählt werden? Sollte dies einheitlich absolut oder proportional zur Bevölkerungsgröße eines jeden Landes festgelegt werden? Schließlich: Zu welchem Land werden EU-Ausländer gezählt, zum Heimat- oder zum Aufenthaltsland? Alles schwierige Fragen, die das europäische Gesetz zu klären hat. In diesen Fragen wird sich zeigen, inwieweit die politischen Akteure bereit sind, den Gedanken eines „europäischen Volkes“ zu stärken. Vorausgesetzt, die EU wird solch ein Verfahren verabschieden – d.h. eine „erhebliche Zahl“ muss möglichst klein sein, genauso wie die Anforderung an die Mindestsumme der Befürworter in den einzelnen Ländern -, kann die Praxis erste Antworten liefern, wie es um ein europäisches Volk bestellt ist.

3.4. Verbindlichkeit der Bürgerinitiative?

Die entscheidende Frage ist aber die der Verbindlichkeit der Bürgerinitiative. Pernice meint, die Bürger können die Kommission nicht nur „anregen, nein sogar zwingen, einen Vorschlag zur Gesetzgebung zu machen.“⁹⁶ Nun ist die Bürgerinitiative dem Aufforderungsrecht des Parlaments sehr ähnlich,⁹⁷ das in Art. III-234 VE geregelt ist. Allerdings kann es die Kommission unter Mitteilung der Gründe ablehnen, tätig zu werden. Dasselbe Verfahren gilt für Aufforderungen des Ministerrates gemäß Art. III-248 VE. Systematisch gesehen, erlaubt der Verfassungstext zwei Interpretationsmöglichkeiten: So könnte die Bürgerinitiative verbindlich sein, da Art. I46 Abs. 4 VE keine Ablehnungskompetenz der Kommission normiert. Demgegenüber könnte vertreten werden, zur Ablehnung der Bürgerinitiative bedarf es nicht einmal einer Rechtfertigung der Kommission. Der Wortlaut des Absatzes stützt letztere Variante: Eine „Aufforderung“ bedeutet gerade nicht eine Bindung an denjenigen, der aufgefordert wird. Aus historischer Perspektive⁹⁸ ist die Bürgerinitiative ebenfalls weder zwingend noch muss sich die Kommission für

⁹⁶ Pernice 2003, S. 17.

⁹⁷ Meyer, Rede vor dem Konvent vom 5. Juni 2003.

⁹⁸ Zum Begriff Degenhart 2000, S. 2.

ihre Untätigkeit rechtfertigen. Art. 192 II EGV (Parlamentsaufforderungsrecht) als auch Art. 208 EGV (Ministerratsaufforderungsrecht) mangeln einer Rechtfertigungspflicht durch die Kommission, weswegen diese de facto gegenwärtig noch „den toten Mann“ spielen kann.⁹⁹ Mit der Rechtfertigungspflicht in der neuen Verfassung wird das Verweigerungsrecht der Kommission positiviert, wenn auch unter erschwerten Bedingungen. Diese „historischen“ Entwicklungen sprechen gegen eine Verbindlichkeit der Bürgerinitiative für die Kommission. Darüber hinaus ist auch fraglich, wie ein Zwang rechtlich durchzusetzen sein könnte.¹⁰⁰ Im übrigen ist auch nicht ersichtlich, warum der Bürgerinitiative stärkeres Gewicht zukommen sollte als dem Aufforderungsrecht des Parlaments.¹⁰¹ Weiterhin ist zum Beispiel im Land Berlin ein Zwang zur Umsetzung von Volksinitiativen nicht vorgesehen.¹⁰² Letztendlich korrespondiert der Zwangscharakter auch nicht mit dem niedrigen Quorum von einer Million Unionsbürgern.

Im Ergebnis ist eine Aufforderung mittels Bürgerinitiative für die Kommission nicht verbindlich. Allerdings scheint mir die praktische Relevanz dieser Frage gering: Die Kommission, die gemäß Art. I-25 Abs. 1 VE die „allgemeinen europäischen Interessen“ fördern soll, wird sich kaum über eine Bürgerinitiative hinwegsetzen, da das Wachrütteln der Bürger aus ihrem europäischen Dornröschenschlaf mittels Bürgerinitiative doch wohl genau dort liegt: im allgemeinen europäischen Interesse.

