

Michael Efler/Gerald Häfner/Roman Huber/Percy Vogel  
Europa: nicht ohne uns!

*Michael Efler*, Dr., Volkswirt und Sozialökonom, war u.a. Sachverständiger im Bundestag bei der Anhörung zum Lissabon-Vertrag, Leiter des Berliner Büros und Mitglied des Bundesvorstands von »Mehr Demokratie e.V.«

*Gerald Häfner*, zehn Jahre im Deutschen Bundestag, Sprecher des Bundesvorstands von »Mehr Demokratie e.V.«, 2005 wurde er in der Kategorie »Verbesserung des politischen Systems« mit dem National Leadership Award des Economic Forum Deutschland ausgezeichnet.

*Roman Huber*, Geschäftsführender Bundesvorstand von »Mehr Demokratie e.V.«, seit ca. 17 Jahren ehrenamtlich, seit acht Jahren hauptamtlich im gesellschaftspolitischen, zivilgesellschaftlichen und humanitären Bereich aktiv.

*Percy Vogel*, Dr., studierte Biologie und promovierte in Psychologie. Sein Engagement im Umweltbereich führte ihn 2001 an das Demokratiethema und an »Mehr Demokratie e.V.« heran, dessen Vorstandsmitglied und Mitarbeiter (Büro Berlin) er heute ist.

Michael Efler/Gerald Häfner/  
Roman Huber/Percy Vogel

## **Europa: nicht ohne uns!**

Abwege und Auswege der Demokratie  
in der Europäischen Union

Herausgegeben von »Mehr Demokratie«

[www.vsa-verlag.de](http://www.vsa-verlag.de)

[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

Die englischsprachige Ausgabe dieser Studie trägt den Titel  
»Europe: not without the people.  
The dismal state of democracy in the European Union und how to  
mend it« (ISBN 978-3-89965-361-8)

Die französischsprachige Ausgabe dieser Studie trägt den Titel  
»L'Europe: pas sans les citoyens!  
Détours et recours de la démocratie dans l'Union européenne«  
(ISBN 978-3-89965-362-5)

Beide sind zu beziehen unter

[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

[www.erc2.org](http://www.erc2.org)

© VSA: Verlag 2009, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg  
Alle Rechte vorbehalten  
Titelfoto: Michael von der Lohe  
Druck und Buchbindearbeiten: Fuldaer Verlagsanstalt  
ISBN 978-3-89965-360-1

# Inhalt

Gerald Häfner: Europa – nicht ohne uns! .....	7
Vorwort der Autoren .....	10
Einleitung .....	11
<b>Teil 1: Abwege</b> .....	19
<b>1. Die Europäische Einigung</b> .....	21
Die europäische Einigung als Außenpolitik .....	22
Der Verfassungsvertrag: Konvent und Ratifikation .....	24
Die Ratifikation des Verfassungsentwurfs .....	26
Von der Krise zum Vertrag von Lissabon .....	31
Die Ratifikation des Vertrags von Lissabon .....	34
Schlussbetrachtung .....	39
<b>2. Das politische System der EU</b> .....	42
<b>Politische Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten</b> .....	42
Die Zuständigkeiten der Europäischen Union .....	44
Die Flexibilitätsklausel .....	50
Die Auflösung der Säulenstruktur .....	51
»Über-Bande-Spielen« .....	54
Verfahren der Vertragsänderung .....	55
Subsidiarität .....	58
Schlussbetrachtung .....	65
<b>Die EU-Organe</b> .....	66
Der Europäische Rat .....	66
Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und ihr »Hoher Vertreter« .....	69
Der Ministerrat .....	71
Die Europawahlen und das Europäische Parlament .....	75
Die Europäische Kommission .....	81
Der Europäische Gerichtshof .....	85
Direkte Demokratie .....	87
Grundrechtsschutz .....	90
Schlussbetrachtung .....	94

<b>Aspekte der Regierungspraxis</b> .....	97
Die Bedeutung der Ausschüsse .....	97
Die europäische Komitologie .....	99
Die beratenden Ausschüsse .....	100
Lobbying .....	102
Legitimation durch Politik? .....	106
Der European Roundtable of Industrialists .....	108
Umfragen und Anhörungen .....	108
<b>3. Fazit</b> .....	111
<b>Teil 2: Auswege</b> .....	117
<b>Ein demokratischer Konvent für Vertragsreformen</b> .....	118
Die drei Stufen des Konventsprozesses .....	121
Vorschläge zur Ausgestaltung des Konventsprozesses .....	124
<b>Direkt-demokratische Verfahren</b> .....	130
Volksgesetzgebung .....	131
Das Fakultative Referendum .....	135
Das Obligatorische Referendum .....	136
Die Referendumskommission .....	137
<b>Ein demokratischer institutioneller Rahmen für die Union</b> .....	138
Föderale Ausrichtung der EU .....	140
Dezentrale Verteilung der Zuständigkeiten .....	140
Demokratische Integration .....	142
Regionale Selbstbestimmung und ein Europa der Regionen .....	145
<b>Demokratische Institutionen</b> .....	146
Das Europaparlament (erste Kammer) .....	148
Die Staatenkammer (zweite Kammer) .....	150
Die Europäische Kommission .....	151
Der Europäische Rat .....	152
Der Gerichtshof .....	153
Grundrechtsschutz .....	154
<b>Fazit:</b>	
<b>Eine föderale und demokratische Europäische Union</b> .....	155

Gerald Häfner

## Europa – nicht ohne uns!

Mehr Demokratie mischt sich ein. Wir mischen uns ein in eine absolut notwendige und folgenreiche Debatte. Sie wird geführt – aber bislang ohne die Bürgerinnen und Bürger. Das kann nicht gut gehen. Vielmehr ist eben diese Abschottung der Debatte gegenüber den Menschen in Europa und die einseitige Kommunikation, die mit diesen über Fernseh- und Medienansprachen geführt wird, eine sichere Voraussetzung für ihr Scheitern.

Es geht um Europa! Und damit um uns, unser Leben, unsere Zukunft. Und um die Zukunft der Demokratie, der Möglichkeiten mitzubestimmen, das eigene Schicksal und das der anderen in unserem Teil der Welt mitzugestalten. Europa ist eine großartige Sache. Die Idee einer zunehmenden Überwindung von Grenzen, einer immer engeren Zusammenarbeit und eines dauerhaften Friedens – wir teilen sie. Und gleichzeitig teilen wir die Erkenntnis, dass, angefangen bei der Klimapolitik bis hin zum Schutz der Meere vor Verschmutzung und Überfischung, viele Fragen heute in zwischenstaatlicher Kooperation angegangen und gelöst werden müssen. Die Europäische Union (EU) kann und muss hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. Doch ist dies nur die eine Seite. Die andere ist uns mindestens genau so wichtig. Sie betrifft die bisherige und künftige Verfasstheit der EU, die Verfahren, in denen sie zu ihren Entscheidungen kommt und diese für die Bürgerinnen und Bürger ihrer Mitgliedsländer verbindlich werden – und die Debatte über Struktur, Verfassung und Zukunft der Europäischen Union. Kurz: Es geht um die Demokratie!

Demokratie ist ein kostbares Gut. Generationen haben um und für sie gekämpft. Dennoch sind wir dabei, sie zu verspielen. Demokratische Werte und Ideen gehen in Deutschland schon seit einiger Zeit nach und nach verloren. Und das gilt keineswegs nur für unser Land. Doch fast niemand wehrt sich. Warum?

Der Demokratieverlust hat nicht nur einen, sondern viele Gründe. Nicht wenige davon liegen in den politischen und gesellschaftlichen Strukturen unseres Landes selbst. Andere in der aktuell weltweiten Dominanz der Ökonomie über die Politik. Aber den mit Abstand dramatischsten Demokratieverlust verursacht derzeit die EU in ihrer jetzigen politischen Verfasstheit.

## Politik auf der schiefen Ebene

Das »Politische Parkett« zwischen Brüssel und Berlin (und den anderen Hauptstädten) ist nicht ausgeglichen, sondern gleicht einer schiefen Ebene. Und auf dieser schiefen Ebene rutscht beständig politische Gestaltungsfreiheit wie der Schnee auf einem ungesichertem Hausdach nach unten. Nur, dass es nicht schmelzender Schnee ist, der hier ins Rutschen kommt, sondern substantielle politische Kompetenzen und demokratische Rechte.

Die Entscheidungsstrukturen innerhalb der EU sind zu wenig demokratisch und für die Bürgerinnen und Bürger kaum durchschaubar. Die Menschen in Europa sind ferne und ohnmächtige Zuschauer in einem für sie kaum durchschaubaren Verfahren. Das Problem ist klar: In der EU werden Gesetze gemacht; diese binden Länder und Menschen. Aber die Gesetze selbst sind nicht an das gebunden, was Kern des Demokratieprinzips ist: die Volkssouveränität. Zwar haben wir alle fünf Jahre »Europawahlen«. Aber das Parlament, das so von uns gewählt wird, hat keine volle Legislativkompetenz. Es kann keine Gesetze initiieren. Diese werden von der Kommission entworfen und vom Ministerrat und – in längst nicht allen Fällen – vom Parlament beschlossen. Also von Regierungschefs und Bürokraten, die alle Vertreter der Exekutive sind. Das bedeutet: Nicht nur das Demokratieprinzip, sondern auch das der Gewaltenteilung nimmt bei der jetzigen Konstruktion der EU Schaden. All dies wird durch den Reformvertrag bzw. den Vertrag von Lissabon trotz einzelner Fortschritte nicht substantiell verändert.

Muss das so bleiben? Geht das auch anders? Wir meinen: Ja! Auch wenn die EU kein Staat ist, muss sie deshalb keineswegs

eine weitgehend demokratiefreie Zone bleiben. Auch ein zwischenstaatliches Gebilde sui generis wie die EU lässt sich demokratisch gestalten.

Gebraucht wird deshalb ein Konzept von Demokratie jenseits nationalstaatlicher Grenzen. Der erste und wichtigste Anwendungsfall hierfür ist die EU. *Mehr Demokratie* möchte dazu beitragen, ein solches Konzept zu entwickeln. Die in diesem Buch enthaltenen Vorschläge für eine deutlich demokratischere Union sind ein Beitrag zu dieser Diskussion.

# Vorwort der Autoren

Das vorliegende Buch ist eine Gemeinschaftsproduktion von Mitarbeitern der Organisation *Mehr Demokratie*. Seine Argumentationslinie basiert auf dem Demokratieverständnis, das unsere Organisation auszeichnet. Dennoch stellt das Buch in seiner Gesamtheit nicht die Position von *Mehr Demokratie*, sondern die der Autoren dar.

Unser Ziel ist es, zu einer notwendigen Diskussion beizutragen. Wir sind daher an der Meinung unserer Leserinnen und Leser interessiert. Bitte wenden Sie sich an: michael.efler@mehrdemokratie.de

Bei einem Manuskript dieses Umfangs und einem Thema dieser Komplexität ist es höchst unwahrscheinlich, dass uns keine Fehler untergekommen sein sollten. Wir sind unseren Lesern daher für Hinweise dankbar.

Dass wir den nun vorliegenden Stand erreichen konnten, verdanken wir einer Reihe von Helferinnen und Helfern. Unser Dank geht an Felix Wünsche, Daniela Beer, Claudia Löhle und Ulrich Müller.

Berlin und München im Januar 2009

Michael Efler, Gerald Häfner, Roman Huber und Percy Vogel

# Einleitung

Die Europäische Einigung ist das Ergebnis einer schon Jahrhunderte bestehenden Sehnsucht nach Frieden in Europa. Doch erst nach den zwei furchtbaren Weltkriegen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war der geeignete Zeitpunkt für ihre Realisierung gekommen. Diese Entwicklung war nicht zuletzt der Entschlossenheit ihrer Gründer zu verdanken, die unter dem Eindruck des sich ideologisch erneut spaltenden Europas eine historische Gelegenheit intelligent genutzt haben. Mehr als 50 Jahre später können wir sagen, dass das langfristig ausgerichtete »Friedensprojekt Europa« erfolgreich ist.

Doch bekanntlich bringt jede Problemlösung neue Probleme mit sich, denen man sich nun ebenfalls stellen muss. Eines der Folgeprobleme der europäischen Einigung ist das häufig so genannte Demokratiedefizit der EU. Auch wenn eine mangelhafte Demokratie gerade den älteren unter den Leserinnen und Lesern weniger bedrohlich erscheinen mag als die Kriegsgefahr, so ist das Problem dennoch nicht zu vernachlässigen. Denn Demokratie setzt nicht nur Frieden voraus, sie scheint auch weltweit zum Frieden zwischen Staaten beizutragen.<sup>1</sup> Auch Deutschlands aggressive Rolle in beiden Weltkriegen lässt sich auf das Scheitern der demokratischen Revolution Mitte des 19. Jahrhunderts zurückführen. Vor allem aber drücken sich im Herrschaftssystem der Demokratie diejenigen zentralen gemeinsamen Werte der Mitgliedsstaaten der EU aus – allen voran der Wert der gleichen Freiheit –, die zu den grundlegenden Menschenrechten zählen. Demokratie hat deshalb auch den Anspruch, dass Frieden durch sie sein soll, genauso wie alle andere Politik durch sie geschehen soll. Die De-

---

<sup>1</sup> Bisher führten demokratische Staaten keine Kriege gegeneinander, was von vielen Wissenschaftlern kausal interpretiert wird. Eine kritische Perspektive findet sich in: S. Rosato, The flawed logic of democratic peace theory, in: American Political Science Review, 97(4), (2003), 585-602.

mokratisierung der EU muss nach Ansicht der Autoren daher als eine Grundbedingung für die dauerhafte Befriedung Europas gesehen werden.

Wenn es aber so ist, dass demokratische Werte in der EU geteilt und hochgehalten werden, warum leidet die EU dann unter einem »Demokratiedefizit«? Die Antwort könnte etwa so lauten: Was aus friedenspolitischer Perspektive ein Kunstgriff war, erweist sich aus einer demokratischen Sichtweise als eine fundamentale Fehlkonstruktion. Hauptziel der ersten Verträge war die Friedenssicherung zwischen bisher verfeindeten Staaten, also wurde entsprechend die Außenpolitik bemüht. Seither baute die Europäische Gemeinschaft auf zwischenstaatlichen Verträgen auf und verblieb somit wesentlich in der Kontrolle der Regierungsexekutive. Schicksalhaft dabei ist nun, dass die Außenpolitik in demokratisch verfassten Staaten typischerweise der am wenigsten demokratisch kontrollierte Politikbereich ist. Weder spielt Außenpolitik eine signifikante Rolle bei den auf die Innenpolitik ausgerichteten Wahlen, noch sind die Verfahren zur Kontrolle oder Mitgestaltung der Außenpolitik durch Parlament bzw. Bürger<sup>2</sup> besonders ausgeprägt.<sup>3</sup> »Kooperation der Staaten« bedeutet bis heute daher »Kooperation der Regierungen« – nicht oder kaum »Kooperation der Parlamente und der Bürger der Mitgliedsstaaten«. Die europäische Einigung fand sozusagen im toten Winkel des Blickfeldes der Demokratie statt, während sie gleichzeitig immer direkter in die Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger hineinspielte.

Doch wo Politik ist, dort muss auch Demokratie sein. Für sie aber war in den Anfängen kein rechter Platz vorgesehen. Ganz im Gegenteil spekulierten sogar viele Gründer des Europa-Projekts auf eine strategische Umgehung demokratischer Teilhabe und nationaler Souveränitätsansprüche. Andere strebten offen die »Überwindung des Nationalismus« an, vernachlässigten dabei indes die Frage, was die Erreichung dieses Ziels für die Demokratie in Europa

<sup>2</sup> Sofern im Folgenden nur »Bürger« genannt werden, sind die Bürgerinnen selbstverständlich mit gemeint.

<sup>3</sup> Eine beachtenswerte Ausnahme stellt hier die Schweiz dar, gefolgt von Irland und Dänemark.

bedeuten würde. Von Vertrag zu Vertrag nahm die EU immer mehr staatenähnliche Züge an, ohne jedoch formal zum Staat zu werden. Mit dem Lissabon-Vertrag etwa wären dies unter anderem folgende Eigenschaften: Eine eigene Staatsbürgerschaft, eine eigene Judikative, Exekutive und Legislative mit umfassenden politischen Zuständigkeiten, einer direkt gewählten Versammlung, basierend auf einem allgemeinem Wahlrecht, Freizügigkeit innerhalb des Hoheitsgebietes sowie eigene Grundrechte und eine eigene Rechtspersönlichkeit. Dazu kommen die gemeinsame Außenpolitik, polizeilich-justizielle Zusammenarbeit, und sogar eine gemeinsame Verteidigungspolitik wird vorangetrieben.

Diese Phase der von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkten Zentralisierung ist jedoch vorüber. Mit zunehmender Integration von Vertrag zu Vertrag wächst der Ruf nach Demokratisierung, und spätestens mit dem Entwurf für einen Verfassungsvertrag sind die Ansprüche an die Demokratisierung und die demokratische Legitimation der EU gewachsen und werden in der öffentlichen Diskussion zunehmend eingefordert. Die EU wird nun nicht mehr nur daran gemessen, welche konkreten Politikergebnisse sie den Bürgerinnen und Bürgern Europas liefert, sondern auch daran, wie diese Entscheidungen zustande kommen. In den Parlamenten und der Zivilgesellschaft beginnt man, die Machtfrage zu stellen und die bisherigen Machtverhältnisse zu hinterfragen.

Gleichzeitig mit dieser Entwicklung hat die EU damit begonnen, auf diese neuen Anforderungen im Bereich Demokratisierung zu reagieren. Doch entgegen der Erwartung der an den Vertragsreformen Beteiligten sind die Reaktionen der Öffentlichkeit nicht einhellig positiv. Dahinter steckt zum Teil ein Mechanismus, der aus Sicht der EU-Reformer als undankbar empfunden werden muss: Indem die EU an sich selbst den Anspruch der Demokratisierung stellt, wird sie nun von der Öffentlichkeit an den normativen Kriterien der Demokratie, wie wir sie aus den Mitgliedsstaaten kennen, gemessen. Ein Demokratisierungsschritt, der aus Sicht der EU-Reformer eine signifikante Besserung darstellt, mag dann von den Bürgerinnen und Bürgern als viel zu klein, ja sogar als eine Vorenthaltung weiter gehender Schritte empfunden werden. Allerdings

werden wir hier noch zeigen, dass deren Undankbarkeit durchaus nicht unbegründet ist: Auch mit dem Lissabon-Vertrag befindet sich die EU weiterhin auf »demokratischen Abwegen«.