4. Das Austrittsrecht Art. I-59 VE

In Art. I-59 Abs. 1 VE heißt es, „jeder Mitgliedstaat kann gemäß seinen internen Verfassungsvorschriften beschließen, aus der Europäischen Union auszutreten.“ Der Konvent wollte mit der Bereitstellung eines Austrittsrechts gemäß Obwexer nicht die „Austrittswilligkeit einzelner Mitgliedstaaten fördern, sondern vor allem beitrittswilligen Staaten ihren Entschluss zum Beitritt

⁹⁹ Nickel 2003, S. 504; vgl. auch Corbett 2000, S. 210, der feststellt, dass von sechs Aufforderungen des Parlaments in der Legislaturperiode 1994-1999 lediglich eine ein Gesetzgebungsverfahren nach sich zog; de jure ist die Verbindlichkeit umstritten: während Hölscheidt für das Aufforderungsrecht des Parlaments Verbindlichkeit annimmt, sieht Schweitzer das für das Aufforderungsrecht des Rates differenzierter und geht nicht von genereller Verbindlichkeit aus, vgl. Grabitz/Hilf 2004, Art. 192 Rn 31 und Art. 208 Rn 3.

¹⁰⁰ Die Frage, ob der einzelne Bürger Klagerecht vor dem EuGH hätte, kann hier nicht weiter verfolgt werden.

¹⁰¹ Das könnte zu einer wenig sinnvollen Praxis insofern führen, als dass das Parlament seine Initiativen über die Bürgerinitiative lanciert und diese so zwingenden Charakter erhalten.

¹⁰² Vgl. Pfennig/Neumann 2000, S. 292f.

erleichtern, indem verdeutlicht wird, dass die Union keine unauflösbare Schicksalsgemeinschaft ist.¹⁰³ Das klingt recht fadenscheinig, da es im geographischen Europa nicht mehr viele Staaten gibt, die der EU noch beitreten könnten.¹⁰⁴ Eher ist man geneigt, anzunehmen, dass die alte Solidarität, die im Europa der sechs aufgebaut wurde, dadurch in Frage gestellt wird.¹⁰⁵

Der Fakt allein, dass nun ein Austrittsrecht verankert worden ist, reicht noch nicht aus, um von einer Stärkung des völkerherrschaftlichen Prinzips zu sprechen. Auch in einer demokratisch verfassten Union wäre ein Austrittsrecht vorstellbar. Über den Austritt müsste demnach allerdings nicht nur das austrittswillige (Teil-)Volk, sondern auch der europäische Demos als Ganzer - zum Beispiel über das EP¹⁰⁶ - zu entscheiden haben. Es kommt also entscheidend auf die Verfahrensweise des Austrittsrechts an. Nach der neuen Verfassung bedarf der Austritt einer einseitigen Erklärung: „Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit,“ heißt es in Art. I-59 Abs. 2 S. 1 VE. Sollte ein Austrittsabkommen zwischen der Union und dem betreffenden Staat nicht innerhalb zweier Jahre zustande kommen, gilt der Austritt gemäß Abs. 3 ohne solch ein Abkommen.¹⁰⁷

Im Ergebnis haben die Konventsmitglieder eine völkerherrschaftliche Konzeption des Austrittsrechts verabschiedet: Die einzelnen Völker allein entscheiden, ob sie der EU angehören wollen oder nicht.

III. Auswirkungen des neuen Verfassungsentwurfs auf die Bundesrepublik Deutschland

1. Erfordert Art. I 46 Abs. 4 VE eine Grundgesetzänderung?

Das Grundgesetz hält keine Regelungen direkter Demokratie auf Bundesebene bereit. Alle im GG geregelten Verfahren, Art. 29 II, Art. 118 und Art. 118a, betreffen Territorialplebiszite und sind der Sache nach Bevölkerungsentscheide.¹⁰⁸ Gleichwohl stehen in Art. 20 II GG die „Wahlen

¹⁰³ Obwexer 2003, S. 11.

¹⁰⁴ Es ist auch fraglich, ob Staaten wie die Schweiz oder Norwegen aufgrund des Austrittsrechts ihre Haltung bezüglich eines EU-Beitritts nun ändern werden.