Damit soll nicht gesagt sein, dass mögliche Auswege aus dieser Situation leicht zu bestimmen und unumstritten wären. Im Gegenteil befindet sich die Demokratisierung der EU teilweise in einem Dilemma: Mehr Demokratie auf EU-Ebene bedeutet zwangsläufig eingeschränkte demokratische Gestaltungsmöglichkeiten in den Mitgliedsstaaten. Und solange in Europa keine Einigkeit darüber herrscht, ob die EU eine bundesstaatliche Föderation oder ein Staatenbund, basierend auf kooperierenden Regierungen sein soll, wird sich die EU entsprechend als ein Mischkonstrukt aus beiden Ansätzen entwickeln – was eine Demokratisierung erschwert. Und schließlich verhindert die Vielsprachigkeit und sonstige Fragmentierung der Bürgerbasis bislang die Ausbildung des notwendigen Kommunikationsraums für öffentliche Debatten und macht zudem eine effektive Repräsentation im Europäischen Parlament schwierig.

Wir müssen diesen Zustand wohl – realistisch gesehen – ein Stück weit aushalten, wenn wir die Staatengemeinschaft erhalten wollen. Dennoch ist dieser Zustand nur als Übergangszustand zu ertragen, denn prinzipiell ist er eindeutig nicht tolerierbar. Das Aufzeigen des strukturellen Dilemmas und seiner historischen Herkunft erklärt zwar, rechtfertigt aber nicht die Demokratieprobleme der EU. Besser früher als später muss die EU zeigen, dass sie mit den von ihr selbst propagierten demokratischen Werten vereinbar ist, weil sie allein daraus ihre Legitimation ableiten kann.

Die Aufgabe einer zivilgesellschaftlichen Organisation mit dem Namen *Mehr Demokratie*, in deren Auftrag wir dieses Buch verfasst haben, kann nur darin bestehen, die EU an normativen Kriterien der Demokratie zu messen und entsprechende Reformvorschläge zu machen. Wir tun dies unter größtmöglicher Ausklammerung politischer Inhalte, wenngleich dieser Anspruch schwer zu erfüllen ist. Die EU stellt ein sich dynamisch entwickelndes System dar, dessen momentane Verfasstheit eng mit den selbst gesetzten politischen Zielen verbunden ist. Wir versuchen es dennoch und beschränken

## Frühe Vordenker der Europäischen Einigung



*William Penn* (1644-1718), Gründer der Kolonie Pennsylvania im Gebiet der heutigen USA, verfasste 1693 »An Essay towards the Present and Future Peace of Europe«. Sein Plan einer europäischen Einigung entstand in London während der politisch unsicheren und gespannten Phase der Jahre 1691 bis 1693. Penn schildert in seinem Essay, warum er sich entschlossen hatte, für die Etablierung und Sicherung des Friedens in Europa einzutreten und erwägt einen Staatenbund und ein Parlament auf europäischer Ebene.



*Immanuel Kant* (1724-1804) war ein deutscher Philosoph im Zeitalter der Aufklärung. In seiner Altersschrift »Zum ewigen Frieden – Ein philosophischer Entwurf« von 1795 schreibt Kant, dass Staaten sich schon durch ihr Nebeneinandersein schaden könnten und daher verpflichtet seien, aus dem zwischenstaatlichen Naturzustand in einen Rechtszustand überzugehen. Das Recht der Staaten untereinander könne am besten durch einen Völkerbund gesichert werden.



*Victor Hugo* (1802-1885) war ein französischer Schriftsteller und Dichter und forderte als Vorsitzender des zweiten internationalen Friedenskongresses im Jahr 1849 die Gründung der »Vereinigten Staaten von Europa«.



unsere Kritik auf Vertragsinhalte und Vorgänge, die die Institutionen der EU und weitere demokratie-relevante Aspekte betreffen. Wir tun dies weiterhin im vollen Bewusstsein, dass das Anmahnen von Missständen und das Aufzeigen von Lösungen auf dem Papier weitaus leichter fallen als deren Beseitigung bzw. Durchsetzung in der politischen Realität.

Inhaltliches Ziel des vorliegenden Buches ist mithin eine Bestandsaufnahme der Demokratie in der Europäischen Union als Staatenbund und die Vorstellung einiger Ansätze für eine Demokratisierung. Als Zielgruppe wünschen wir uns all diejenigen Leserinnen und Leser, von denen wir die stärksten Impulse für eine Demokratisierung der EU erwarten, allen voran Parlamentarier und zivilgesellschaftlich aktive Bürgerinnen und Bürger. Gerade der zivilgesellschaftliche Diskurs über unser Thema ist noch wenig entwickelt; er ist aber notwendig, denn eine hinreichende Demokratisierung nur »von oben« ist – das zeigt die historische Erfahrung – kaum zu erwarten.

Entsprechend seiner inhaltlichen Ziele ist das Buch grob zweigeteilt: Im ersten Teil »Abwege« versuchen wir eine Bewertung der EU-Verträge, ihres Zustandekommens sowie der politischen Praxis in der EU anhand demokratischer Kriterien. Grundlage für die Bewertung bilden sowohl der derzeit gültige Nizza-Vertrag als auch der noch zur Disposition stehende Lissabon-Vertrag, wobei die Betonung auf Letzterem liegen wird. Denn der Lissabon-Vertrag gilt als demokratisch bisher fortschrittlichster Vertrag, mit dem der weniger demokratische Nizza-Vertrag überwunden werden soll. Er entspricht somit dem Anspruch, den die EU derzeit an sich selbst stellt. An diesem Anspruch wollen wir sie messen.

Im zweiten, mit »Auswege« betitelten Teil des Buches stellen wir Vorschläge zur Demokratisierung der EU vor. Übergeordnetes Ziel der verschiedenen Vorschläge ist die effektive Ermächtigung der Bürger in EU-Angelegenheiten, allen voran die Erlangung der Kompetenzkompetenz.

## Unser Demokratieverständnis

Eine Betrachtung aus demokratischer Perspektive macht erst dann wirklich Sinn, wenn die Autoren ihr Demokratieverständnis darlegen. Dies wollen wir tun. Für eine Organisation, deren Schwerpunkt in der Einführung und sinnvollen Ausgestaltung von direkt-demokratischen Verfahren liegt, bemisst sich der Wert einer Demokratie maßgeblich an den effektiven Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger über verbindliche demokratische Verfahren. Unter »demokratischer Kontrolle« verstehen wir insofern die Fähigkeit von politischen Systemen und Verfahren, auf sich ändernde Mehrheitsverhältnisse unter den Bürgern mit einem entsprechenden Politikwechsel zu reagieren.<sup>4</sup> Demokratische Kontrolle schließt unserem Verständnis nach auch die »Letztkontrolle« (auch als Kompetenzkompetenz bezeichnet) mit ein, also etwa die Möglichkeit, über Verfahrens- und Verfassungsfragen abstimmen zu können, aber auch über Gesetzesvorlagen. Ob und wie weit das allgemeine Ziel der effektiven Kontrolle erreicht wird, hängt von einer Reihe konkreter Kriterien ab:

Politische Ämter sollen *erstens* aus freien, gleichen, allgemeinen Wahlen hervorgehen, die auf einer echten Auswahl von politisch bedeutsamen Alternativen (Parteien oder Kandidaten) beruhen. *Zweitens* sollen sie aus kurzen Legitimationsketten herrühren (wenige Wahlschritte zwischen Bürgern und Amt), wobei der Grad der politischen Bedeutung des Amtes im Verhältnis zum Grad der Legitimation stehen soll. Politische Ämter sollen *drittens* bei sich ändernden Mehrheitsverhältnissen unter den Bürgern abwählbar und *viertens* ausschließlich für denjenigen Bereich zuständig sein, für den die Wahlen angesetzt sind (Bundespolitiker aus Bundestagswahlen, EU-Politiker aus Wahlen zur EU-Ebene usw.), *fünftens* in ihren Handlungen transparent und bewertbar sowie *sechstens* unabhängig sein.

<sup>4</sup> Mit dieser Definition überschneidet sich der Begriff stark mit dem der »Responsivität«. Demokratische Kontrolle ist nicht zu verwechseln mit der im Rechtsstaat ebenso wichtigen Kontrolle der Einhaltung von Gesetzen und Standards, für die vor allem die Rechtsprechung, Verwaltung und Polizei zuständig sind.

Politisch-inhaltliche Entscheidungen sollen *erstens* von politischen Mandatsträgern mit den oben beschriebenen Eigenschaften oder von den Bürgern selbst getroffen werden, *zweitens* von ihnen per Referendum anfechtbar sein. Sie sollen *drittens* zukunfts offen und reversibel sein, *viertens* aus einer Auswahl von echten Alternativen hervorgehen, *fünftens* auf nachvollziehbaren demokratischen Verfahren beruhen, *sechstens* nicht von intransparenten außerparlamentarischen Interessenvertretungen inhaltlich vorstrukturiert sein, etwa infolge bestimmter Spielarten des Lobbying, *siebtens* nicht zu einer Entmachtung der Bürger führen und *achtens* in föderalen Strukturen auf derjenigen Ebene getroffen werden, die laut Verfassung bzw. Vertrag zuständig ist.

Diese Kriterien mag man teilen oder nicht. Ihre Auflistung sollte es aber unseren Lesern erleichtern, sowohl unsere Bewertungen nachzuvollziehen, als auch sich ihre eigene Meinung zu bilden. Wichtig ist in jedem Fall, dass bei einer kritischen Analyse die Kriterien für das, was man für demokratisch hält, zuvor feststehen. Denn nur so lässt sich die Diskrepanz zwischen Realität und Ideal verdeutlichen. Und nur so können wir die Mahnung von Beate Kohler-Koch beherzigen, »dass wir nicht unsere normativen Anforderungen absenken sollten, um sie der EU-Realität anzupassen.«<sup>5</sup>

## Teil 1 Abwege

---

<sup>5</sup> Aus: B. Kohler-Koch, Europe in Search of Legitimate Governance. ARENA Working Papers, WP 99/27, (1999), [http://www.arena.uio.no/publications/wp99\\_27.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp99_27.htm).

Im Teil 1 des Buches versuchen wir eine Bewertung der EU nach demokratischen Kriterien. Der von uns gewählte Titel »Abwege« beschreibt sowohl unsere Ausgangsannahme als auch die Schlussfolgerung. Wir gehen also erstens davon aus, dass die Demokratie in der EU Mängel aufweist – zumal wenn das von uns gewählte Demokratieverständnis zugrundegelegt wird. Unter Politikwissenschaftlern und Staatsrechtslehrern ist das »Demokratiedefizit« der EU ein langjähriges Dauerthema und Gegenstand vieler Veröffentlichungen, meist für ein Fachpublikum. Aber selbst die Staats- und Regierungschefs sehen ein Demokratieproblem, wie in der Laeken-Erklärung von 2001 (siehe Kasten S. 28) deutlich wurde. Die zu beantwortende Frage ist: Um genau welche Probleme geht es, wie schwer wiegen sie und ob und wie weit konnten diese mit dem Reformvertrag von Lissabon gelöst werden oder eben nicht? Unsere Schlussfolgerung wird sein, dass sich auch mit dem Lissabon-Vertrag die EU weiterhin auf demokratischen Abwegen befindet.

Der vorliegende Abschnitt ist in zwei Teile gegliedert. In einem ersten Punkt betrachten wir die »vertikale Dimension« der EU, also das Verhältnis der Mitgliedsstaaten zur EU-Ebene. Diese Dimension umfasst sowohl das Zustandekommen der Verträge selbst als auch das Verhältnis der Mitgliedsstaaten zur EU in den Verträgen. Dabei geht es hauptsächlich um die Frage, wie die Kompetenzen zwischen den Ebenen zugewiesen werden und inwieweit dies nach demokratischen Regeln geschieht. Im zweiten Punkt untersuchen wir dann die »horizontale Dimension«, also die Funktionsweise der EU-Organen.

# 1. Die Europäische Einigung

Die europäische Einigung begann 1951 mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) als wirtschaftliche Zusammenarbeit der Gründungsstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden. 1993 wurde mit dem Vertrag von Maastricht aus dem wirtschaftlichen Zusammenschluss schließlich eine politische Union. Diese Union hat sich bis heute in immer neuen Verträgen vertieft und mit der Osterweiterung erheblich vergrößert.<sup>6</sup> Grundlage der Einigung sind die Verträge, die zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten geschlossen werden wie z.B. der »Vertrag von Maastricht« oder der 2007 vorgelegte »Vertrag von Lissabon«. In diesen Verträgen verzichten die Mitgliedsstaaten auf Teile ihrer Souveränität. Diese Souveränität wird auf die EU übertragen, die sie nach den in den Verträgen festgelegten Rahmenbedingungen ausüben kann. Die Verträge regeln hauptsächlich zwei Dinge: erstens, welche Politikbereiche (z.B. Währungs-, Wirtschafts-, Umweltpolitik etc.) an die EU übertragen werden und zweitens, mit welchen Institutionen die EU diese Zuständigkeiten ausübt. Sie schaffen also einen Rahmen für die politische Gestaltung – ähnlich, wie es Verfassungen von Staaten tun.

Die Schaffung von Verfassungen oder von verfassungsähnlichen Verträgen berührt die grundlegendste Ebene von Demokratie: die Freiwilligkeit, Teil einer politischen Gemeinschaft zu sein und das Recht, ihre Regeln festzulegen. Gerade hier hat es im Einigungsprozess stets an demokratischer Kontrolle gemangelt – und mangelt es immer noch, wie zuletzt die Umstände, unter denen der Vertrag von Lissabon zustande gekommen ist, zeigte.

---

<sup>6</sup> Zur Geschichte der Europäischen Integration vgl. G. Brunn, Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 2004.

## Die europäische Einigung als Außenpolitik

Im Kern beruht das Demokratiedefizit der EU auf dem der Außenpolitik, das die meisten Staaten auszeichnet. Denn die politischen Grundlagen der EU beruhen auf zwischenstaatlichen Verträgen, die als Außenpolitik in die traditionelle Zuständigkeit der Regierungen fallen. Die konkrete Ausarbeitung der Verträge erfolgt durch Beamte, schließlich unterzeichnen die Regierungen den Vertrag und legen ihn dem Parlament zur Zustimmung (Ratifikation) vor. Weder die Bürgerinnen und Bürger selbst noch ihre Vertreter in den Parlamenten sind an den Vertragsverhandlungen direkt beteiligt, und in nur wenigen Ländern der EU wird der fertige Vertrag den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt. Überdies finden die Verhandlungen über die Vertragsinhalte oft hinter verschlossenen Türen statt und sind somit eher intransparent. Auf diese Weise kann es zu keiner kritischen Debatte oder demokratischen Willensbildung kommen, die zumindest eine Willensbekundung außerhalb der politischen Institutionen erlauben würde.

Auch die Tatsache, dass die Vertragsinhalte nur schwer korrigierbar sind, liegt in ihrer Eigenschaft als zwischenstaatliche Verträge begründet. Christoph Möllers beschreibt die Sachlage so: »Die Bindungen, die man gegenüber anderen Staaten eingegangen ist, bestehen über demokratische Wahlen hinweg. Sie sind, wenn nicht unumkehrbar, so doch nur sehr beschränkt zu ändern. Die einfache Abänderbarkeit der Ordnung, ein zentrales Element demokratischer Herrschaft, fehlt in den internationalen Beziehungen. Demokratische Zäsuren durch Wahlen und Abstimmungen, die dem demokratischen Willen neuen Atem geben, gibt es in der internationalen Ordnung nicht. In ihr herrscht eine langsam fortschreitende Kontinuität.«<sup>7</sup>

Eine Änderung der Vertragsinhalte ist also nur durch eine aufwändige Neuverhandlung möglich, zu der sich alle Vertragspartner bereit erklären müssen. Im Falle des Inkrafttretens des Ver-

trags von Lissabon wäre eine Änderung durch das nicht minder aufwändige »Ordentliche Änderungsverfahren«, an dem ebenfalls alle Staaten und die EU-Institutionen beteiligt sind, gebunden. Diese Starrheit der Verträge steht der Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger und damit einem demokratischen, politischen Prozess entgegen. Die Unkorrigierbarkeit wird zu einem besonderen Problem, weil die Verträge nicht nur einen allgemeinen Rahmen für das politische Handeln der EU festlegen, sondern z.T. bestimmte politische Positionen festschreiben, wie z.B. die viel kritisierte Verpflichtung zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedsstaaten.

Auch der große Umfang der Verträge, ihre unübersichtliche Struktur und die sich daraus ergebende Unzugänglichkeit erklären sich aus der Zwischenstaatlichkeit. Die bisherigen Verträge mit allen Ergänzungen und Protokollen umfassten ca. 2.800 Seiten. Dieser Zustand sollte mit dem Entwurf eines einheitlichen »Verfassungsvertrages« verbessert werden, doch selbst dieser Text war in deutscher Sprache noch ca. 475 Seiten stark. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages verwarfen die Regierungen diesen Einheitlichkeitsanspruch. Das Ergebnis war der rund 250 Seiten starke Vertrag von Lissabon, der in der Originalfassung ein reiner Änderungsvertrag ist – also ein Zusatz zu den bestehenden Verträgen, der nur mit diesen zusammen Gültigkeit hat und verstanden werden kann. Das bedeutet, dass lediglich die Änderungen zu den bestehenden Verträgen vorgelegt werden. Das sieht dann z.B. folgendermaßen aus: »b) In Absatz 2 Satz 1 werden nach den Worten »an den Rat« die Worte »und den Hohen Vertreter« eingefügt. In Satz 2 werden die Worte »Einmal jährlich« durch »Zweimal jährlich« ersetzt und am Ende die Worte »einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik« angefügt«. Erst Mitte April 2008 machte der Rat der EU über das Internet die offizielle konsolidierte Fassung der geänderten Verträge zugänglich: die Verträge mit den im Lissabon-Vertrag vereinbarten Änderungen.

Es muss einerseits angemerkt werden, dass sich die Vertragstexte zwischenstaatlicher Organisationen nicht direkt mit Verfassungen von Nationalstaaten vergleichen lassen, was die Ver-

<sup>7</sup> Christoph Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, Berlin 2008, S. 94.

ständigkeit und den Umfang angeht. Doch andererseits ist die EU eben kein gewöhnlicher Staatenbund mit begrenztem Kooperationsbereich (wie es zu Beginn der Einigung mit der EGKS noch der Fall war), sondern der einzige Staatenbund mit direkter Gesetzgebungsgewalt und staatenähnlichem institutionellen Aufbau. Mit diesen Eigenschaften steigt der Anspruch an die Allgemeinverständlichkeit der Verträge. Im Falle des Lissabon-Vertrags war die Unverständlichkeit, wie wir noch sehen werden, sogar Teil einer Strategie.

### Der Verfassungsvertrag: Konvent und Ratifikation

Zwischen dem 28. Februar 2002 und dem 20. Juli 2003 tagte insgesamt 50 Mal eine Versammlung – der »Konvent zur Zukunft Europas«, kurz Konvent –, die mit der Ausarbeitung des Entwurfs für eine »Verfassung« für Europa beauftragt war.<sup>8</sup> Sie wurde vielfach als Höhepunkt und Neuanfang des europäischen Einigungsprozesses angesehen. Mit dem so genannten Verfassungsvertrag sollte ein demokratischeres Europa entstehen. So zumindest hatten die Staats- und Regierungschefs in der »Erklärung von Laeken« im Jahr 2001 (siehe Kasten S. 28) ihrem Wunsch Ausdruck verliehen. Der Europäische Konvent sollte im Auftrag der Staats- und Regierungschefs den Entwurf für einen Verfassungsvertrag unter Beachtung europäischer Werte wie Menschenrechte und Demokratie ausarbeiten.

Dieser Konvent war in der Entwicklung der Europäischen Union zweifelsohne ein denkwürdiger Schritt. Zum ersten Mal traten die Regierungen der Mitgliedsstaaten ihre Rolle als Herren der Verträge vorübergehend an ein größeres, mit Beauftragten aus verschiedenen Institutionen besetztes Gremium ab. Dem Konvent wurde für die Periode seines Bestehens die Verhandlungsmacht übertragen. Freilich behielt der Europäische Rat das letzte Wort über das Ergebnis.

<sup>8</sup> Webpage des Konvents: <http://european-convention.eu.int/>.

Die Bewertung des Konvents ändert sich allerdings deutlich, wenn man als Maßstab nicht die bisherige Praxis in der EU nimmt, sondern demokratische Kriterien zugrunde legt, wie sie übrigens auch in der Erklärung von Laeken von den Regierungschefs selbst eingefordert wurden.

Von der Tatsache, dass der Konvent über die Zukunft Europas überwiegend aus Parlamentariern bestand, wird oft auf dessen demokratische Legitimation geschlossen. Doch waren die Parlamentarier im Konvent von den Bürgerinnen und Bürgern nicht für diese spezifische Aufgabe durch Wahlen beauftragt worden, sie besaßen mithin kein unmittelbares Mandat. Sie wurden lediglich aus einer gewählten Versammlung – einem nationalen Parlament bzw. dem Europaparlament – berufen. Die demokratische Legitimität der ebenfalls am Konvent beteiligten Regierungsvertreter und der Vertreter der Kommission war noch geringer, weil sie nur noch sehr indirekt mit einem Wahlakt in Verbindung zu bringen waren.

Nicht zuletzt wegen des indirekten Zustandekommens des Konvents entstand eine Distanz zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem Konvent. Sie zeigte sich darin, dass nur wenige Europäer vom Konvent wussten oder sich über seinen Zweck und seine Bedeutsamkeit im Klaren waren. Drei Monate nach der letzten Sitzung des Konvents hatten nur 38% der EU-Bürger überhaupt von seiner Existenz Kenntnis genommen. Obwohl seine Sitzungen öffentlich waren und die jeweiligen Vorlagen zu den Artikeln im Internet veröffentlicht wurden, fällte der Konvent selbst keine seiner Entscheidungen in offener, demokratischer Abstimmung.

Die Beschlüsse wurden allein vom Präsidium des Konvents getroffen, das hinter verschlossenen Türen tagte und dessen Debatten nicht im Detail protokolliert wurden. Stattdessen entschieden einige wenige Präsidiumsmitglieder, im Besonderen der von den Regierungschefs ernannte Vorsitzende Giscard d'Estaing, über die Annahme oder Ablehnung von Vorschlägen. Sie waren es, die so den »Konsens« innerhalb des Konvents feststellten, der sich letztlich kaum von einem Diktat von oben unterschied. Während der Sitzungen des zwölfköpfigen Präsidiums gab es über weite Strecken keine Simultanübersetzung. Viele der Dokumente lagen des

Weiteren nur auf Französisch vor. Das Resultat: Einige Mitglieder des Präsidiums waren faktisch von den Diskussionen ausgeschlossen und bekamen nur einen ungefähren Eindruck von deren Inhalten.<sup>9</sup>

Ein weiteres Problem war der erhebliche Zeitdruck, unter dem die Arbeit der Versammlung stattfand. Die konkreten Verfassungstexte wurden innerhalb des Konventsprozesses erst sehr spät und auch nur Zug um Zug vorgelegt. Wesentliche Teile des Entwurfes, wie z.B. der gesamte Teil III, der mit 321 der insgesamt 448 Artikel den größten Teil des Verfassungsvertrages ausmachte, konnten kaum diskutiert werden.<sup>10</sup> Für diesen Mangel waren allerdings nicht nur der Zeitdruck, sondern vor allem die Regierungen verantwortlich. Denn im Juni 2003 entzogen sie dem Konvent das Mandat für die Überarbeitung der Teile III und IV, obwohl vonseiten des Konvents und vom Europäischen Parlament Änderungen dringend angemahnt wurden. Auf diese Weise entstanden im Vertragsentwurf Widersprüchlichkeiten zwischen den Teilen I und III, die bis zum Beginn der Ratifikation nicht beseitigt wurden.<sup>11</sup>

## Die Ratifikation des Verfassungsentwurfs

Die Ratifikation des Verfassungsvertrages war in nur zehn der damals 25 EU-Mitgliedsstaaten durch Volksentscheide vorgesehen. In den übrigen Ländern ratifizierten die Parlamente – auch in solchen, in denen sich eine große Mehrheit der Bevölkerung und viele Verfassungsexperten für ein Referendum aussprachen. Beispielsweise hatten sich in Deutschland laut mehrerer Umfragen rund 80% der Bürgerinnen und Bürger für ein Referendum ausgesprochen. Dennoch lehnte im Mai 2005 der Bundestag eine Par-

<sup>9</sup> Gisela Stuart, Mitglied des Präsidiums, in: G. Stuart, December 07. Caught in the coils of Giscard's folly. TIMES online, (2003) pp. <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,2092-921964,921900.html>.

<sup>10</sup> Vgl. A. Wehr, Europa ohne Demokratie? Die europäische Verfassungsdebatte – Bilanz, Kritik und Alternative, Köln 2004.

<sup>11</sup> S.-Y. Kaufmann/J. Wolfram, Die EU und ihre Verfassung. Linke Irrtümer und populäre Missverständnisse zum Vertrag von Lissabon, Hamburg 2008, S. 28.

lamentsvorlage der FDP-Fraktion, die ein Referendum ermöglicht hätte, mit einer Mehrheit von 96% der Stimmen ab. Eine größere Diskrepanz zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihren gewählten Vertretern lässt sich kaum denken!

Die Referenden und die parlamentarischen Ratifikationen in den Mitgliedsstaaten sollten ungleichzeitig und über zwei Jahre verteilt stattfinden. Die einzelnen Entscheidungen waren durch diese Regelung nicht unabhängig voneinander, weil die Ergebnisse der Abstimmungen sofort bekannt gemacht wurden und damit die nachfolgenden Abstimmungen beeinflussen konnten. Erschwerend kommt hinzu, dass die gewählte Abfolge der Ratifizierungen nicht politisch neutral war. Den empirischen Beleg dafür liefern wir in Abb. 1 (siehe Seite 32). Für Länder, in denen die Zustimmung für den Verfassungsvertrag im Herbst 2004 gering war, wurden die Termine eher nach hinten gelegt. Außerdem zeigt sich in der Termingestaltung der Versuch, den Druck auf die Bürgerinnen und Bürger der Länder zu erhöhen, die in einem Referendum abstimmen konnten. Denn die Referenden wurden tendenziell an das Ende der Ratifikationsperiode verlegt, so z.B. in Großbritannien, Polen, Tschechien, Irland und Dänemark. Dahinter stand die Erwartung, dass die meisten Staaten dem Entwurf bis dahin zugestimmt haben würden und dadurch eine Ablehnung in den Referenden weniger wahrscheinlich sein würde. Und schließlich wurden die Referendumstermine für solche Länder vorgezogen, in denen die Zustimmung zu einer Verfassung relativ hoch war. Inwieweit diese Muster das Resultat von strategischen Überlegungen oder von unbewusster Intuition ist, lässt sich mit diesen Daten nicht entscheiden. Doch ändert die Beantwortung dieser Frage nichts an der Feststellung, dass die beobachteten Trends ein weiteres Demokratieproblem im Ratifikationsverfahren darstellen.

Doch damit nicht genug: In jenen Ländern, in denen die Bürger in Referenden über den Verfassungsvertrag entscheiden konnten, versuchten die Regierungen erwartungsgemäß, aber mit teilweise unfairen Mitteln, das Ergebnis zugunsten eines »Ja« zu beeinflussen. In der Vergabe von Geldern für die öffentliche Debatte wurden die Kritiker des Verfassungsentwurfs oft deutlich benachteiligt. So

## Die Erklärung von Laeken

Die »Erklärung von Laeken« wurde am 15. Dezember 2001 auf einem Treffen des Europäischen Rates – der Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs – im belgischen Laeken angenommen. Sie verpflichtet die EU zu mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz. Hier Auszüge aus der Erklärung:<sup>\*</sup>

»In der Union müssen die europäischen Organe dem Bürger näher gebracht werden. Die Bürger stehen zweifellos hinter den großen Zielen der Union, sie sehen jedoch nicht immer einen Zusammenhang zwischen diesen Zielen und dem täglichen Wirken der Union. Sie verlangen von den europäischen Organen weniger Schwerfälligkeit und Starrheit und fordern vor allem mehr Effizienz und Transparenz. Viele finden auch, dass die Union stärker auf ihre konkreten Sorgen eingehen müsste und sich nicht bis in alle Einzelheiten in Dinge einmischen sollte, die eigentlich besser den gewählten Vertretern der Mitgliedsstaaten und der Regionen überlassen werden sollten. Manche erleben dies sogar als Bedrohung ihrer Identität. Was aber vielleicht noch wichtiger ist: Die Bürger finden, dass alles viel zu sehr über ihren Kopf hinweg geregelt wird, und wünschen eine bessere demokratische Kontrolle.«

»Daher muss die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten verdeutlicht, vereinfacht und im Lichte der neuen Herausforderungen, denen sich die Union gegenüber sieht, angepasst werden. Dies kann sowohl dazu führen, dass bestimmte Aufgaben wieder an die Mitgliedstaaten zurückgegeben werden, als auch dazu, dass der Union neue Aufgaben zugewiesen oder die bisherigen Zuständigkeiten erweitert werden, wobei stets die Gleichheit der Mitgliedstaaten und ihre gegenseitige Solidarität berücksichtigt werden müssen.«

\* Vollständige Erklärung unter: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDL.pdf>.

erhielten die Befürworter des Verfassungsentwurfs in Spanien<sup>12</sup> und den Niederlanden<sup>13</sup> jeweils fast zehnmal so viel Geld von der Regierung wie die Gegner. Darüber hinaus übten die Regierungen in diesen Ländern regelrechten Druck auf die Bürgerinnen und Bürger aus, dem Entwurf zuzustimmen. So etwa der luxemburgische Ministerpräsident Juncker, der für den Fall eines negativen Ausgangs des Referendums mit seinem Rücktritt drohte.

Die öffentliche Diskussion im Anschluss an die Referenden in Frankreich und den Niederlanden war entsprechend von Einseitigkeit geprägt. Es wurde hauptsächlich die Frage gestellt, wie sich die mehrheitliche Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger dieser Länder gegen den Verfassungsvertrag verstehen lässt. Die Frage, auf welchem Weg es zum mehrheitlichen »Ja« in Spanien kam, war hingegen kaum von Interesse. Von dieser ungleich geführten Diskussion ging die Botschaft aus, dass die Nein-Stimmen irrational und uninformiert gehandelt haben, während die Ja-Stimmen aufgeklärt und vernünftig abgestimmt hätten. Tatsächlich gibt es wohl jede Menge irrationale Gründe, für den Verfassungsvertrag zu stimmen. In der Analyse des Referendums in Frankreich wurde in den Medien und von fast allen Politikern immer wieder betont, dass das Votum eine stark innenpolitisch motivierte Entscheidung gewesen wäre, in der die Bürgerinnen und Bürger ihr Missfallen über die Person und Regierung Chirac kundgetan hätten. Doch erstens kennen wir inhaltsfernes Abstimmungsverhalten auch aus den Parlamenten, etwa wenn Partei A eine Vorlage nur deshalb ablehnt, weil sie von Partei B initiiert wurde. Auch solche rein machtmotivierten Abstimmungen sind verbindlich und inhaltlich wirksam. Und betrachtet man zweitens, wie intensiv sich die Bürgerinnen und Bürger Frankreichs mit dem Verfassungsentwurf auseinandergesetzt haben – es wurden in dieser Zeit über eine Million Titel zu diesem Thema verkauft –, muss der Vorwurf des inhaltsfernen Re-

<sup>12</sup> Vgl. Democracy International/Mas Democracia: Monitoring report on the Spanish Referendum, Madrid/Cologne 2005, auf: [www.democracy-international.org/monitoring.html](http://www.democracy-international.org/monitoring.html).

<sup>13</sup> Vgl. A. Nijboer, Peoples vengeance. The Dutch referendum, in: European Constitutional Law Review, no 1 (2005), S. 394-405.

## Meinungen über den Konvent

»Ich bin jetzt 20 Jahre in europäischer Politik engagiert. Ich habe noch nie eine derartige Untransparenz, eine völlig undurchsichtige, sich dem demokratischen Wettbewerb der Ideen im Vorfeld der Formulierung entziehende Veranstaltung erlebt. Der Konvent ist angekündigt worden als die große Demokratie-Show. Ich habe noch keine dunklere Dunkelkammer gesehen als den Konvent.«

*Jean-Claude Juncker* (Ministerpräsident von Luxemburg)\*

»Der Verfassungsentwurf des Konvents war in einem intensiven, öffentlichen und somit demokratischen Diskussionsprozess entstanden. ... Noch nie in der Geschichte der internationalen Politik war der Entwurf für einen derart bedeutsamen multilateralen zwischenstaatlichen Vertrag so demokratisch zustande gekommen wie dieser Verfassungsentwurf.«

*Sylvia-Yvonne Kaufmann* (MEP, Konventsteilnehmerin) und *Jens Wolfram* (Mitarbeiter von SYK)\*\*

»Die wirklichen Diskussionen [innerhalb des Konventes] fanden im Präsidium, oder zwischen der Präsidentschaft, dem Sekretariat und in Privatgesprächen mit einzelnen Mitgliedsstaaten statt. Selbst die Arbeitsgruppen ... wurden regelmäßig übergangen oder ihre Schlussfolgerungen ignoriert.«

*David Heathcoat-Amory* (Mitglied des Britischen Unterhauses, Konventsteilnehmer)\*\*\*

\* In: Der Spiegel, 16. Juni 2003.

\*\* In: Kaufmann, S.-Y., & Wolfram, J. (2008). Die EU und ihre Verfassung. Linke Irrtümer und populäre Missverständnisse zum Vertrag von Lissabon. Hamburg: Merus Verlag.

\*\*\* In: Heathcoat-Amory, D. (2003) The European Constitution and what it means for Britain, Center for Policy Studies, June 2003, S. 33

ferendums in Frage gestellt werden. Doch ganz abgesehen von diesen Gegenargumenten: Es ist schlicht unzulässig, einer demokratischen Entscheidung nachträglich die Legitimation abzusprechen, weil einem das Ergebnis nicht gefällt. Dasselbe gilt auch für den vertraglich festgelegten Ratifikationsmodus: Der Nizza-Vertrag – wie auch die früheren Verträge – verlangen nach Einstimmigkeit bei der Vertragsratifikation. Als nun einzelne Länder nicht ratifizierten, bemühten einige Politiker und Organisationen das Argument, es sei undemokratisch, wenn eine Minderheit von zwei Ländern einen Vertrag blockiere, der von weit mehr Ländern ratifiziert worden ist. Auch hier zeigte sich eine Tendenz, die Regeln angesichts des Ergebnisses nachträglich ändern zu wollen.

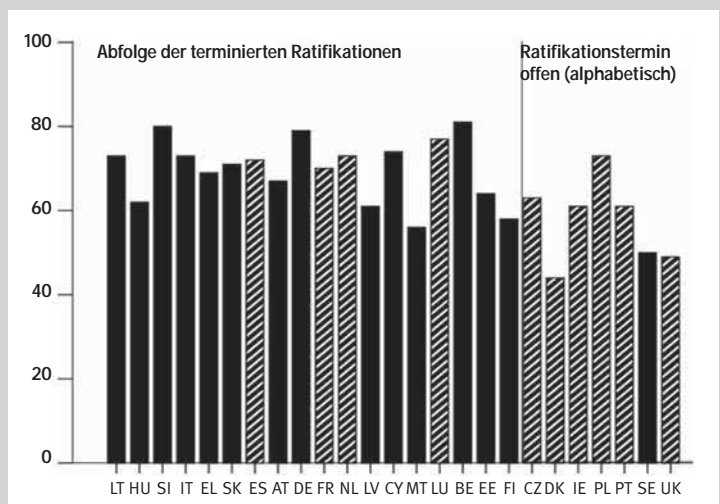
## Von der Krise zum Vertrag von Lissabon

Nachdem die EU-Verfassung von den Bürgerinnen und Bürgern Frankreichs und den Niederlanden abgelehnt worden war, stürzte das »Projekt Europa« in eine tiefe Krise. Um sich von diesem schweren Schlag zu erholen, einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, eine längere »Denkpause« einzulegen. Wie es mit der EU-Verfassung weitergehen sollte, wurde erst zwei Jahre später im Rahmen des Jubiläum-Gipfels zum 50. Geburtstag der EU geklärt. Im März 2007 verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs, einen neuen Vertrag bis 2009 in Kraft zu setzen. Um die EU handlungsfähiger zu machen, sollten die wesentlichen Veränderungen beibehalten und diese auch möglichst zeitnah durchgesetzt werden. Schnell wurde eine erneute Regierungskonferenz anberaumt. Unter portugiesischer Ratspräsidentschaft einigte man sich dort im Oktober auf den so genannten Reformvertrag, der schließlich am 13. Dezember 2007 als »Vertrag von Lissabon« von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde.