¹⁰⁵ Vgl. Pernice 2003, S. 20f.

¹⁰⁶ So vorgeschlagen von Pernice 2003, S. 21.

¹⁰⁷ Vgl. auch Pernice 2003, S. 20.

¹⁰⁸ Vgl. Dreier 1998, Art. 20, Rn. 95, 97.

und Abstimmungen“ dem Wortlaut nach gleichberechtigt nebeneinander.¹⁰⁹ Das Grundgesetz ist demnach prinzipiell offen für repräsentative und direktdemokratische Formen.¹¹⁰ Das wird auch im Hinblick auf die Landesverfassungen deutlich: Viele Länderverfassungen beinhalten direktdemokratische Verfahren wie Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide. Trotz der Homogenitätsklausel Art. 28 GG ist noch niemand zu dem Schluss gekommen, diese Verfahren seien mit dem GG unvereinbar.¹¹¹ Direkt-demokratische Elemente auf Bundesebene sind demnach möglich, aber setzen sie eine Verfassungsänderung voraus?

Soweit es um Volksgesetzgebung in Form von Volksbegehren oder Volksentscheiden geht, besteht darüber kein Zweifel, da die Einführung solcher Verfahren eine Strukturveränderung mit sich bringt, die von Art. 76, 77 GG nicht gedeckt wäre.¹¹² Hinsichtlich einer Bürgerinitiative, eines bloßen Aufforderungsrechts des Volkes, das dem Gesetzgeber aufgibt, sich mit einem bestimmten Sachthema auseinander zu setzen, sind allerdings Zweifel angebracht, ob dazu eine Verfassungsänderung notwendig ist.

Dreier bestreitet die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung für Volksbefragungen aus folgendem Grund: Eine Volksbefragung bringt „keine rechtliche Bindungswirkung“ mit sich; „die staatlichen Organe sind frei, sich über das Votum hinwegzusetzen.“¹¹³ Gleiches trifft auch auf die Bürgerinitiative zu. Insofern würde für die Einführung einer nationalen Bürgerinitiative ein einfaches Bundesgesetz ausreichen.

Nun handelt es sich in Art. I-46 Abs. 4 VE um eine europäische Bürgerinitiative. Es ist allgemein bekannt, dass Vertragsänderungen auf EU-Ebene gemäß Pernice eine „Mutation der nationalen Verfassung“ mit sich bringen.¹¹⁴ Zurecht weist Pernice darüber hinaus darauf hin, die durch die Vertragsänderung bedingte Mutation „lässt sich in keinem Falle textlich nachvollziehen“, weswegen in Art. 23 I GG auf einen Verweis auf Art. 79 I GG verzichtet wurde.¹¹⁵ Deswegen erfordert Art. I-46 Abs. 4 VE meines Erachtens keine Änderung des Grundgesetzes.

¹⁰⁹ Vgl. Maunz-Düring, Art. 20, Rn. 42.

¹¹⁰ Vgl. Dreier 1998, Art. 20, Rn. 101.

¹¹¹ Vgl. Dreier 1998, Art. 20, Rn. 100.

¹¹² Vgl. Dreier 1998, Art. 20, Rn. 101.

¹¹³ Dreier 1998, Art. 20, Rn. 102.

¹¹⁴ Pernice 2001, S. 178.

¹¹⁵ Pernice 2001, S. 180.

2. Der Verfassungsentwurf: unvereinbar mit dem Grundgesetz?

2.1. Die neue Verfassung zwischen Demokratie und Demoiokratie

Zunächst gilt es, die in II. festgestellten Ergebnisse zusammenzutragen. Demnach ist das EP auch nach der neuen Verfassung nicht demokratisch, sondern völkerherrschaftlich legitimiert, da es weiterhin an einem einheitlichen Wahlrecht wie an der Verwirklichung der Wahlrechtsgleichheit mangelt. Eine demokratische Legitimität des EP ist darüber hinaus aufgrund der schwachen Wahlbeteiligung und dem Wahlakt selbst als zweitrangige nationale Wahl in Frage zu stellen. Die Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen dürfte vorbehaltlich der Ausbildung eines „echten“ europäischen Parteiensystems mit unabhängigen Listen und Kandidaten zu einer Nationalisierung der Entscheidungsfindung führen und damit das völkerherrschaftliche Prinzip stärken. Die Wahl des Kommissionspräsidenten „unter Berücksichtigung des Wahlergebnisses“ dürfte aufgrund des auf Konsens ausgerichteten Bestellungssystems der gesamten Kommission dieser Nationalisierung kaum entgegenwirken. Am Austrittsrecht konnte aufgezeigt werden, dass die Völker, jedes für sich und damit souverän, über den Verbleib in der EU entscheiden können, was ebenfalls mit dem Völkerherrschaftsprinzip korreliert.