Inhaltlich handelt es sich beim Vertrag von Lissabon fast um den gleichen Vertrag wie den von den Franzosen und Niederländern abgelehnten Verfassungsvertrag. Im Wesentlichen wurden sym-



Abb. 1: Ein strategischer Ratifikationsfahrplan für den Verfassungsvertrag?



Die Balken zeigen für die einzelnen Mitgliedsstaaten die Zustimmung (in %) der Bürger zu einer europäischen Verfassung. Geschlossene Balken stehen für rein parlamentarische Ratifikation, gestreifte Balken für (mögliche) referendumsabhängige Ratifikation. – Drei Befunde weisen auf eine strategische Terminierung hin: 1. Länder mit eher geringer Zustimmung wurden in der Tendenz später terminiert (weiter rechts in der Reihenfolge) als Länder mit eher hoher Zustimmung (weiter links). 2. Länder mit referendumsabhängiger Ratifikation wurden in der Tendenz später terminiert als Länder mit rein parlamentarischer Ratifikation. 3. Die Zustimmung in den vier Ländern mit bereits terminiertem Referendum ist durchschnittlich höher als in den sechs Ländern mit offenen Referendumsterminen.

Statistische Analysen: 1. Korrelation zwischen Terminierungsrang und Zustimmung: Spearman  $r_s = -.50$ ,  $p = .01$ ; den noch nicht terminierten Ländern wurde derselbe letzte Rang zugewiesen. 2. Korrelation zwischen Terminierungsrang und Ratifikationsverfahren: Spearman  $r_s = .52$ ,  $p = .008$ . – Die aufschiebenden Effekte von Zustimmung (1.) und Ratifikationsverfahren (2.) sind unabhängig voneinander, weil sich die beiden Ratifikationsverfahren kaum in der Zustimmung unterscheiden (Mittelwert mit Referendum: 64.3%; ohne Referendum: 67.9%; T-test für unabhängige Stichproben,  $p = 0.40$ ). 3. Der Mittelwertsunterschied ist signifikant: terminierte Referenden: 73%, nicht-terminierte Referenden: 58.5%, t-Test für unabhängige Stichproben,  $p = 0.02$ . (Quellen: Zustimmungswerten aus dem Eurobarometer 62, Herbst 2004; Terminabfolge laut Internetseite des Centrum für Angewandte Politikforschung [CAP], München, Stand Dezember 2006. Verwendete Software: SPSS 13.0).

bolische Veränderungen vorgenommen, die sich darauf beschränken, den Vertrag von all dem zu lösen, was Ängste vor einem »Europäischen Superstaat« beschwören könnte: die Erwähnung von Flagge, Hymne oder Europatag zum Beispiel.

Im Ergebnis liegt ein Vertrag vor, der die beiden Grundlagenverträge (EUV und EGV) wesentlich verändert, der diese aber nicht zu einem einigermaßen übersichtlichen Vertragswerk zusammenführt. Von mehr Transparenz kann keine Rede sein. Offenbar hatte man aus den Erfahrungen mit dem Verfassungsvertrag gelernt, dass Transparenz eine Voraussetzung für Angreifbarkeit ist. Daher wählte man bei der Umgestaltung des Verfassungsvertrags in einen Reformvertrag die Form des Änderungsvertrages<sup>14</sup> und nutzte dessen Unübersichtlichkeit, um darin Inhalte zu verstecken. Valérie Giscard d'Estaing empfahl diese Strategie in aller Öffentlichkeit: »Ein letzter Trick besteht darin, einen Teil der Innovationen des Verfassungsvertrages beibehalten zu wollen und diese zu tarnen, indem man sie in mehrere Texte aufsplittert. Die innovativsten Bestimmungen würden so zu einfachen Ergänzungen zu den Verträgen von Maastricht und Nizza. Die technischen Verbesserungen würden in einem farblos und schmerzlos gewordenen Vertrag neu zusammengestellt. Die Gesamtheit dieser Texte würde den Parlamenten überwiesen, die sich in getrennten Abstimmungen dazu äußern könnten. Auf diese Weise würde die öffentliche Meinung, ohne es zu wissen, dazu gebracht, die neuen Bestimmungen anzunehmen, die man nicht wagt, ihr ›direkt‹ vorzulegen.«<sup>15</sup>

Der Erfolg dieser Strategie schien sicher. Denn einen so schwer lesbaren Vertrag, von dem versichert wurde, er sei in der »Substanz« nahezu deckungsgleich mit dem Verfassungsvertrag, würden sich nur die Spezialisten unter den Parlamentariern im Detail zu Gemüte führen. Der einfachere Weg würde die schlichte Zustimmung sein. Bis zum Erscheinen der weit zugänglicheren konsolidierten Fassung Mitte April 2008 hatten bereits neun nationale

14 Ein Änderungsvertrag listet die gegenüber dem bestehenden Vertrag vorzunehmenden Änderungen auf, verzichtet also auf die Wiedergabe des vollen überarbeiteten Vertragstext. Dieser liegt erst mit der »konsolidierten Fassung« vor.

15 In: Le Monde, 14. Juni 2007 und Sunday Telegraph, 1. Juli 2007.

Parlamente und das Europäische Parlament den unleserlichen Lissabon-Vertrag ratifiziert.

Doch wie inzwischen in Irland deutlich wurde, kann man sich bei den Bürgerinnen und Bürgern auf solche Automatismen nicht verlassen. Laut einer Umfrage direkt vor dem Referendum über den Lissabon-Vertrag im Juni 2008 hatten 30% der Iren, die beabsichtigten, mit Nein zu stimmen, als Grund für ihre Entscheidung die Unverständlichkeit des Vertragstextes angegeben.

## Die Ratifikation des Vertrags von Lissabon

Geplant war, den Ratifizierungsprozess des Vertrags von Lissabon bis Ende 2008 in allen Mitgliedsstaaten beendet zu haben. In fast allen Staaten sollte dies allein durch die Absegnung in den nationalen Parlamenten erfolgen. Nur in Irland, wo Verfassungsänderungen vom Volk bestätigt werden müssen und die Abgabe von Hoheitsrechten als eine solche Verfassungsänderung gerichtlich anerkannt wurde, würden die Bürgerinnen und Bürger über die Ratifikation des Vertrags von Lissabon entscheiden dürfen. Die Regierungen aller anderen Länder, die den Verfassungsvertrag einem Referendum unterziehen wollten oder dies getan hatten, entschieden sich nun gegen ein Referendum über den Reformvertrag. Dies geschah teilweise unter politischem Druck aus Brüssel und wurde in aller Öffentlichkeit diskutiert.

In Frankreich, das ja drei Jahre zuvor den EU-Verfassungsvertrag per Referendum abgelehnt hatte, wurde eigens die Verfassung geändert, um ein erneutes Referendum zu vermeiden. Sowohl Senat also auch Assemblée Nationale stimmten am 4. Februar 2008 mit großer Mehrheit für die Aufnahme des folgenden Satzes in die französische Verfassung: »Frankreich kann an der EU teilnehmen unter den Bedingungen des am 13. Dezember unterzeichneten Lissabonner Vertrags, der den Vertrag der EU und den Vertrag zur Schaffung der EU modifiziert«. Laut der französischen Zeitung »Humanité« hatten sich noch im Februar 2008 59% der Franzosen für ein Referendum ausgesprochen, was Präsident Nicolas Sarkozy

aber nicht davon abhielt, den Vertrag mit seiner Unterschrift endgültig zu ratifizieren.

Großbritanniens Premierminister Gordon Brown beharrt weiterhin auf seiner Ablehnung eines Referendums. Das britische Parlament stimmte am 5. März 2008 gegen die Durchführung einer solchen Volksabstimmung, wie sie noch für den EU-Verfassungsvertrag von Browns Vorgänger, Tony Blair, versprochen worden war. Der Lissabon-Vertrag habe wenig Ähnlichkeit mit dem Verfassungsvertrag und berühre Großbritanniens Souveränität kaum, heißt es aus britischen Regierungskreisen. Selbst die deutsche Bundeskanzlerin gab jedoch schon offen zu, dass der »neue« Vertragstext im Kern dem des Verfassungsvertrags von 2005 entspricht.

Sogar in Dänemark wurde ein Referendum abgesagt. Laut der dänischen Verfassung muss ein Referendum durchgeführt werden, wenn eine juristische Überprüfung befundet, dass mit dem Vertrag Souveränität von Dänemark auf die EU übertragen würde. Regierungschef Rasmussen behauptete jedoch, eine Überprüfung des Justizministeriums habe befunden, dass der endgültige Vertragstext, auf den sich die EU-Staats- und Regierungschefs im Oktober 2007 geeinigt hatten, Dänemarks Souveränität nicht beeinträchtigt. Daher sei die Regierung auch nicht verpflichtet, ein Referendum durchzuführen. Für den Verfassungsvertrag war ein solches Referendum noch angekündigt worden, und auch bei früheren EU-Verträgen gehörte Dänemark zusammen mit Irland zu den Ländern, bei denen von der Unvermeidlichkeit eines Referendums ausgegangen wurde. Nun aber entschied das dänische Parlament, kein Referendum über den Lissabon-Vertrag abzuhalten.

In Deutschland wurde der Vertrag inzwischen durch den Bundestag verabschiedet. Dies geschah am symbolträchtigen 23. Mai, am Jahrestag der Entstehung des Grundgesetzes und nur fünf Wochen nach Erscheinen des konsolidierten Vertragstextes.<sup>16</sup> Doch in Deutschland laufen noch drei Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon: die des CSU-Abgeordneten Peter Gauweiler (der

<sup>16</sup> Im Informationszentrum der Berliner Vertretung der EU-Kommission lag die gedruckte, kostenlose Fassung des konsolidierten Lissabon-Vertrags erst Ende Juli 2008 vor.

schon gegen den Verfassungsvertrag vorgegangen war), die der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) und die der Partei DIE LINKE. Im Hinblick auf die noch ausstehenden Urteile des Bundesverfassungsgerichts hat der Bundespräsident (wie schon im Falle des Verfassungsvertrags) seine Unterschrift bisher zurückgehalten, mit der die Ratifikation erst rechtskräftig würde. Auch zum Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon gab es verfassungsrechtliche Bedenken. Um die Ratifikation nicht zu gefährden, plant Bundeskanzlerin Angela Merkel nun eine Änderung des Grundgesetzes, für die allerdings Zwei-Drittel-Mehrheiten in beiden Kammern nötig sind. 82% der Deutschen sind laut einer von *Mehr Demokratie* in Auftrag gegebenen Forsa-Umfrage der Meinung, dass die Bürger in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten über eine EU-Verfassung direkt abstimmen können sollten.

Doch dann kam das Referendum in Irland. Wie schon gesagt, war Irland als einziges Land übrig geblieben, das ein Referendum abhielt. Grund dafür ist die irische Verfassung, die Referenden bei jeglichen Verfassungsänderungen vorschreibt (obligatorisches Referendum). Daher schaute die ganze Welt auf dieses kleine Land, als dessen Bürger am 12. Juni 2008 zur Urne gebeten wurden – ja das irische Referendum geriet zur Stellvertreterabstimmung für die gesamte EU. Obwohl seit längerem angekündigt worden war, dass die Abstimmung am 12. Juni stattfinden sollte, wurde der tatsächliche Abstimmungstermin erst vier Wochen vorher offiziell bestätigt. Das erschwerte die vorausgehende Debatte und führte zu ihrer effektiven Verkürzung.

Die EU-Kommission mischte sich in die Debatte mit Informationsmaterial ein – finanziert mit Steuergeldern aus der gesamten EU und auch Irland selbst –, und Vertreter der EU statteten dem Land Besuche ab. Da es sich bei dem Referendum um ein nationales Ratifikationsverfahren handelt, war diese Einmischung der EU eine klare Übertretung ihrer eigenen vertraglichen Prinzipien. Aber auch Politiker anderer EU-Staaten meldeten sich zu Wort oder reisten für öffentliche Auftritte nach Irland, z.B. Bundeskanzlerin Merkel. Und schließlich tummelten sich auch zivilgesellschaftliche Organisationen anderer Länder auf der grünen Insel und suchten,

die Iren in ihrem Sinne zu überzeugen. Bei einer Wahlbeteiligung von 53,1% und mit 53,4% Nein-Stimmen entschieden sich die Iren mehrheitlich gegen den Lissabon-Vertrag. Viele Regierungschefs und die EU-Kommission machten öffentlich die irische Regierung für das Ergebnis verantwortlich und forderten eine weitere Abstimmung in Irland über denselben Vertrag.

Bemerkenswert am Ausgang des irischen Referendums ist zunächst, dass – laut Eurobarometer vom Frühjahr 2008 – die Iren mit 73% die EU-weit stärksten Befürworter einer Mitgliedschaft sind. Eine allgemeine EU-Müdigkeit vermag das Nein also nicht zu erklären. Was waren also die Gründe? Neben einer Zahl von mehr oder weniger begründbaren Sorgen, die mit Identitäts-, Souveränitätsverlust und wirtschaftlichen Folgen zu tun hatten (siehe weiter unten), war der wichtigste Grund für die Ablehnung das zu geringe eigene Verständnis des Abstimmungsgegenstandes. Dies ergaben Umfragen, die sowohl unmittelbar vor dem Referendum als auch danach, im September 2008, durchgeführt wurden.<sup>17</sup> Von den Befragten, die vor der Wahl angaben, mit Nein stimmen zu wollen, nannten 30% mangelndes Verständnis als Hauptgrund; erst danach folgte mit 24% der Wunsch, Irlands Einfluss und Identität zu erhalten, als weiterer Grund. Und weitere 17% gaben an, sie fühlten sich dazu gezwungen, mit Ja zu stimmen. In der Studie vom September nach dem Referendum gaben von denjenigen Bürgern, die tatsächlich mit Nein gestimmt hatten, sogar ganze 45% mangelndes Verständnis als Begründung für ihre Entscheidung an – so wie auch 46% der großen Gruppe der Iren, die der Abstimmung fern geblieben waren.

Die Befürworter des Lissabon-Vertrags trafen ihre Entscheidung aufgrund ihrer generellen Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft und deren positiven Auswirkungen auf Irland. Ihr Allgemeinwissen über die EU (erfasst durch vier Fragen) war erheblich besser als das der Nein-Stimmer. (Ob sie über die Inhalte des Lissabon-Vertrags ebenfalls besser informiert waren, lässt sich nur vermuten, scheint

<sup>17</sup> Wir beziehen uns hier auf eine Umfrage der Irish Times unmittelbar vor dem Referendum sowie auf eine Studie des Department of Foreign Affairs vom September 2008.

aber immerhin wahrscheinlich). An dieser Stelle wird deutlich, dass die Strategie, den Lissabon-Vertrag gegenüber dem Verfassungsvertrag undurchsichtiger zu gestalten, in Irland nicht aufging, sondern im Gegenteil seine Ablehnung begünstigte.

Die nach dem Referendum vielfach geäußerte Forderung an die irische Regierung, das Referendum zu wiederholen, zog mehrere Umfragen nach sich. Eine im Juli 2008 von der Firma Red C durchgeführte Studie zeigte, dass sich nicht nur 71% der Iren gegen eine Wiederholung aussprachen, sondern auch, dass die Zahl der Gegner des Lissabon-Vertrags auf 62% gestiegen, die der Befürworter auf 38% gesunken war. Diese Zahlen lassen sich kaum anders interpretieren, als dass die Iren den EU-weiten Ruf nach einer Abstimmungswiederholung als bevormundend empfanden. Erst im November 2008 wurden Umfrageergebnisse bekannt, die eine Umkehr in den Mehrheitsverhältnissen vermelden konnten, allerdings nur im Zusammenhang mit speziellen vertraglichen Zugeständnissen an Irland.

Der Regierung Irlands gelang es beim Gipfeltreffen im Dezember 2008, diese Konzessionen durchzusetzen und gleichzeitig ein zweites Referendum über den Lissabon-Vertrag zu veranlassen. Die Bedingungen der irischen Regierung gehen angeblich auf Befragungen der Bürger zurück: Erstens die Beibehaltung des Prinzips, dass jedes Mitgliedsland einen Kommissar stellt. Der Lissabon-Vertrag sah eigentlich vor, ab 2014 die Zahl der Kommissare auf 15 zu reduzieren und ein Rotationssystem einzurichten. Grund für die angestrebte Verkleinerung war die allgemeine Wahrnehmung, dass die Kommissions-Bürokratie und ihre zentralisierend wirkenden Aktivitäten mit einer immer weiter steigenden Zahl von Kommissaren ausufern würde. Zweitens keine Eingriffe der EU in die irische Steuerpolitik. Drittens keine Eingriffe der EU in »ethischen« Fragen, wie Abtreibung, Homosexualität oder Euthanasie, und viertens die Wahrung der Neutralität Irlands. Das zweite Referendum über den so ergänzten bzw. abgeänderten Lissabon-Vertrag soll bis zum November 2009 erfolgt sein.

## Schlussbetrachtung

Betrachten wir den Bogen, der sich von der Erklärung von Laeken bis zur erneuten Vertragskrise nach dem Irland-Referendum spannt, so ist aus demokratischer Perspektive ein Abwärtstrend zu beobachten. Während die Regierungen in der Erklärung von Laeken noch eine Demokratisierung der EU eingefordert hatten, haben sie im anschließenden Vertragsreformprozess den Bürgern sukzessive ihre Einflussmöglichkeiten genommen. Im Ergebnis steht die EU nicht demokratischer, sondern weniger demokratisch da.