Mit der Bürgerinitiative wurde demgegenüber ein direktdemokratisches Element eingeführt, das je nach Ausgestaltung der Verfahrensweise mehr oder weniger ein europäisches Bürgerbewusstsein wecken kann. Entscheidend aber, und das wurde bisher noch nicht erwähnt, ist die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat,¹¹⁶ die den Rat tendenziell zu einer klassischen föderalen Kammer in einem demokratischen System werden lässt. Mit der Einführung der doppelten Mehrheitsregel gemäß Art. I-24 Abs. 1 und 2 VE wird zudem ab 2009 die Mehrheit der europäischen Bevölkerung sichergestellt, auch dies ein Indiz für den Vorgriff auf einen gesamteuropäischen Demos.¹¹⁷

¹¹⁶ Vgl. Giering 2003, Absatz „Mehrheitsentscheidungen als Regel mit zu vielen Ausnahmen“; vgl. auch Huber 2003, S. 587; eine ausführliche Beschäftigung mit diesem Thema hätte den Rahmen dieses Aufsatzes gesprengt; gleichwohl kann es bei vorliegender Frage nicht außer Acht gelassen werden.

¹¹⁷ Selbst Schachtschneider 2004, S. 205, sieht in dieser Neuerung einen demokratischen Ausgleich.

2.2. Der Maastricht-Maßstab des Bundesverfassungsgerichts

Das BVerfG hat die dualistische Legitimationskonzeption der EU, wie sie nun in Art. I-45 Abs. 2 VE festgehalten ist, in seinem Urteil grundsätzlich bejaht.¹¹⁸ Nach damaligem Integrationsstand waren es allerdings (noch) „zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die [die Ausübung hoheitlicher Befugnisse] über die nationalen Parlamente zu legitimieren haben.“¹¹⁹ Der Legitimation über das EP komme stützende Funktion zu, „die sich verstärken ließe, wenn es nach einem in allen Mitgliedstaaten übereinstimmenden Wahlrecht gemäß Art. 138 Abs. 3 EGV gewählt würde und sein Einfluss auf die Politik und Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften wüchse.“ Und weiter heißt es, „entscheidend ist, dass die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden.“¹²⁰ Schließlich sind „der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt,“¹²¹ solange die Legitimation hauptsächlich über die nationalen Parlamente hergeleitet wird.

2.3. Inkohärenzen zwischen dem Ausbau demokratischer Grundlagen und weiterer Integration

Hält die neue Verfassung diesen Vorgaben des BVerfG stand? Diese Frage ist bisher kaum erörtert worden.¹²² Allerdings scheint eine „Schritthaltung“¹²³ von Ausbau demokratischer Grundlagen auf der einen und vertiefter Integration auf der anderen Seite zweifelhaft. Die Forderung des BVerfG nach einheitlichem Wahlrecht *und* Ausbau der Parlamentskompetenzen kann nur als Junktim gelesen werden. Nur mit beiden Änderungen lässt sich die demokratische Legitimationsfunktion des EP stärken. Zwar hält die Verfassung weiterhin den Weg zu einem einheitlichen Wahlrecht offen; dass es dazu kommen wird, ist aber eher unwahrscheinlich, wie oben ausgeführt wurde. Damit aber verbliebe es nach Maastricht-Maßstäben in erster Linie bei der Legitimation über die nationalen Parlamente, die allerdings gestärkt wurde.¹²⁴ Wenn dem aber so ist, so muss bezweifelt werden, ob die materiellen Kompetenzerweiterungen, die

¹¹⁸ Bogdandy 2002, S. 286.

¹¹⁹ BVerfGE 89, S. 155, 185.

¹²⁰ BVerfGE 89, S. 186.

¹²¹ BVerfGE 89, S. 186.

¹²² Vgl. Görlitz 2004, S. 9.

¹²³ So im übrigen auch gefordert von Huber 1999, S. 55: „Die Demokratie auf Unionsebene muss deshalb vor allem eins sein: strukturadäquat“.

¹²⁴ Vgl. Huber 2003, S. 596f.; Papier/Möller 2004, S. 52.

die neue Verfassung im allgemeinen bereithält,¹²⁵ mit dem GG vereinbar sind. Huber sieht konkret in Art. I-24 Abs. 4 VE die entscheidende Regelung, die seiner Meinung nach kaum mit Art. 23 I GG i.V.m. Art. 79 III GG vereinbar ist:¹²⁶ Gemäß Art. I-24 Abs. 4 VE kann der Europäische Rat per einstimmigen Beschluss eine Kompetenz von der besonderen in die ordentliche Gesetzgebung transferieren. Damit könnte Huber zufolge in Anwendung des Verfahrens beispielsweise auf Art. III-10 Abs. 2 VE Unionsbürgern das Wahlrecht zu nationalen Wahlen von der EU gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten zuerkannt werden.¹²⁷

Nach den Maastricht-Kriterien des Bundesverfassungsgerichts wäre der Konventsentwurf demnach nicht vereinbar mit dem Grundgesetz.

2.4. Abhilfe durch das Völkerherrschaftsprinzip?

Nun ist der „Maastricht-Maßstab“ nicht das Maß aller Dinge. Im übrigen ist das Ergebnis natürlich auch unter integrationspolitischen Gesichtspunkten alles andere als zufriedenstellend. Zur weiteren Integration gibt es keine Alternative.¹²⁸

Unter der Voraussetzung, dass eine völkerherrschaftlich verfasste Europäische Union mit dem Grundgesetz vereinbar wäre,¹²⁹ erscheint der Konventsentwurf in gänzlich anderem Licht. Mit der Einführung und Konzeption des Austrittsrechts wurde das Prinzip wesentlich gestärkt. Die Aufwertung des EP zu einem nahezu gleichberechtigten Mitgesetzgeber stärkt die direkte Partizipationsmöglichkeit der Völker mittels der Europawahlen.

Entscheidendes Problem aber bleibt die Ausweitung der Kompetenzen, die dem Völkerherrschaftsprinzip ähnlich zuwider läuft wie der Maastricht-Konzeption. Während das BVerfG aber in seinem Maastricht-Urteil die

¹²⁵ Vgl. Görlitz 2004, S. 382f.; neue Kompetenzen gewinnt die EU u.a. im Bereich des geistigen Eigentums, der Verwaltungszusammenarbeit und der Daseinsvorsorge.

¹²⁶ Huber stützt sich dabei auf den Passus im BVerfGE 89, S. 156, wonach „wesentliche Änderungen des im Unionsvertrag angelegten Integrationsprogramms und seiner Handlungsermächtigungen nicht mehr vom Zustimmungsgesetz zu diesem Vertrag gedeckt sind“, solche Änderungen demnach der Ratifikation durch die nationalen Parlamente bedürfen.

¹²⁷ Huber 2003, S. 585, 599.

¹²⁸ Vgl. dazu statt vieler Stentzel 2002, S. 314f.

¹²⁹ Dazu bedürfte es lediglich einer Grundgesetzänderung des Art. 23 I S.1.: statt „demokratischer“ Grundsätze müsste dort „demoikratische“ Grundsätze stehen. Dass solche Änderung an Art. 79 III GG scheitern könnte, sehe ich nicht, schließlich lief die Rechtfertigung der Zugehörigkeit zur Europäischen Union bis Maastricht über Art. 24 GG, der jeglicher Konkretisierung von „zwischenstaatlichen Einrichtungen“ entbehrt.