Es ließe sich einwenden, dass der neue Vertrag dem alten in Sachen Demokratie überlegen sei und die Bürger sich mit den ablehnenden Referenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland diese Demokratisierung selbst versagt und damit widersinnig gehandelt hätten. Dieses Argument wurde auch tatsächlich immer wieder von EU-Politikern vor und nach den Referenden vorgebracht. Wir werden erst in folgenden Kapiteln schlussfolgern, dass die demokratische Überlegenheit des Lissabon-Vertrags gegenüber dem Nizza-Vertrag in vielen Punkten tatsächlich besteht, aber in der Gesamtschau nicht so weitgehend und auch nicht so eindeutig ist, wie oft behauptet. Doch schon ohne diese inhaltliche Analyse meinen wir, dass es verständliche und sogar gute Gründe gibt, auch einen mehr Demokratie versprechenden Vertrag abzulehnen:

*Erstens* war das zur Abstimmung gestellte Vertragswerk inhaltlich schwer verständlich. Die oben zitierten Umfragen lassen die Schlussfolgerung zu, dass dies der ausschlaggebende Grund für das Scheitern des Lissabon-Vertrags in Irland war. Wir halten mangelnde Verständlichkeit für einen zulässigen Grund, gegen eine Vorlage zu stimmen, denn Allgemeinverständlichkeit ist eine wichtige Voraussetzung für die Demokratie. Dies gilt umso mehr, als öffentlich bekannt wurde, dass der Lissabon-Vertrag willentlich schwer verständlich formuliert wurde.

Der Abstimmungsgegenstand war *zweitens* inhaltlich zu überladen. Mit einer einzigen Stimme musste man sich für oder gegen die reformierte Funktionsweise der EU, das Verhältnis zwi-



Öffentlicher Ausdruck demokratischen Neides: Mit einer Protestaktion vor der Botschaft der Republik Irland in Berlin und kurz vor dem Referendum in Irland im Juni 2008 mahnt eine Gruppe von Aktivisten an, dass die weitaus

schen Unionsebene und Mitgliedsstaaten, den politischen Teil mit vielen Einzelaspekten, eine neue Grundrechtecharta und letztlich auch die EU-Erweiterungen entscheiden. Viele dieser Komponenten würden jeweils eine eigene Abstimmung verdienen. Ihre Verknüpfung zu einer einzigen Abstimmungsvorlage ist zwar möglich (und der Alternative, keine Abstimmung abzuhalten, vorzuziehen), stellt aber für die Bürger eine Zumutung und für die Initiatoren ein erhöhtest Risiko des Scheiterns dar. In nationalen Volksabstimmungen wäre eine solche Vorlage wegen Verstoßes gegen das Kriterium der »Einheit der Materie« wohl gar nicht zulässig. Damit ist gemeint, dass eine Abstimmung nur ein einziges Thema zum Gegenstand haben darf, nicht mehrere verschiedene, damit eindeutig ist, worauf sich das Ergebnis bezieht.

*Drittens:* Viele Bürger mögen gespürt haben, dass sie bei einem Referendum über einen EU-Vertrag eigentlich keine wirkliche Wahl hatten, denn es gab keinen Plan B für den Fall einer Ablehnung. Eine Abstimmung über ein Vorlagen-Paket, das man nicht ablehnen darf, ohne – wie die EU-Politik immer wieder drohte – großen



meisten Europäer nicht über den Lissabon-Vertrag abstimmen dürfen. Ähnliche Aktionen liefen in zwölf weiteren europäischen Hauptstädten. Fotos: Michael von der Lohe.

Schaden anzurichten, ist keine demokratische Abstimmung – und verdient vielleicht allein deshalb die Ablehnung. Im Fall Irland gibt es empirische Belege für eine Verweigerungshaltung, die wohl noch von dem Wissen verstärkt gewesen sein mögen, dass auf Irland als einziges Land mit einem Referendum über den Lissabon-Vertrag der Druck, mit Ja zu stimmen, sein bisheriges Maximum erreicht hatte.

Die positiven Aspekte der Vertragsreform können also nicht automatisch hinreichen, eine Befürwortung durch die Bürger als vernunftmäßig zwingend darzustellen. Im Gegenteil ist der Weg, der für die Reformierung und Ratifikation der Verträge eingeschlagen wurde, eine sukzessive Absage an die Demokratie. Effektive Entscheidungsmacht der Bürger wurde von einigen Regierungen zunächst teilweise zugestanden, dann aber, als die Bürger nicht das gewünschte Ergebnis lieferten, gezielt vorenthalten. Ist es den Bürgern zu verdenken, dass sie infolgedessen ihre Zustimmung in den Referenden verweigern?

Im vorigen Kapitel haben wir die europäische Einigung und insbesondere den Vertragsreformprozess seit dem Konvent betrachtet. Hier nun wollen wir uns mit den Verfahren und Institutionen beschäftigen, die von den Verträgen selbst vorgegeben werden und den politischen Alltag der EU regeln. Im ersten Teil geht es um das Verhältnis zwischen der Unionsebene und den Mitgliedsstaaten. Wie sind die Kompetenzen verteilt und wie wird dies kontrolliert? Im zweiten Teil betrachten wir die wichtigsten EU-Organe und ihre Beziehungen untereinander. Und schließlich fassen wir in einem dritten Teil untergeordnete Einrichtungen, Vorgänge und Maßnahmen zusammen, die für eine Bewertung der EU aus demokratischer Perspektive relevant sind.

### Politische Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten

Eine Kernfrage, die seit den Anfängen der europäischen Einigung immer wieder gestellt wird und in den Verträgen beantwortet werden muss, ist die der Kompetenzverteilung zwischen der Staatengemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten. Welche Ebene soll für welche Politikbereiche zuständig sein? Und wer ist berechtigt, diese Zuordnung vorzunehmen – wer hat also die »Kompetenzkompetenz«? Rückblickend wurden der Gemeinschaft immer mehr Kompetenzen übertragen (»Zentralisierung«), und auch der Lissabon-Vertrag sieht weitere Kompetenzausweitungen vor oder ermöglicht sie.

Wie sich die europäische Zentralisierung auf die repräsentative Demokratie Deutschlands auswirkt, illustriert eine Statistik des Bundesjustizministeriums, die auf Anfrage eines Abgeordneten erhoben wurde. Das Ministerium erfasste für den Zeitraum 1998

bis 2004 die Zahl der Rechtsakte, über die der Bundestag abzustimmen hatte und stellte dann die Zahl der Rechtsakte aus dem Bundestag der Zahl der Rechtsakte aus der Europäischen Union gegenüber. Das Ergebnis: 84% der Gesetzesakte stammten aus Brüssel, nur 16% stammten originär aus dem Bundestag.<sup>18</sup>

Roman Herzog (Ex-Bundespräsident) und Lüder Gerken (Direktor des Centrums für Europäische Politik) kommentieren diesen Befund so: »Die Zahlen des Bundesjustizministeriums verdeutlichen es: Über den weitaus größten Teil der in Deutschland geltenden Gesetze beschließt im Ministerrat [Organ der EU-Gesetzgebung, Anm. der Autoren] die Bundesregierung, nicht der Deutsche Bundestag. Und jede Richtlinie, die die Bundesregierung im Ministerrat verabschiedet, muss der Bundestag in deutsches Recht umsetzen. Das Grundgesetz sieht jedoch das Parlament als den zentralen Akteur der Gestaltung des politischen Gemeinwesens vor. Es stellt sich daher die Frage, ob man die Bundesrepublik Deutschland überhaupt noch uneingeschränkt als eine parlamentarische Demokratie bezeichnen kann.«<sup>19</sup>

In diesem Kapitel wollen wir die Gründe und Mechanismen der Kompetenzausweitung, aber auch ihrer (mangelnden) Kontrolle aufzeigen, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Aus unserer Sicht ist die Zuordnung von Kompetenzen ein besonders legitimationsbedürftiger Vorgang, weil diese zum einen meist mit einem Kompetenzverlust für die untere Ebene einhergeht; die Demokratien der Mitgliedsstaaten werden also ihrer Substanz beraubt. Zum anderen weil die EU (bis auf weiteres) weit weniger demokratisch funktioniert. Diese Kriterien entsprechen übrigens denen des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>18</sup> Kleine Anfrage des Abgeordneten Johannes Singhammer im Bundestag vom 29. Mai 2005. Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, dass sich die Zahl der Rechtsakte der Bundesrepublik Deutschland nur auf die Bundesebene bezieht. Für einen korrekten Vergleich des Einflusses der EU-Gesetzgebung müsste auch die Landesgesetzgebung einbezogen werden. Da aber nur relativ wenig Gesetzgebung bei den deutschen Bundesländern liegt, würde sich an dem deutlichen Übergewicht der EU-Gesetzgebung vermutlich wenig ändern.

<sup>19</sup> R. Herzog/L. Gerken, Europa entmachtet uns und unsere Vertreter, in: Die Welt, 13. Januar 2007.

### Die Zuständigkeiten der Europäischen Union

Bereits auf der Basis des Vertrags von Nizza kann die EU in so gut wie allen Politikbereichen gesetzgeberisch tätig werden. Mit dem Vertrag von Lissabon würden die Zuständigkeiten der EU erneut erweitert, zum ersten Mal explizit aufgelistet und drei Kategorien zugeordnet, je nach Grad des Einflusses, den die EU ausüben kann. Im Vertrag wird zwischen »ausschließlichen«, »geteilten« sowie »unterstützenden«, »koordinierenden« und »ergänzenden« Zuständigkeiten unterschieden. Diese Einteilung ist vor allem eine Systematisierung. Der Idee nach gibt es diese Kategorien schon in den bestehenden Verträgen. Sonderregelungen existieren für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie für die Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

Laut des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) übt die EU bei den »ausschließlichen Zuständigkeiten« (Art. 3 AEUV) die alleinige Gesetzgebungskompetenz aus. In diesen Bereich gehören vor allem die Wettbewerbs-, Handels-, Zoll- und Währungspolitik. Hier haben die Mitgliedsstaaten also ihre Souveränität vollständig an die EU abgetreten. Die »geteilten Zuständigkeiten« (Art. 4 AEUV) umfassen den größten und gewichtigsten Teil der EU-Politik. Es sind vor allem: Binnenmarktpolitik, Innen- und Rechtspolitik, Sozialpolitik, Umwelt, Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr und Energie. In diesen Bereichen können die Mitgliedsstaaten eigene Gesetze erlassen, solange die EU nicht gesetzgeberisch tätig wird und das Subsidiaritätsprinzip dem nicht entgegensteht. Die »unterstützende, koordinierende und ergänzende Zuständigkeit« (Art. 6 AEUV) gilt unter anderem in den Bereichen Industrie, Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung, Kultur, Katastrophenschutz und Tourismus. In diesen Bereichen ist die Union »für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zuständig«, soweit diese als Maßnahmen mit »europäischer Zielsetzung« gewertet werden. Zwar haben in diesen Politikfeldern die Mitgliedsstaaten die alleinige Zuständigkeit im Sinne von politischer Entscheidungsgewalt; die EU kann aber

durch Instrumente der Politikkoordination einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Gesetzgebung der Staaten ausüben und damit die demokratischen Entscheidungsprozesse intransparent werden lassen. Für die Bürger und Medien dürfte es im Einzelfall schwer werden, zu beurteilen, inwieweit der Erfolg oder Misserfolg einer Maßnahme auf die gewählten Volksvertreter oder auf die EU zurückzuführen ist.

Der Begriff der »geteilten Zuständigkeiten« suggeriert zunächst eine Gleichwertigkeit von EU und Mitgliedsstaaten. Tatsächlich hat die EU hier jedoch Vorrang in der Gesetzgebung. In dem entsprechenden Artikel (Art. 2 Abs. 2 AEUV) heißt es: »Übertragen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, so können die Union und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat, oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit erneut wahr, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.« »Die Union teilt ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedsstaaten, wenn ihr die Verträge ... eine Zuständigkeit übertragen.« (Art. 4, Abs. 1 AEUV)

Das Handeln der EU kann im Bereich der geteilten Zuständigkeiten somit das Handeln der Mitgliedsstaaten verdrängen, und es ist die EU (vor allem die EU-Kommission), von der die Initiative dafür ausgeht. Diese Regelung ist nach dem Vorbild des deutschen Verfassungsrechts konzipiert, und in Deutschland hat sie bekanntlich zu einer schleichenden Kompetenzzentralisierung beigetragen (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Zwar muss die Kompetenzaneignung vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips begründet werden, aber wie wir noch sehen werden, begünstigt der Lissabon-Vertrag hier die Unionsebene.

Allerdings gilt in der Union generell der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Danach kann die EU nicht beliebig in den ihr übertragenen Zuständigkeitsbereichen handeln. Sie hat stattdessen die Grenzen der in den Verträgen übertragenen Zuständig-

## Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.10.1993

Mit dem Maastricht-Urteil\* bestätigte das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit des EU-Vertrags von Maastricht mit dem Grundgesetz. Es wies die Beschwerde zurück, dass durch die Verlagerung bestimmter Kompetenzen an die Europäische Union – vor allem mit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion – das vom Grundgesetz garantierte Demokratieprinzip und der Grundrechtsschutz nicht mehr gegeben seien. Das Urteil enthielt aber auch Aussagen über die Bedingungen der Integration und die demokratischen Anforderungen an die EU. Hier einige Auszüge:

»Das Demokratieprinzip hindert die Bundesrepublik Deutschland nicht an einer Mitgliedschaft in einer - supranational organisierten - zwischenstaatlichen Gemeinschaft. (...) Vermitteln die Staatsvölker - wie gegenwärtig - über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind mithin der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. (...) Aus alledem folgt, dass dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen.«

»Voraussetzung der Mitgliedschaft ist aber, dass eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb eines Staatenverbundes gesichert ist. (...) Die EU ist nach ihrem Selbstverständnis (...) ein Verbund demokratischer Staaten; nimmt er hoheitliche Aufgaben wahr (...), so sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben.«

»Indessen wächst mit dem Ausbau der Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaft die Notwendigkeit, zu der über die nationalen Parlamente vermittelten demokratischen Legitimation und Einflussnahme eine Repräsentation der Staatsvölker durch ein europäisches Parlament hinzutreten zu lassen, von der ergänzend eine demokratische Abstützung der Politik der Europäischen Union ausgeht. (...) Bereits in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung

\* BVerfGE 89, 155 vom 12. Oktober 1993, Az: 2 BvR 2134, 2159/92

kommt der Legitimation durch das Europäische Parlament eine 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 in der EG wüchse.«

»Entscheidend ist, dass die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden und auch im Fortgang der Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt.«

keiten zu achten. Dadurch soll verhindert werden, dass der EU eine Allzuständigkeit oder Kompetenzkompetenz zufällt. Dieser begrüßenswerte Ansatz wird allerdings in der Praxis durch zahlreiche Generalklauseln und durch die schlichte Tatsache, dass viele Zuständigkeiten relativ vage formuliert sind, unterlaufen.

Ein Problem in diesem Zusammenhang sind die Überschneidungen von Zuständigkeiten. Schon mehrfach sind Entscheidungen über Themenbereiche, die nichts mit dem Binnenmarkt zu tun haben, auf Basis der Zuständigkeiten zur Integration des Binnenmarktes getroffen worden (Art. 95 EGV, »Binnenmarktgeneralklausel«). Ein Beispiel: Der Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik ist zwar nur sehr begrenzt Teil der EU-Zuständigkeiten, er kann aber gleichwohl über Gesetze zum Binnenmarkt oder auch über Wettbewerbsregelungen tiefgreifend betroffen sein. Ein Beispiel dafür ist die Dienstleistungsrichtlinie der EU, die freie, grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen ermöglichen soll. Ihre Vorschriften betreffen viele nationale Regelungen anderer Politikbereiche, wie z.B. solche des Arbeitsrechts oder der Arbeitsmarktpolitik. Diese müssen an die Vorgaben der Richtlinie angepasst werden. Die EU setzt damit faktisch in Bereichen Recht, für die sie keinerlei Zuständigkeit hat und verdrängt so auf undemokratischem Wege nationale Regelungen, die demokratisch weit besser legitimiert waren.

Ein weiteres Beispiel für den Missbrauch des Binnenmarktsartikels ist der Erlass der EG-Richtlinie zur Vorratsdatenspeiche-



rung. Der EuGH hatte zwar in seinem viel beachteten Urteil zur Tabakwerberichtlinie festgestellt, dass der Art. 95 EGV keine »allgemeine Kompetenz zur Regelung des Binnenmarktes überhaupt« ist, d.h. nicht alles, was irgendwie im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt steht, in diesen Kompetenzbereich fällt. Aber dennoch stützen sich EG-Rechtsakte wie eben z.B. die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung auf genau diesen Artikel. Die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung hätte vielmehr innerhalb der 3. Säule (Polizeilich-Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) beschlossen werden müssen, wäre auf diesem Wege aber am Widerstand der Niederlande gescheitert.<sup>20</sup> Die bestehenden Unklarheiten in der Zuständigkeitsabgrenzung öffnet den Beamten und Politikern der EU ein weites Feld der politischen Profilierung. Durch den in Brüssel zu beobachtenden Drang zu ungezügelter Regulierung werden häufig Dinge geregelt, die nicht europaweit vereinheitlicht werden müssten.

Mit dem Vertrag von Lissabon würden der EU weitere Zuständigkeiten zugewiesen werden (Energie, Katastrophenschutz, Verwaltungszusammenarbeit, Tourismus, Humanitäre Hilfe, Raumfahrt und Sport), in denen die EU in unterschiedlichem Ausmaß handeln kann. Die gemeinsame Handelspolitik, die bisher eine in vielen Bereichen zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten geteilte Zuständigkeit war, würde zur ausschließlichen Zuständigkeit der EU (Art. 3 Abs. 1e AEUV). Direktinvestitionen über den Binnenmarkt hinaus würden erstmals zur reinen EU-Kompetenz. Die Mitgliedsstaaten verlören dadurch das Recht, eigene Investitionsverträge mit anderen Staaten abzuschließen. Die Handlungsmöglichkeiten der EU in den sensiblen Bereichen geistiges Eigentum und Dienstleistungen würden ausgeweitet (Art. 207 Abs. 1 AEUV).

Teilweise wurden bei der Ausarbeitung des Lissabon-Vertrags durch kleinere Änderungen des Wortlautes weit reichende inhaltliche Änderungen bewirkt. Beispielsweise heißt es im militärpolitischen Teil, dass die Politik der Union zu einer gemeinsamen Ver-

<sup>20</sup> Aus dem Vortrag von Prof. Dr. Marion Albers zum Thema »Grundrechtsschutz in Deutschland und Europa«, auf der Fachtagung der Humanistischen Union zur Vorratsdatenspeicherung am 17.9.2007 in Berlin.

teidigung »führt« (Art. 42 Abs. 2 EUV neu). Im Vertrag von Nizza hingegen heißt es noch, dass die gemeinsame Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Politik führen »könnte« (Art. 17 Abs. 1 EUV). Der Unterschied zwischen beiden Formulierungen ist gering, aber potenziell folgenreich. Denn mit dem Vertrag von Lissabon verpflichtet sich die EU zum Aufbau einer gemeinsamen Verteidigung – also einer Europäischen Armee –, während die bisherige Vertragslage dies lediglich als eine Option benennt.

Auch in Bereichen, die noch in der Hauptverantwortung der Mitgliedsstaaten liegen, schreitet die Europäisierung immer weiter voran. Ein Beispiel dafür ist die Wirtschaftspolitik. 1992 wurde diese überhaupt erst in das Europarecht eingeführt. Mit dem Vertrag von Lissabon (Art. 119 AEUV) bleibt die Wirtschaftspolitik zwar grundsätzlich in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten, aber die Staaten haben ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gegenseitigem Interesse aufzufassen und eng zu koordinieren (Art. 5 AEUV). Eine voneinander unabhängige Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten ist somit europarechtlich kaum noch möglich. Der Europäische Rat stellt Grundzüge für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten auf, deren Einhaltung von der Kommission überwacht wird (»multilaterale Überwachung«). Bei Verstößen gegen diese Grundzüge kann ein Mitgliedsstaat verwarnet werden. Überdies kann er Empfehlungen zur Korrektur seiner Wirtschaftspolitik erhalten.

Mit dem Vertrag von Lissabon würden auch diejenigen Bereiche der Europäischen Politik, in denen mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden ist (entweder durch neue Handlungsermächtigungen oder durch Überführung aus der Einstimmigkeit) stark ausgeweitet – so deutlich wie noch bei keiner Vertragsreform zuvor. Die Zahlen reichen je nach Zählweise von mindestens 40 (offizieller Bericht eines Ausschusses des britischen Unterhauses) über 44 (Centrum für Europäische Politik) bis hin zu mindestens 60 (open europe) und sogar 68 (Internetplattform x09.eu). Die Ausweitung des Mehrheitsverfahrens begünstigt, unabhängig von anderen damit verbundenen Vor- und Nachteilen, die Schaffung neuer Regelungen auf EU-Ebene schlicht aus dem Grund, weil eine Mehr-

heitsentscheidung leichter herzustellen ist als eine Konsensentscheidung.

Können EU-Kompetenzen auch wieder auf die Staatenebene rückverlagert werden? In Artikel 48 (Abs. 2 EUV neu), der das »ordentliche Änderungsverfahren« für den Vertrag behandelt, heißt es, dass Änderungsanträge »eine Ausdehnung oder Verringerung [sic!] der der Union in den Verträgen zugestandenen Zuständigkeiten zum Ziel haben« können. Dies ist die erste ausdrückliche Erwähnung der Möglichkeit der Rückverlagerung von Kompetenzen in einem Vertrag der Union. Allerdings erschließt er faktisch keine neuen Möglichkeiten. Denn schon im gültigen Nizza-Vertrag lassen sich selbstverständlich auch Änderungen vorschlagen, die Rückverlagerungen zum Inhalt haben. Der Absatz zeugt allerdings von wachsender Sensibilität und wohl auch wachsenden Bedenken innerhalb der Gemeinschaft hinsichtlich der fortschreitenden Zentralisierung.

Ähnliches gilt für einen Austritt aus der EU, der auch heute schon möglich ist, aber im Verfassungs- bzw. im Lissabon-Vertrag im Artikel 50 EUV neu explizit erwähnt und geregelt ist.

### Die Flexibilitätsklausel

Die so genannte Flexibilitätsklausel in den Gemeinschaftsverträgen erlaubt der Union, ihre Zuständigkeiten zu erweitern (»Kompetenzergänzung«), wobei sie faktisch den »Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung« umgeht. Im Vertragstext heißt es: »Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und sind in diesen Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften« (Art. 352, Abs. 1 AEUV, mit dem Unterschied, dass hier das Parlament nur gehört wird).

Zwar wird im Vertrag von Lissabon darauf hingewiesen, dass die Flexibilitätsklausel die Kompetenzen der Union nicht ausweiten und auch keine Vertragsänderung herbeiführen kann, aber

die Geschichte der Anwendung dieser Klausel zeigt, wie wenig vertragliche Beschränkungen in der Praxis oft gelten. Die Flexibilitätsklausel war in der Vergangenheit eine der am häufigsten genutzten Rechtsgrundlagen der EU. So wurden z.B. mangels expliziter Ermächtigungen eine Reihe von teils sehr umstrittenen Verordnungen zur Terrorismusbekämpfung auf diese Klausel gestützt. Das zeigt, wie stark in Brüssel die Versuchung ist, den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung zu umgehen – auch gegen vertragliche Vereinbarungen.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird der Anwendungsbereich der Flexibilitätsklausel aufgrund des Wegfalls der Säulenstruktur nun auf sämtliche Politikfelder, für die die EU zuständig ist, ausgedehnt – also auch auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Innen- und Rechtspolitik. Im Rahmen der GASP ist er indessen nur eingeschränkt anwendbar. Immerhin werden durch eine Erklärung, die allerdings nicht rechtsverbindlich ist, die Ziele, auf deren Erreichung sich Maßnahmen nach Art. 308 stützen dürfen, eingeschränkt (Erklärung zu Artikel 308 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

Mit der neuen Flexibilitätsklausel wird ein Instrument zur Verfügung gestellt, auf dessen Basis die EU Regelungen treffen kann, die ihre vertraglich festgelegten Kompetenzen erweitern. Diese Ausweitung der Zentralisierung wird weder durch die nationalen Parlamente noch von den Bürgerinnen und Bürgern kontrolliert oder legitimiert. Die Zustimmungspflicht des Europäischen Parlaments verstärkt zwar scheinbar die demokratische Legitimation der Anwendung der Klausel, stellt jedoch kaum eine Bremse gegen einen übermäßigen Gebrauch dar. Denn auch das Parlament hat, schon um seinen eigenen Machtbereich auszudehnen, ein Interesse an mehr Regulierung seitens der EU.

### Die Auflösung der Säulenstruktur

Seit dem Vertrag von Maastricht existiert überhaupt erst eine Europäische Union. Vorher gab es die Europäische Gemeinschaft (EG), die vorrangig eine Wirtschaftsgemeinschaft war und auf die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts abzielte. Mit diesem Ver-

trag von Maastricht wurde die EG zusammen mit dem Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik und dem der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit unter dem Dach der EU vereinigt. Diese drei Bereiche bilden die so genannte Säulenstruktur, von der das »Dach« der politischen Union (EU) getragen wird.

Die erste Säule ist die Europäische Gemeinschaft (EG). In diesem Bereich wird die Politik gemeinschaftlich gestaltet, d.h. von den zentralen EU-Institutionen bestimmt: dem Ministerrat, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission. Diese Säule umfasst alle Politikbereiche, die im Weitesten mit dem Binnenmarkt zu tun haben, u.a. Handels-, Zoll-, Währungs-, Wettbewerbs- und Agrarpolitik, aber auch viele nur teilweise vergemeinschaftete<sup>21</sup> Politikbereiche. Die Zuständigkeiten der EU in der ersten Säule werden vom »Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft« (EGV) geregelt. Die zweite Säule besteht aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Politik in diesem Bereich wird von den Regierungen der Mitgliedsstaaten bestimmt und im Rahmen der EU zwischen den Staaten koordiniert. Die zentralen Institutionen – insbesondere das Parlament – haben hier praktisch keinen Einfluss. Die dritte Säule schließlich umfasst die Bereiche der Innen- und Justizpolitik in Strafsachen. Ebenso wie in der zweiten Säule, wird die Politik von den Regierungen der Mitgliedsstaaten bestimmt und auf EU-Ebene koordiniert. Die Zuständigkeiten und Verfahren der zweiten und dritten Säule sowie das Zusammenwirken der Institutionen wird vom »Vertrag über die Europäische Union« (EUV) geregelt.

Mit dem Lissabon-Vertrag würde diese Säulenstruktur abgeschafft, was zu einer Kompetenzerweiterung der EU führen würde. Bislang werden die zweite und die dritte Säule intergouvernemental geregelt, d.h. durch die Zusammenarbeit der Regierungen der Mitgliedsstaaten. In der Regel gilt hier Einstimmigkeit, und das auf diesem Weg erlassene Recht geht – anders als bei der ersten

<sup>21</sup> Wenn wir von »Vergemeinschaftung« sprechen, meinen wir den Übergang von Konsens unter den Regierungen zu Mehrheitsentscheidungen der Regierungen/des Europäischen Parlaments. Daraus folgt jedoch nicht, dass der Ausgangszustand der Einstimmigkeit als demokratisch zu begrüßen wäre.

Säule – nicht zwingend dem nationalen Recht vor. Die EU hat hier keine Rechtspersönlichkeit und kann somit keine internationalen Verträge auf diesen Gebieten abschließen, an die die Mitgliedsstaaten gebunden wären. Die Auflösung der Säulenstruktur würde nun alle Bereiche außer der GASP vergemeinschaften, d.h. dem EU-Recht unterstellen, das in der bisherigen ersten Säule zur Anwendung kam.

Durch die Auflösung der Säulenstruktur würde ferner eine explizite Rechtspersönlichkeit geschaffen, die nunmehr für die gesamte EU Gültigkeit hätte (Art. 47 EUV neu). Dadurch könnte die EU beispielsweise Verträge im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) abschließen, die den nationalen Gesetzen und Verfassungen vorgehen würden. Auch das im Rahmen der GASP bzw. im Rahmen der Innen- und Rechtspolitik erlassene Recht hätte dann Vorrang vor dem Recht der Mitgliedsstaaten. Dieser Vorrang wird zwar nicht mehr explizit im Vertrag festgeschrieben – wie noch im Entwurf des Verfassungsvertrages –, aber durch eine Erklärung, die auf die Rechtsprechung des EuGH verweist, verankert (Erklärung Nr. 17 zum Vorrang). Im Ergebnis würden mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die Unterschiede zwischen den einst getrennten Säulen sehr stark verschwimmen. Insbesondere die Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) – ein Kernbestand nationaler Souveränität – würde weitgehend vergemeinschaftet.

Neben den außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten der EU würde durch den Lissabon-Vertrag also vor allem die innen- und rechtspolitische Kompetenz der EU entscheidend gestärkt. Besonders in diesem Bereich würden viele Mehrheitsentscheidungen ermöglicht. Die bisher noch bestehende Möglichkeit, dass auch Mitgliedsstaaten Rechtsakte vorschlagen können, würde stark eingeschränkt. Der Europäische Gerichtshof erhielte die vollständige Zuständigkeit für fast alle Bereiche der Innen- und Rechtspolitik übertragen, und mit der Europäischen Staatsanwaltschaft würde eine komplett neue Institution eingerichtet (Art. 86 AEUV). Dazu käme noch ein im Rat angesiedelter ständiger Ausschuss, der die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicher-

heit »fördern und verstärken« soll (Art. 71 AEUV). Erstmals würde es auch eine gemeinsame Asylpolitik geben (Art. 78 AEUV). Erwähnenswert ist schließlich die Einführung eines europäischen Strafrechts, das sich auf zehn Straftaten bezieht. Weitere Straftatbestände können durch Ratsbeschluss hinzugefügt werden (Art. 83 AEUV). Auch die Kompetenzen von EUROPOL werden leicht erweitert (Art. 88 AEUV).

### »Über-Bande-Spielen«

Der Grundsatz der Subsidiarität soll gewährleisten, dass nur diejenigen Probleme auf EU-Ebene behandelt werden, die nicht von den Nationalstaaten besser eigenständig behandelt werden sollten. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass gerade die Nationalstaaten – also deren Regierungen – selbst oft die Zentralisierung vorantreiben. Für sie bietet die EU verführerische Möglichkeiten. Denn auf EU-Ebene vertreten die Regierungen die Mitgliedsstaaten und sind gesetzgeberisch tätig. Auf dem Umweg über die EU gelingt es ihnen daher oftmals, Gesetzesvorhaben zu realisieren, die eigentlich nur für ihr eigenes Land beabsichtigt waren, für die sie dort aber nicht die notwendige Unterstützung der übrigen Regierung oder des Parlaments bekamen. Im Brüsseler Jargon heißt diese Art des Politikmachens »Spiel über Bande«.

Dieses »Spiel« wird von einem nationalen Ministerium, beispielsweise dem französischen Wirtschaftsministerium, »eröffnet«, wenn dieses ein Gesetzgebungsvorhaben auf nationaler Ebene nicht durchsetzen kann – sei es, weil der französische Umweltminister Widerstand leistet oder weil es im Parlament keine Mehrheit gibt. Der Wirtschaftsminister »ermutigt« diskret die zuständige Generaldirektion in Brüssel, das Vorhaben europaweit zu verwirklichen. In Brüssel trifft diese Anregung meist auf große Bereitwilligkeit. Der so zum EU-Vorhaben gewordene Entwurf durchläuft dann den üblichen Gesetzgebungsprozess. Am Ende entscheidet der Ministerrat (Versammlung aller nationalen Minister eines Politikbereichs) zusammen mit dem Europäischen Parlament, ob der Entwurf zum Gesetz wird. Im Ministerrat sitzt aber im Regelfall genau dasjenige Ministerium, das den Vorschlag überhaupt erst

angestoßen hat, zusammen mit den entsprechenden Fachministerien der anderen Mitgliedsstaaten – und nur mit diesen. In diesem Fall entscheiden also 27 Wirtschaftsminister – kein widerständiger Umweltminister, keine Gegenstimmen aus dem Parlament, keine kritische Öffentlichkeit. Im Ergebnis gilt eine Regelung für die gesamte EU, die ursprünglich nur für eines der Mitgliedsländer angedacht war und nicht mal dort auf demokratischem Wege durchgesetzt werden konnte.

Mit dem »Spiel über Bande« wird das Subsidiaritätsprinzip also regelmäßig verletzt, die erforderliche Abwägung zwischen verschiedenen politischen Ressorts regelmäßig umgangen. Andere Ministerien und vor allem die nationalen Parlamente werden nicht in den Entscheidungsprozess eingebunden. Eine solche Einbindung ist für Rechtsakte auf nationaler Ebene selbstverständlich und wird von den Verfassungen der Mitgliedsstaaten eigentlich vorgeschrieben.<sup>22</sup>

### Verfahren der Vertragsänderung

Die größten Kompetenzübertragungen sind natürlich im Rahmen von Vertragsänderungen zu erwarten. Eine wichtige Neuerung im Verfassungsvertrag, die auch im Lissabon-Vertrag fortbesteht, betrifft das »ordentliche Vertragsänderungsverfahren« (Art. 48 Abs. 2 u. 3 EUV neu). Bisher konnten nur die Regierungen oder die Kommission Entwürfe zur Vertragsänderung vorlegen. Mit dem Lissabon-Vertrag wäre auch das EP dazu berechtigt. Außerdem muss der Entwurf nach der Übermittlung an den Rat und den Europäischen Rat auch »den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht« werden. Stimmt eine einfache Mehrheit im Europäischen Rat dem Entwurf als Grundlage für eine Vertragsänderung zu, so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent ein, der – ähnlich dem letzten Konvent – aus Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs, des Europäischen Parlaments und der Kommission besteht. Aufgabe des Konvents

<sup>22</sup> Siehe R. Herzog/L. Gerken, Europa entmachtet uns und unsere Vertreter, in: Die Welt, 13. Januar 2007.

ist es, die Änderungsentwürfe zu prüfen und im Konsensverfahren eine Empfehlung zu beschließen.

Die Einberufung des Konvents, die trotz aller schon besprochenen Mängel als erfreulicher Fortschritt zu werten ist, kann jedoch auf verschiedene Weise umgangen werden. Die erste Möglichkeit besteht darin, dass der Europäische Rat aufgrund des zu geringen Umfangs der Änderungen mit einfacher Mehrheit beschließen kann, keinen Konvent einzuberufen und das Europäische Parlament diesen Vorschlag bestätigen oder ablehnen muss. Diese Option der Umgehung eines Konvents scheint noch am ehesten gerechtfertigt, insofern sie effektiv vom Vetorecht des Europäischen Parlaments abhängt, das ja selbst im Konvent vertreten wäre. Allerdings kann es bei einer Zustimmung des Europäischen Parlaments zu demokratisch problematischen Kompetenzübertragungen kommen. Dann nämlich, wenn der Entwurf zu einer Entmachtung der nationalen Parlamente und Ermächtigung des Europäischen Parlaments führt.

Neben diesem »ordentlichen Änderungsverfahren« – das eigentlich bereits aus zwei verschiedenen Verfahren besteht – enthält der Lissabon-Vertrag noch zwei »vereinfachte« Vertragsänderungsverfahren. Das erste ist in Art. 48 Abs. 6 EUV neu geregelt. Danach ist es dem Europäischen Rat möglich, per einstimmigen Beschluss den dritten Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ausgenommen sind vor allem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die institutionellen Bestimmungen) ohne Regierungskonferenz, ohne Einberufung eines Konvents und ohne Zustimmung des Europäischen Parlamentes zu ändern, sofern es dadurch nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union kommt. Der dritte Teil des Vertrags betrifft den Großteil der Politik der EU und umfasst 172 Artikel. Dem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates müssen die Mitgliedsstaaten »zustimmen«, bevor er in Kraft treten kann. Im Unterschied zum normalen Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2 EUV neu) wird hier jedoch nicht von einer »Ratifikation«, sondern lediglich einer »Zustimmung der Mitgliedsstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften« gesprochen.

Es ist daher unklar, ob die Zustimmung der nationalen Parlamente erforderlich ist. In Deutschland beispielsweise könnte evtl. die Zustimmung der Bundesregierung genügen, eine Ratifizierung durch den Bundestag bzw. den Bundesrat entfielen.

Es bleibt abzuwarten, ob der Vorbehalt, dass es keine Zuständigkeitsausweitung geben darf, tatsächlich weitere zentralistische Tendenzen verhindern kann, denn es geht um »Zuständigkeiten« im Hinblick auf Politikbereiche. Die Union hat aber bereits jetzt eine Zuständigkeit in fast allen Politikbereichen. Wichtig für die Politikgestaltung der EU sind vor allem die Handlungsermächtigungen bzw. Politiken innerhalb der bereits übertragenen Politikbereiche. Es ist zumindest zweifelhaft, ob diese nicht nach diesem vereinfachten Verfahren ausgeweitet werden können. Zu kritisieren ist auch, dass Entwürfe für Vertragsänderungen nach diesem Verfahren nicht frühzeitig den nationalen Parlamenten zugeleitet werden müssen.