Grenzen der Demokratietheorie längst ausgereizt hat, verbleibt aus völkerherrschaftlicher Perspektive ein Abwägungsspielraum: Die Präambel des GG gibt dem Deutschen Volke auf, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen,“ mit der Einführung des Art. 23 GG wurde ein „vereintes Europa“ zum Staatsziel erhoben. Es könnte demnach argumentiert werden, dass die Ausweitung der Kompetenzen mit dem Ziel eines vereinten Europas abzuwägen ist.¹³⁰ Unter der Berücksichtigung, dass die EU auf dem Weg von einem völkerherrschaftlichen zu einem wahrhaft demokratischen Gebilde ist, - abzulesen an der Bürgerinitiative, den transnationalen Fraktionen im EP, der Einführung der doppelten Mehrheit im Rat - könnte die Ausweitung der Kompetenzen hingenommen werden. Die entscheidende Frage lautet insofern: Können substantielle Kompetenzen erst übertragen werden, wenn demokratische Strukturen installiert sind oder lassen sich Institutionen überhaupt erst demokratisch konzipieren, wenn sie über ausreichend substantielle Politikbereiche zu entscheiden haben?¹³¹ Der neue Verfassungsentwurf hat darauf die Antwort selbst gegeben: Es steckt in beiden Kausalzusammenhängen ein Körnchen Wahrheit.

Dem gemäß wäre die Konventsverfassung mit dem GG vereinbar. Auch die nationalen Verfassungshüter müssen dem „Europa der kleinen Schritte,“¹³² das selten kohärente Lösungen zulässt, Rechnung tragen.

Ausblick

Dem vorliegenden Aufsatz kann vor allem der Vorwurf gemacht werden, dass er sich in Prinzipienreiterei verliert und einen zu starren, formalistischen Demokratiemaßstab an die EU anlegt. Natürlich ist mir bewusst, dass auch in einer Demokratie de facto nur eine Minderheit wesentlichen Einfluss auf Entscheidungen hat.¹³³ Es darf aber meines Erachtens nicht übersehen werden, dass die Gleichheit in politischen Mitwirkungsrechten ein wesentlicher Garant für den sozialen Frieden innerhalb einer Gesellschaft ist. Sollte diese Gleichheit,

¹³⁰ Freilich wird dies auch in der Maastricht-Konzeption getan, aber der Spielraum ist eben ein engerer, vgl. zu solcher Abwägung Huber 2003, S. 593.

¹³¹ Das BVerfG hat behauptet, es bedürfe substantieller Aufgaben, um eine lebendige Demokratie aufrechtzuerhalten, was zum einen die berechtigte Frage aufwirft, wie es um die Demokratie in den deutschen Ländern demnach bestellt ist, vgl. Zuleeg 1999, S. 16; zum anderen liegt aber der Schluss nahe, dass Demokratie in der EU eben nur dann möglich ist, wenn die EU *auch* substantielle Kompetenzen erhält.

¹³² Mayer 2003, S. 410.

¹³³ Vgl. zu diesem Problem und möglichen Lösungsansätzen Priddat 2004, S. 13.

für die die Menschheit Jahrhunderte lang gekämpft hat, den Bürgern in der Europäischen Union dauerhaft verwehrt bleiben, die Integration von weiteren Politikfeldern aber fortschreiten, sehe ich diesen sozialen Frieden gefährdet. Da sich dieser soziale Frieden gegenwärtig zwischen den Völkern vollzieht, würde solch ein Szenario nichts anderes als eine Renationalisierung, gar eine Renaissance des Nationalismus verursachen, deren Folgen nicht absehbar sind. Wenn der politische Prozess aber gegenwärtig keine anderen Lösungen bereithält, so muss den Staatsbürgern wenigstens deutlich gemacht werden, um was für ein Gebilde es sich bei der Europäischen Union handelt und warum dem so ist.

„Von der Völkerherrschaft zur Demokratie“: Es steht zu hoffen, dass so in hundert Jahren das Kapitel eines Geschichtsbuches über die Europäische Union heißen könnte, das sich den ersten Dekaden des 21. Jahrhunderts widmet.