Das zweite Verfahren zur vereinfachten Vertragsänderung wird häufig als »Passarelle« oder »Brückenlösung« bezeichnet (Art. 48 Abs. 7 EUV neu). Danach kann der Europäische Rat einstimmig und mit Zustimmung des Europäischen Parlamentes beschließen, von Einstimmigkeits- zu Mehrheitsentscheidungen oder von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen. Die nationalen Parlamente sind von diesem Vorhaben zu informieren, und jedes einzelne Parlament kann innerhalb von sechs Monaten sein Veto gegen diesen Beschluss einlegen und ihn damit zu Fall bringen. Das ist formal gesehen ein starkes Vetorecht, allerdings wäre genauer zu untersuchen, unter welchen Umständen ein solches Veto realistisch zu erwarten wäre. Sollte es zur Vertragsänderung per Passarelle kommen, wären nationale Referenden, wie sie in einigen Mitgliedsstaaten für Vertragsänderungen sogar vorgeschrieben sind, nicht möglich. So könnte z.B. gegen den Widerstand der Bevölkerung der EU-Mitgliedsstaaten der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Bereich der GASP oder der Steuerpolitik vollzogen werden. Lediglich militärpolitische Entscheidungen sind von dieser Möglichkeit explizit ausgenommen.

### Subsidiarität

Der Grundsatz der Subsidiarität im Staatsrecht besagt, dass die verschiedenen Aufgaben innerhalb eines staatlichen Gebildes von den kleinstmöglichen Einheiten übernommen werden, z.B. von den Kommunen. Erst wenn diese eine bestimmte Aufgabe nicht allein bewältigen können oder dies auf der Kommunalebene nicht sinnvoll erscheint, ist die nächst höhere Ebene, z.B. die der Region, des Teilstaats oder des Staates, verpflichtet, die Aufgabe zu übernehmen oder Unterstützung zu leisten. Die kleinere Einheit besitzt also einen Handlungsvorrang, die größere eine Unterstützungspflicht. Ganz ausdrücklich soll damit die Bürgernähe der Politik und damit die Demokratie gefördert und unnötigen zentralen Regulierungen vorgebeugt werden.

Als im Prozess der europäischen Einigung immer mehr Politikbereiche in die Zuständigkeit der EU fielen, wurden auch die Rufe nach einer Beschränkung dieser Tendenz lauter. Mit dem Vertrag von Maastricht über die politische Union wurde daher 1993 der Grundsatz der Subsidiarität in die Präambel des EU-Vertrags und in den Vertragstext selbst (Art. 2 EUV) aufgenommen und dessen Anwendung in einem entsprechenden Protokoll genauer ausgeführt. Anwendung findet das Subsidiaritätsprinzip natürlich nur in denjenigen Politikbereichen, in denen die Zuständigkeit vertraglich nicht eindeutig festgelegt ist. Das betrifft vor allem die so genannten geteilten Zuständigkeiten, die erst im Verfassungs- bzw. Lissabon-Vertrag genau benannt werden. In diesen Bereichen hat die EU sozusagen ein Vorgriffsrecht gegenüber den Mitgliedsstaaten, jedoch unter Vorbehalt der Subsidiarität. In der Praxis bedeutet dies, dass die Kommission einen Vorschlag zu einer Maßnahme in einem Politikbereich mit geteilter Zuständigkeit macht und gleichzeitig begründet, warum dieser Vorschlag keinen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip bedeutet. Schauen wir uns näher an, wie der gültige Nizza-Vertrag und der Lissabon-Vertrag die Subsidiaritätskontrolle regeln.

Im Nizza-Vertrag sind die Organe der EU dazu verpflichtet, die »Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips« zu »gewährleisten«. Darüber hinaus gehende Kontrollen bestehen auf EU-Ebene nicht.

Damit kontrolliert sich die EU als die höhere Verwaltungsebene selbst, während die betroffene darunter liegende Verwaltungsebene der Staaten formal nicht an der Kontrolle beteiligt ist. Problematisch ist hier wieder die Doppelrolle der Mitglieder des Rates, der als Hauptgesetzgeber und letzte (außergerichtliche) Instanz über die Subsidiaritätsfrage zu entscheiden hat.

Diese unbefriedigende Situation gab Anlass zu Reformbestrebungen bei der Ausarbeitung des Verfassungs- und des Lissabon-Vertrags. Im Konvent forderten die Vertreter der nationalen Parlamente ihre Beteiligung an der Subsidiaritätskontrolle, weil sie es sind, die durch ihre im Rat vereinigten Regierungen den größten Machtverlust erleiden. Das Ergebnis ist Folgendes: Der Lissabon-Vertrag wiederholt zunächst die Verpflichtung zur Selbstkontrolle der Organe wie sie auch im Nizza-Vertrag enthalten ist. Die Kommission wird weiterhin dazu verpflichtet, die Standpunkte aller von einem Gesetz betroffenen Parteien zu hören und Gesetzesentwürfe auf die Verträglichkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zu überprüfen. Neu hinzu kommt nun eine Kontrollfunktion für die nationalen Parlamente. Diese müssen frühzeitig von den neuen Gesetzesvorhaben unterrichtet werden, damit sie Gelegenheit haben, innerhalb einer Frist von acht Wochen nach dem Tag der Zustellung (im Verfassungsvertrag waren noch sechs Wochen vorgesehen) jeweils eine Stellungnahme an die Präsidenten der Kommission, des Europäischen Parlamentes (EP) und des Rates einzureichen. In dieser Stellungnahme begründen die Parlamente, warum sie der Auffassung sind, dass sich das Gesetzesvorhaben der EU – entgegen deren eigener Begründung – doch nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip verträgt. Damit es zu einer erneuten Prüfung durch die EU kommt, genügt jedoch nicht die Stellungnahme eines einzigen Parlamentes, sondern es müssen Stellungnahmen von einer vorgeschriebenen Mindestzahl von Parlamenten vorliegen. Jeder Mitgliedsstaat hat dabei zwei Stimmen, damit für Staaten mit Zweikammersystem die Stimmen auf die beiden Kammern aufgeteilt und getrennt gezählt werden können. Im Regelfall liegt das zu erreichende Quorum bei einem Drittel, im Bereich der Innen- und Rechtspolitik bei einem Viertel der Parlamentsstimmen. Wird das

Quorum erreicht, so kann das Initiativorgan (normalerweise die Kommission) »beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Dieser Beschluss muss begründet werden.« (Protokoll, Art. 7, Abs. 2). Handelt es sich um ein »ordentliches Gesetzgebungsverfahren« (was im Lissabon-Vertrag das Mitentscheidungsrecht des EP beinhaltet, Art. 48 EUV neu), so beträgt das Quorum nunmehr die Hälfte der Parlamente, dafür aber hat nicht in jedem Fall die Kommission das letzte Wort. Entscheidet sich nämlich die Kommission gegen die Einwände der Parlamente, so leitet sie ihre erneute Stellungnahme zusammen mit denen der Parlamente an die gesetzgebenden Organe EP und Rat weiter. Die Gesetzgeber wiederum prüfen das Gesetz erneut, und zwar unter Berücksichtigung der Prüfungen bzw. der Stellungnahmen von Kommission und Parlamenten. Bei wahrscheinlicher Uneinigkeit unter den Rats- bzw. EP-Mitgliedern wird letztlich per Abstimmung entschieden, ob das Gesetz mit dem Subsidiaritätsprinzip kompatibel ist oder aber »nicht weiter geprüft« wird.

Diese Regelung wird als eine der wichtigsten Errungenschaften im Lissabon-Vertrag dargestellt. In der Tat ist es das erste Mal, dass die nationalen Parlamente als Akteure in Fragen Subsidiarität vertraglich berücksichtigt werden. Dennoch fällt es uns schwer, die neue Regelung als Lösung für das Ausgangsproblem zu sehen. Offensichtlichster Kritikpunkt ist die Unverbindlichkeit des Verfahrens. Den nationalen Parlamenten wird letztlich nur ein Anhörungsrecht zugesprochen, das zudem mit einer Quorenregel verknüpft ist; sie haben aber kein effektives Widerspruchsrecht. Es ist vielmehr die EU-Kommission, die erstens die meisten Gesetzesvorhaben initiiert, und es sind wiederum die EU-Organe Kommission, EP und Rat, die über die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip entscheiden.

Von einer effektiven und dem Zweck entsprechenden Subsidiaritätskontrolle ließe sich nur dann reden, wenn die Entscheidungskompetenz bei den Parlamenten läge. Im System des Lissabon-Vertrags können diese jedoch nur reagieren. Gleichzeitig wird ihnen die größere Beweislast zugemutet – sowohl inhaltlich als auch vom Aufwand her in Form von Quoren und Zeitdruck.

Die Problemlage wird noch verschlimmert durch die Tatsache, dass das Subsidiaritätsprinzip einerseits von der Existenz objektiver Kriterien ausgeht, wie z.B. aus dem entsprechenden Artikel des Lissabon-Vertrags hervorgeht, der Subsidiarität definiert: »Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.« (Art. 5, Abs. 3 EUV neu).

Es geht um »ausreichende« und »bessere« Verwirklichung von Maßnahmen auf der unteren oder oberen Ebene. Die Beurteilung beruht laut Protokoll auf »qualitativen, und wenn möglich, quantitativen Kriterien«. Mit diesem Anspruch auf Objektivität wird die Frage der Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen entpolitisiert. Unterschiedliche Auffassungen von Parteien und Politikern haben hier keinen Platz. Ob die Parlamente mit ihrer Stellungnahme Erfolgsaussichten haben, wird allein von angeblich objektiven Inhalten abhängig gemacht, als handele es sich um Verwaltungsangelegenheiten.

Andererseits ist nur zu klar, dass die unterstellte Objektivität in der Subsidiaritätsfrage so nicht existiert. Wer wäre wirklich in der Lage zu beurteilen, was im Einzelfall »ausreichend« oder »besser« ist? Welche Kriterien sollen herangezogen werden? Der Lissabon-Vertrag gibt solche Kriterien (im Unterschied zum Nizza-Vertrag, der immerhin zwei, sehr allgemein gehaltene Kriterien enthält) nicht vor. Sicher werden sich im Einzelfall einige »gute« Argumente finden lassen, aber insgesamt verbleibt viel Spielraum für Interpretation – und damit für gar nicht so objektive Motive, die in den Prüfungen und Stellungnahmen in objektiv klingende Argumente verpackt werden. Schließlich geht es hier um Machtinteressen, die auch in der Abwesenheit von Argumenten existieren.

Geradezu ad absurdum geführt wird alle Objektivität des Kontrollsystems allerdings, wenn zu den Stellungnahmen der Parla-

mente noch die Quorenregelung hinzukommt. Hier wird der Qualitätsanspruch an die Stellungnahmen mit dem Quantitätsanspruch an die Zahl der beteiligten Parlamente vermengt. Einerseits impliziert der Austausch von »Prüfungen« und »Stellungnahmen« zwischen EU und Parlamenten, dass die Konfliktlösung allein von sachlichen Argumenten abhängt, wohingegen andererseits die Quorenregel einer Abstimmung entspricht, in der es nur ein »ja« oder »nein« gibt und in die unterschiedliche Argumente eingeflossen sind. Es sind nun Konstellationen denkbar, in denen zwar eine Mehrheit der Parlamente Stellungnahmen einreicht, aber nur einzelne Parlamente aus Sicht der Kommission überzeugend argumentieren; und umgekehrt ist denkbar, dass das Quorum gerade verfehlt wird, aber sämtliche eingereichten Stellungnahmen sogar die Kommission überzeugen. Was geschieht in diesen Fällen? Die Verknüpfung der inhaltlichen Kontrolle eines Prinzips mit einem Abstimmungsverfahren macht wenig Sinn.

Den Autoren ist ein entsprechendes Konstrukt von den föderalen Mitgliedsstaaten her unbekannt. Dort werden Subsidiaritätsfragen entweder politisch per Mehrheitsverfahren entschieden (in deren Vorfeld selbstverständlich auch sachliche Begründungen eingebracht werden), oder aber einzelne Akteure reichen eine Klage ein, bemühen also die Rechtsprechung. Letztere Möglichkeit bietet sich auch auf EU-Ebene. Dort ist der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) für die Prüfung von Subsidiaritätsklagen zuständig, und der Lissabon-Vertrag räumt im Subsidiaritätsprotokoll (Art. 8) nun auch den nationalen Parlamenten ein Klagerecht ein, das bisher nur den Regierungen zusteht. Allerdings macht ein Blick auf die bisherige Rechtsprechung des EuGH zum Subsidiaritätsprinzip wenig Hoffnung. So verweist der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes Hans-Jürgen Papier darauf, dass der EuGH seit der Einführung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 1992 kein einziges Mal einen Rechtsakt aufgrund eines Verstoßes gegen diesen Grundsatz für unzulässig erklärt hat. Hieran zeigt sich ein weiteres Mal, dass die Beauftragung eines EU-Organs mit der Subsidiaritätskontrolle den Kontrolleffekt eher behindert als befördert. Zudem gilt das neue Klagerecht nicht für re-

gionale Parlamente und Kommunen. Lediglich der Ausschuss der Regionen sowie ggf. die zweite Kammer eines nationalen Parlamentes sind klagebefugt. Einem betroffenen deutschen Bundesland etwa würde nur der Umweg über den Bundesrat bleiben, in dem jedoch nur die Landesregierungen vertreten sind.

Wie ist also die Subsidiaritätskontrolle im Lissabon-Vertrag insgesamt zu bewerten? Zunächst teilen wir die Ansicht, dass sie eine Verbesserung gegenüber den vorherigen Regelungen darstellt, in denen nur die Regierungen als Vertreter der Staaten eine Rolle spielten. Mit der Einbeziehung der nationalen Parlamente kommen Akteure ins Spiel, die die Mitgliedsstaaten besser repräsentieren und deren Interessenlage die Subsidiarität eher zugunsten der Staatenebene auslegen mag. Dennoch kann die Gesamtbeurteilung nicht darüber hinwegtäuschen, dass den Parlamenten wohlweislich eine schwache Rolle zugewiesen wurde. Der EU-Ebene wird im »Kampf der Argumente«, den der Lissabon-Vertrag vorsieht, ein klarer Vorsprung und vor allem die Entscheidungsmacht eingeräumt, während den Parlamenten viel bürokratischer Aufwand zugemutet wird. An der Bevorteilung der EU ändert sich auch dann nichts, wenn die Parlamente statt dem Stimmverfahren den Rechtsweg einschlagen, denn der wird wiederum von einem EU-Organ verwaltet. Einiges spricht dafür, dass der EuGH als (scheinbar) neutrale Instanz von den nationalen Parlamenten immer häufiger zur letzten Klärung herangezogen werden wird, wenn der normale Verhandlungsweg nicht zu einem befriedigenden Ergebnis geführt hat oder auch nur um das bürokratisch aufwändige Normalverfahren zu umgehen.

Vielleicht sollte noch erwähnt werden, was das Kontrollsystem unter Einbeziehung der Parlamente nicht ist: Es handelt sich nicht um eine parlamentarische Kontrolle im üblichen Sinn. Denn es geht beim Subsidiaritätsprinzip eben nicht um einen politischen Gegenstand, über den per parlamentarischer Mehrheit zu entscheiden wäre, sondern um die Kontrolle der Einhaltung bestehender Prinzipien. Für die Bürger Europas bedeutet dies, dass ihre Wahlentscheidung keinen Einfluss auf die Ausübung der Subsidiaritätskontrolle haben wird, weil diese von der Zusammensetzung des



Parlaments unabhängig ist. Vielmehr agieren die nationalen Parlamente als Vertreter aller Bürger ihres Landes. Das ist zwar zu begrüßen, bedeutet aber, dass nur die nationalen Parlamente als Organ gestärkt werden, nicht aber die Bürger in ihren Wahlentscheidungen. Dieser Sachverhalt sollte im Blickfeld behalten werden, wenn das neue Kontrollsystem als Demokratisierung dargestellt wird, über die die Bürger sich doch freuen sollten.

Außerdem handelt es sich bei der Subsidiaritätskontrolle nicht um eine »Souveränitätskontrolle«, auch wenn sich die beiden Konzepte Subsidiarität und Souveränität überschneiden mögen. Eine parlamentarische Souveränitätskontrolle wäre nicht allein von sachlichen Kriterien abhängig zu machen, sondern letztlich nur von der demokratischen Willensbildung in den Parlamenten durch Mehrheitsbildung mit effektiver Wirkung – eben souverän. Doch erstens können sich die Parlamente im Kontrollverfahren gerade nicht mit einem (internen) Abstimmungsergebnis, sondern nur mit Argumenten einbringen; und zweitens sind die wirklichen Souveränitätsfragen bereits im Vertrag geregelt, in dem dieser den Ebenen ihre Zuständigkeiten zuweist. Dazu gehören eben auch die hier relevanten »geteilten Zuständigkeiten«. Das Vorgriffsrecht der EU in diesen Zuständigkeitsbereich ist vertraglich gewollt und die tendenzielle Übertragung von Kompetenzen an die EU-Ebene schon strukturell vorgegeben.

Bleibt zu hoffen, dass die nationalen Parlamente die Spielräume des neuen Instruments auszunutzen wissen werden. Sollte das Kontrollsystem unter Einbeziehung der nationalen Parlamente eingeführt werden, ist zu erwarten – und zu hoffen –, dass sich die Parlamente untereinander organisieren. Sie würden dies erstens tun, um effizienter kommunizieren zu können, denn acht Wochen als Zeitfenster für eine Reaktion von z.B. 14 Parlamenten ist sehr wenig. Ein Parlament mit Bedenken gegenüber der Gesetzesvorlage wird früh wissen wollen, ob andere Parlamente die Lage ähnlich einschätzen und damit das Quorum erreicht werden kann. Aber auch inhaltlich werden die Parlamente ihre Kräfte bündeln wollen. Zwar sieht das Subsidiaritäts-Protokoll vor, dass jedes Parlament eine eigene Stellungnahme einreicht, doch schließt das eine Eini-

gung auf die besten und von allen geteilten Argumente nicht explizit aus. Je mehr die Parlamente inhaltlich geschlossen auftreten, desto stärker werden auch ihre gezählten Stimmen politisch ins Gewicht fallen, weil dann die oben beschriebenen möglichen Diskrepanzen zwischen inhaltlicher Qualität der Stellungnahme und Stimmzahl der Parlamente überwunden werden könnten. Ob und wie die Parlamente ihr so gewonnenes politisches Gewicht werden einsetzen können, bleibt offen. Sicher ist nur, dass ihre strukturelle Benachteiligung gegenüber der EU-Ebene, wie sie der Lissabon-Vertrag vorsieht, bestehen bleiben wird.