LITERATURVERZEICHNIS

- *Augustin, Angela*, Das Volk der Europäischen Union: Zu Inhalt und Kritik eines normativen Begriffs (=Hamburger Studien zu europäischem und internationalen Recht 26), Berlin 2002.
- *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: HBStR I, hg. von Paul Kirchhof und Josef Isensee, Heidelberg 1995², § 22.
- *Bogdandy, Armin von*, Wir Europäer, in: FAZ vom 27.4.2004, S. 8.
- *Bogdandy, Armin von*, Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht, in: Der Staat 40, 2001, S. 3-36
- *Bogdandy, Armin von*, Das Leitbild der dualistischen Legitimation für die europäische Verfassungsentwicklung. Gängige Missverständnisse des Maastricht-Urteils und deren Gründe, in: Kritische Vierteljahresschrift 2000, S. 284-297.
- *Brunn, Gerhard*, Die europäische Einigung, Stuttgart 2002.
- *Bryde, Brun-Otto*, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, in: StW&StP 1994, S. 305-330.
- *Bryde, Brun-Otto*, Le peuple européen and the European People, in : Le Référendum Européen, hg. von Andreas Auer und Jean-Francois Flauss, Brüssel 1997, S. 251-275.
- *Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael*: The European Parliament, London 2000⁴.
- *Degenhart, Christoph*, Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht, Heidelberg 2000¹⁶.
- *Di Fabio, Udo*, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, in: Der Staat 32, 1993, S. 191-217.
- *Dreier Horst (Hg.)*, Grundgesetz Kommentar, Tübingen 1996.
- Fischer Weltalmanach 2001, Frankfurt a.M. 2000.
- *Geis, Matthias*, Frankreichs Frankfurter, in: Die Zeit vom 3. Juni 2004, S. 2.

- *Giering, Claus*, Mutige Einschnitte und verzagte Kompromisse - Das institutionelle Reformpaket des Konvents, 2003, Abfragedatum 30.5.2004: http://www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/strategien/cd_eu_konvent.htm.
- *Görlitz, Axel*, Europäischer Verfassungsvertrag und künftige EU-Kompetenzen, in: DöV 9/2004, S. 376-383.
- *Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard*, Das Recht der Europäischen Union. Kommentar, Hamburg 2004.
- *Grande, Edgar*, Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: Der Leviathan 24, 1994, S. 339-360.
- *Grewe, Constance*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union, in: Europäische Demokratie, hg. von Josef Drexl u.a. (= Ius Europaeum 6), Baden-Baden 1999, S. 58-70.
- *Grimm, Dieter*, Braucht Europa eine Verfassung?, in: ders., Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, München 2001, S. 215-254.
- *Grunauer, Alexander*, Demokratie und Legitimation – Die Achillesferse der Europäischen Union. Eine Studie zum Europäischen Parlament, Zürich 2002.
- *Höreth, Marcus/Janowski, Claudia*, Titel IV: Die Organe der Union, S. 47-57, und Titel VI: Das demokratische Leben der Union, S. 65-73, in: Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents, hg. vom Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 2003, Abfragedatum 30. Mai 2004: http://www.zei.de/zei_deutsch/propro_neu/fpg_zeic_verfassunggsconvent.htm.
- *Huber, Peter M.*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union, in: Europäische Demokratie, hg. von Josef Drexl u.a. (= Ius Europaeum 6), Baden-Baden 1999, S. 27-57.
- *Huber, Peter M.*, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozess, in: Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft 6, 1992/1993, S. 179-208.

- *Huber, Peter M*, Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa, in: EuR 2003, S. 575-599.
- *Kühnhardt, Ludger*, Weichenstellungen und Auswirkungen, in: Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents, hg. vom Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 2003, Abfragedatum 30. Mai 2004: http://www.zei.de/zei_deutsch/propro_neu/fpg_zeic_verfassunggsconvent.htm.
- *Klein, Eckart*, Entwicklungsperspektiven für das Europäische Parlament in: EuR 1987, S. 98-112.
- *Lecheler, Helmut*, Einführung in das Europarecht (=Jus Schriftenreihe 147), München 2003².
- *Leinen, Jo/Schönlau, Justus*, Auf dem Weg zur europäischen Demokratie. Politische Parteien auf EU-Ebene: neueste Entwicklungen, in: Integration 4/2003, S. 218-228.
- *Lietzmann, Hans J.*, Die Europäische Union als „defekte Demokratie“? Rechtsstaat und Pfadabhängigkeit in Europa, in: ÖZP 1/2004, S. 19-33.
- *Lübbe-Wolf, Gertrude*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStL 60, 2001, S. 247-289.
- *Mayer, Franz C.*, Verfassungsstruktur und Verfassungskohärenz – Merkmale europäischen Verfassungsrechts?, in: Integration 4/2003, S. 398-412.
- *Maunz, Theodor/Dürig, Günther*, Grundgesetz Kommentar, München 2003.
- *Maurer, Andreas*, Die Schlussetappe der Regierungskonferenz, 4. Mai 2004, Abfragedatum 30. Mai 2004: <http://swp-berlin.org/forscher/forscherprofil.php?id=1362&PHPSESSID=e32355ed289071a4aa014d1a082c8762#papers>.
- *Meyer, Jürgen*, Rede vor dem Konvent vom 5. Juni 2003, Abfragedatum 30.5.2004: http://www.bundestag.de/dialog/eu_konvent/meyer_konv/meyer032.
- *Nass, Klaus Otto*, Ein beliebtes Phantom: das Demokratiedefizit der EU, in: FAZ vom 29.3.1999, S. 15.

- *Neßler, Volker*, Europäische Willensbildung: Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und europäischer Integration, Schwalbach 1997.
- *Neßler, Volker*, Deutsche und europäische Parteien. Beziehungen und Wechselwirkungen im Prozess der Demokratisierung der Europäischen Union, in: EuGRZ 1998, S. 191-196.
- *Neumann, Manfred/Pfennig Gero* (Hg.), Verfassung von Berlin. Kommentar, Berlin 2000³.
- *Nickel, Dietmar*, Das Europäische Parlament als Legislativorgan – zum neuen institutionellen Design nach der Europäischen Verfassung, in: Integration 3/2004, S. 501-510.
- *Nohlen, Dieter*, Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 17/2004, S. 29-37.
- *Obwexer, Walter*, Der Entwurf eines Verfassungsvertrages für Europa. Die Ergebnisse des Konvents im Überblick (Teil II) in: Europablätter 1/2004, S. 4-20.
- *Oeter, Stefan*, Souveränität und Legitimation staatlicher Herrschaft im europäischen Mehrebenensystem, in: Direkte Demokratie und Europäische Union, hg. von Astrid Epiney und Karine Siegwart (=Forum Europarecht 3), Fribourg (CH) 1997, S. 29-76.
- *Papier, Hans-Jürgen /Möller, Johannes*, Die Europäische Union - eine Chance für Deutschland?, in: Politische Studien 394/2004, S. 44-56.
- *Pernice, Ingolf*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStL 60, 2001, S. 148-193.
- *Pernice, Ingolf*, Maastricht, Staat und Demokratie, in: Die Verwaltung 29, 1993, S. 450-486.
- *Pernice, Ingolf*, Die neue Verfassung der Europäischen Union – Ein historischer Fortschritt zu einem europäischen Bundesstaat?, FCI Spezial 1/2003, Abfragedatum 30. Mai 2004: <http://www.rewi.huberlin.de/WHI/deutsch/fce/fcesp103/index.htm>.
- *Peters, Anne*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas (=Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel 137), Berlin 2001.

- *Priddat, Birger*, Signale aus dem schwarzen Loch, in: Die Zeit vom 3. Juni 2004, S. 13
- *Roth, Dieter/Kornelius, Bernhard*, Europa und die Deutschen: Die untypische Wahl am 13. Juni 2004, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 17/2004, S. 46-54.
- *Schachtschneider, Albrecht*, Das europäisierte Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“, in: RuP 4/2003, S. 202-217.
- *Schmitz, Thomas*, Das europäische Volk und seine Rolle bei einer Verfassungsgebung in der Europäischen Union, in: EuR 2003, S. 217-243.
- *Stentzel, Rainer*, Integrationsziel Parteiendemokratie. Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Demokratisierung der Europäischen Union (=Schriften zum Parteienrecht 28), Baden-Baden 2002.
- *Weiler, Joseph/Mayer, Franz C./Haltern, Ulrich.*, European Democracy and its Critique – Five Uneasy Pieces, 1995, Abfragedatum 30.5.2004: www.law.harvard.edu/Programs/JeanMonnet/papers/95/9501ind.html.
- *Zimmermann, Thorsten*, Europäisches Parteienstatut verabschiedet, 2003, Abfragedatum 12.6.2004: http://www.kas.de/proj/home/pub/9/2/year-2003/dokument_id-2112/
- *Zuleeg, Martin*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union, in: Europäische Demokratie, hg. von Josef Drexl u.a.(= Ius Europaeum 6), Baden-Baden 1999, S. 11-26.