### Schlussbetrachtung

Auch der Lissabon-Vertrag begünstigt insgesamt eine Ausweitung der Zuständigkeiten der EU – ohne ausreichende Kontrolle seitens der Betroffenen: der Parlamente und der Bürger der Mitgliedsstaaten. Meist sind es EU-Organe, die über eine Kompetenzausweitung entscheiden oder ihre Angemessenheit bewerten. Dass die EU auch mit dem Lissabon-Vertrag so funktionieren würde, folgt fast selbstverständlich aus der im Vertrag enthaltenen Zielsetzung, »den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen.« (Präambel. Ähnliche Formulierungen finden sich in früheren Verträgen). Eine solche Zielsetzung entspricht einer Selbstverpflichtung zur Selbstermächtigung und erklärt, warum die EU bei der Interpretation des Subsidiaritätsprinzips und anderen Mechanismen der Kompetenzübertragung den längeren Hebel zugewiesen bekommen hat.

Für die Demokratie hat das entsprechend negative Folgen: Die Zuständigkeiten fließen entlang eines demokratischen Gefälles von den demokratischeren Mitgliedsstaaten hin zur weniger demokratischen Unionsebene. Das Gefälle besteht unter anderem deshalb, weil die Verträge keine Selbstverpflichtung der EU enthalten, sich entsprechend der ihr neu zugewiesenen Kompetenzen zu demokratisieren. Die »immer engere« Union ist also nicht notwendigerweise eine »immer demokratischere« Union. Das Subsidia-

ritätsprinzip hat in der EU längst das Souveränitätsprinzip ersetzt – der Wortstamm »souverän« kommt als Wort im Lissabon-Vertrag gar nicht vor – und macht aus der Frage der Zuständigkeit eine reine Sachfrage. Sie sollte aber eine Demokratiefrage sein.

Bleibt also nur zu hoffen, dass der Lissabon-Vertrag die Funktionsweise der EU-Organe ihrer Kompetenzen entsprechend demokratisiert. Diese Hoffnung sehen wir aufgrund unserer Analyse im folgenden Teil allerdings enttäuscht.

## Die EU-Organe

Nachdem wir die Prozesse zwischen den Ebenen der EU und den Mitgliedsstaaten betrachtet haben, geht es nun um die EU-Organe, also den Europäischen Rat,<sup>23</sup> den Ministerrat, das Europäische Parlament, die EU-Kommission und den Europäischen Gerichtshof, ihrem Verhältnis untereinander und ihrer demokratischen Rückbindung an die Bürgerinnen und Bürger

### Der Europäische Rat

Laut dem Nizza-Vertrag setzt sich der Europäische Rat<sup>24</sup> (ER) aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und dem Präsidenten der Europäischen Kommission zusammen. Im Lissabon-Vertrag ist darüber hinaus die Teilnahme des Präsidenten des Europäischen Rates sowie des Vizepräsidenten der Kommission, also des Hohen Vertreters der Union, vorgesehen. Letzterer »nimmt an den Arbeiten« des ER »teil« (Art. 15, Abs. 2, EUV neu). Kommissionspräsident, Ratspräsident und Hoher Vertreter haben jedoch

<sup>23</sup> Der Europäische Rat würde erst mit dem Lissabon-Vertrag im Zusammenhang mit der Auflösung der Säulenstruktur Organstatus erhalten. Nicht betrachtet werden hier die beiden weiteren Organe der EU, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof.

<sup>24</sup> Der Europäische Rat ist nicht zu verwechseln mit dem Europarat, der eine eigenständige Organisation bezeichnet, die unabhängig von der EU existiert. Weiterhin ist innerhalb der EU der Europäische Rat vom Ministerrat zu trennen. Nur der Ministerrat wird im üblichen Sprachgebrauch abgekürzt auch als »Rat« bezeichnet.

kein Stimmrecht im ER. Im Gegensatz zum Nizza-Vertrag sind die Außenminister nicht mehr Teilnehmer im ER, es sei denn als Vertreter eines nicht teilnehmenden Regierungschefs.

Die Aufgabe des ER besteht darin, die Leitlinien und Ziele der Entwicklung der Europäischen Union festzulegen (Art. 15, Abs. 1 EUV neu). Damit behalten die Regierungen der Mitgliedsstaaten weiterhin die Letztkontrolle über die Verträge und damit über die EU. Weiterhin ist es Aufgabe des ER, Fragen zu klären, über die im Ministerrat keine Einigung erzielt wurde. Der ER schlägt den Präsidenten der Europäischen Kommission vor und koordiniert die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Im Lissabon-Vertrag ist außerdem vorgesehen, dass der ER den Hohen Vertreter, den Präsidenten des Europäischen Rates, sowie das Direktorium der Europäischen Zentralbank wählt. Der ER tritt viermal im Jahr zusammen. Im Gegensatz zum Ministerrat wird der ER nicht gesetzgeberisch tätig. Seine Entscheidungen fällt der ER auch mit dem Lissabon-Vertrag einstimmig. Der Lissabon-Vertrag würde dem ER außerdem Organstatus erteilen.

Mit dem Lissabon-Vertrag würde das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates neu eingeführt. Dieser würde für zweieinhalb Jahre vom ER gewählt und dürfte kein einzelstaatliches Amt innehaben. Seine Aufgaben sind u.a. der Vorsitz des ER, Vorbereitung der ER-Sitzungen, die Berichterstattung gegenüber dem EP und (zusammen mit dem Hohen Vertreter) die Außenvertretung der EU. Diese Aufgaben wurden bisher innerhalb der halbjährlich rotierenden Ratspräsidentenschaften wahrgenommen. Mit der Einführung des Präsidentenamtes erhofft man sich eine höhere Kontinuität und Kohärenz. Der Präsident des ER wird vom Rat eingesetzt oder abgewählt und unterliegt keiner weiteren Kontrolle. Damit bietet die EU zwar eine Identifikationsfigur an, freilich eine schwach legitimierte.

Die Mitglieder des ER haben eine Doppelrolle. Sie sind die mächtigsten Politiker in den Mitgliedsstaaten und bilden als Europäischer Rat das mächtigste Organ der Union. Der ER entscheidet letztlich allein über die Inhalte der Gemeinschaftsverträge. Darüber hinaus hat er starken Einfluss auf den Ministerrat, da dort

die Vertreter der Regierungen sitzen, denen die Mitglieder des ER in ihrer nationalstaatlichen Rolle vorstehen. Damit hat der ER Einflussmöglichkeiten auf die europäische Gesetzgebung, obwohl im Vertrag von Lissabon festgehalten ist, dass er »nicht gesetzgeberisch tätig [wird]« (Art. 15 Abs. 1 EUV neu). Die Kommission ist ebenfalls vom Europäischen Rat abhängig, da die Kommissare von den nationalstaatlichen Regierungen vorgeschlagen und vom Europäischen Rat ausgewählt werden und der ER den Präsidenten der Kommission vorschlägt.

Im Zusammenhang mit der Doppelrolle der ER-Mitglieder ergeben sich zwei Probleme: Erstens sind die Mitglieder des ER auch Mitglieder der nationalen Regierungen, üben aber auf EU-Ebene sowohl regierungsähnliche (durch die Kompetenz, politische Leitlinien vorzugeben), als auch vertragliche (durch die faktische Macht, die Inhalte der Gemeinschaftsverträge zu bestimmen) und gesetzgebende (durch die Einflussmöglichkeit über den Ministerrat) Gewalt aus. Damit ist eine horizontale Gewaltentrennung nicht gegeben. Hinzu kommt, dass die im ER verwirklichte Personalunion von »EU-Regierung« und nationalen Regierungen auch die vertikale Gewaltenteilung zwischen diesen zwei politischen Ebenen einebnet. Durch diese Position des ER ist also die Gewaltentrennung gleich mehrfach ausgehebelt. Eine Folge dieser Aushebelung ist die Möglichkeit, »über Bande zu spielen«: Über den Umweg der EU können die ER-Mitglieder die nationalen demokratischen Kontrollen umgehen. Sie können auf europäischer Ebene Entscheidungen fällen, die für die nationale Politik verbindlich sind, obwohl sie in ihren Herkunftsländern nur schwer politisch zur Verantwortung gezogen werden können. Diese Strategie haben wir an anderer Stelle bereits ausführlicher und bezogen auf den Ministerrat beschrieben.

Und schließlich fehlen dem ER die demokratische Legitimierung und Kontrolle. Er ist auf EU-Ebene weder einem anderen Organ noch den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber demokratisch verantwortlich, denn seine Mitglieder – genauso wie der Rat als Ganzes – sind weder wählbar noch abwählbar. Zwar sind sie als Staats- und Regierungschefs den Bürgerinnen und Bürgern der je-

weiligen Staaten verantwortlich, in den entsprechenden Wahlen geht es indes kaum oder nur am Rande um ihre Funktion als Ratsmitglieder. Sie sind nicht im Hinblick auf ihre Rolle im ER gewählt worden.<sup>25</sup> Noch extremer wird der Legitimationsmangel des im Lissabon-Vertrag vorgesehenen Präsidenten des ER, der vom ER eingesetzt würde. Der Anspruch, dem Rat ein repräsentatives Gesicht zu geben einerseits und die lange Legitimationskette andererseits, klaffen weit auseinander und lassen vermuten, dass der Präsident des ER wenig Rückhalt seitens der Bürger der EU erfahren wird.

### **Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und ihr »Hoher Vertreter«**

Eine der wichtigsten Aufgaben des Europäischen Rates besteht in der Formulierung und Koordinierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Dies geschieht bisher innerhalb der dritten Säule in Form von Vereinbarungen zwischen den Regierungen. Alle wichtigen Entscheidungen im Rahmen der GASP fallen einstimmig, sodass keine Beschlüsse gegen den Willen eines Staates möglich sind. Dies trägt unter anderem der Tatsache Rechnung, dass die Kontrolle des Militärs von jeher einen sensiblen Punkt jeder Demokratie darstellt.

Die GASP unterliegt einer besonders geringfügigen demokratischen Kontrolle, weil hier das Parlament keine Mitentscheidungsbefugnisse besitzt und auch eine gerichtliche Kontrolle ausgeschlossen ist. Daran würde auch der Lissabon-Vertrag nichts ändern. Das Europaparlament hat in diesem Bereich lediglich ein Anhörungsrecht (Art. 36 Abs. 1 EUV neu), und der EuGH ist für die GASP ausdrücklich nicht zuständig. Als zwischenstaatliche Kooperation sollte die GASP daher von den Mitgliedsstaaten kontrolliert werden. Hier agieren die Parlamente jedoch zurückhaltend, da sie der europäischen Einigung keine Steine in den Weg legen wollen

<sup>25</sup> Die Vermengung der Ebenen wird auch vielfach als ein zentrales Demokratieverständnisproblem in Deutschland gesehen, wo die Ministerpräsidenten der Länder auch im legislativ tätigen Bundesrat sitzen. In anderen föderalistischen Staaten wie den USA oder der Schweiz werden für die Bundesebene eigens Vertreter der Staaten bzw. Kantone gewählt.

und oft nur über unzureichende Möglichkeiten zur Kontrolle der Außenpolitik verfügen.

Bei geringer demokratischer Kontrolle auf EU-Ebene greift die GASP gleichzeitig weit reichend in die nationale Politik ein. Von vielen mit Sorge betrachtet, wird z.B. die stärkere Betonung der militärischen Aufrüstung, die der Vertrag von Lissabon vorgibt. Er sieht eine Verpflichtung zur »schrittweisen Verbesserung der militärischen Fähigkeiten« vor (Art. 42 Abs. 3 EUV neu), die von einer »Verteidigungsagentur« (anfangs noch als »Rüstungsagentur« bezeichnet) koordiniert und überwacht wird, sowie die Ermöglichung von Kampfeinsätzen außerhalb des Hoheitsgebietes der Union (Art. 42 Abs. 1 EUV neu) und den Aufbau europäischer Truppenverbände (»Battlegroups«).

Das Amt eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (kurz: Hoher Vertreter) wurde 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam eingerichtet. Es wird vom Generalsekretär des Rates wahrgenommen, der in dieser Rolle den Ratsvorsitz im Bereich der Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt. Mit dem Vertrag von Lissabon wird der Hohe Vertreter (der im Verfassungsentwurf noch zum »Europäischen Außenminister« umbenannt werden sollte) mit erheblich mehr Befugnissen als bisher ausgestattet.

Der Hohe Vertreter wird vom Europäischen Rat ernannt, leitet die GASP (Art. 18 EUV neu) und vertritt die EU nach außen. Des Weiteren koordiniert er das Auswärtige Handeln der Union. Dies betrifft die Gemeinsame Handelspolitik (WTO, GATS u.ä.), die Zusammenarbeit mit Drittländern, die Entwicklungszusammenarbeit und die Beziehungen zu internationalen Organisationen. Somit vereint der künftige »Hohe Vertreter« drei Funktionen auf sich: die des Kommissars für Außenbeziehungen, die des Hohen Vertreters für die GASP sowie die des Vorsitzenden im Rat »Auswärtige Angelegenheiten«. Er gehört der Kommission als Vizepräsident an, nimmt an allen Beratungen des Europäischen Rates teil und führt den Vorsitz im Rat auswärtiger Angelegenheiten (Ministerrat). Unterstützt wird er durch einen europäischen auswärtigen Dienst.

Der Hohe Vertreter unterliegt einer noch geringeren demokratischen Kontrolle als die Kommission, denn er kann nicht vom Europäischen Parlament abgesetzt werden. Dazu ist allein der Rat berechtigt – entweder aus eigenem Antrieb oder auf den Vorschlag des Kommissionspräsidenten hin. Bei einem Misstrauensantrag des Parlaments gegen die Kommission müsste der Hohe Vertreter nur seine Funktion als Kommissar aufgeben, seine Funktion als Hoher Vertreter bliebe davon unberührt.

Auch wenn sich derzeit noch nicht abzeichnet, dass die Regierungschefs der Nationalstaaten das Heft der Außenpolitik aus der Hand geben, dürfte sich das Amt des »Hohen Vertreters« aufgrund der ihm vertraglich zugewiesenen Verantwortungsbereiche zu einer der zentralen Machtinstitutionen in der EU entwickeln. Zusammen entsprächen die Verantwortungsbereiche beinahe denen eines Präsidenten und sollten daher politisch entsprechend erkennbar und vor allem legitimiert sein, was aber nicht der Fall ist. Denn erstens fehlen parlamentarische und gerichtliche Kontrollen der GASP, in der der Außenminister eine wichtige Rolle spielen wird; und zweitens wird die in jedem demokratischen Staat selbstverständliche ministeriale Trennung von Außen- und Verteidigungspolitik mit der oben stehenden Liste der Politikfelder nicht vollzogen.

### Der Ministerrat

Der Ministerrat, oft auch einfach »Rat« genannt, besteht aus den Vertretern der Mitgliedsstaaten auf Ministerebene. Je nach den politischen Themenbereichen kommen die zuständigen Minister im Rat zusammen. Es gibt also, der Zusammensetzung nach, nicht nur einen einzigen Ministerrat, sondern mehrere verschiedene Räte, beispielsweise den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister oder den Rat der Umweltminister. Der Ministerrat ist gemeinsam mit dem Europäischen Parlament der Gesetzgeber der EU, er schließt die von der Kommission ausgehandelten internationalen Abkommen und genehmigt gemeinsam mit dem Europäischen Parlament den Haushaltsplan. Sofern der Rat per Mehrheitsverfahren abstimmt, werden vertraglich festgelegte Stimmgewichte

verwandt, die die Bevölkerungszahl der einzelnen Staaten berücksichtigen und stets politisch hoch umstritten sind. Bei der Gesetzgebung kann der Rat nur auf Initiative der Kommission handeln. In den meisten Bereichen übt der Rat bisher eine geteilte Gesetzgebung mit dem Europäischen Parlament aus, in vielen Bereichen ist er jedoch der ausschließliche Gesetzgeber. Jeder Minister im Rat hat die Befugnis, verbindlich für sein Land zu handeln.

Unter dem Gesichtspunkt eines demokratischen Gefüges von Institutionen gilt für den Rat – mit Einschränkungen – Ähnliches wie für den Europäischen Rat. Auch hier gestalten Mitglieder der nationalen Regierungen Politik durch Gesetzgebung, die für ihre eigenen Parlamente – die eigentliche demokratische Legislative – bindend sind. Die Mitglieder des Rats sind nicht für ihre Ratsmitgliedschaft gewählt worden, können nicht abgewählt werden und werden in ihren Ländern als nationale Politiker wahrgenommen, kaum als Europapolitiker. Christoph Möllers schlussfolgert: »Der europäische Gesetzgeber besteht also aus Mitgliedern, die ohne Transparenz im Interesse des eigenen Landes und des eigenen Ressorts arbeiten.«<sup>26</sup>

Für die einzelnen Mitglieder des Ministerrates (nicht jedoch für den Rat als Ganzes!) gibt es eine von den Mitgliedsstaaten selbst zu gestaltende Möglichkeit der demokratischen Kontrolle. Die Ausgestaltungen reichen von einem bindenden Verhandlungsmandat für das Regierungsmitglied (z.B. Dänemark, Österreich und Finnland) über das Recht zur Abgabe unverbindlicher Stellungnahmen (z.B. in Frankreich, Großbritannien und Deutschland) bis zu lediglich einzelfallabhängigen und nachträglich gelieferten Informationen durch die Regierung (z.B. in Griechenland, Spanien und Luxemburg). In der Praxis hebt sich das dänische Parlament mit den im Europaausschuss konzentrierten Mitwirkungsverfahren deutlich von allen anderen Parlamenten ab. Die dem finnischen, deutschen und österreichischen Parlament offenstehenden Möglichkeiten werden dagegen weitaus seltener genutzt.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> C. Möllers, *Demokratie...*, a.a.O., S. 91.

<sup>27</sup> P. Becker/A. Mauer, *Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente*, swp, [www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=1354](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1354).

In der Vergangenheit wurde häufig kritisiert, dass die Sitzungen des Rates unter Ausschluss der Öffentlichkeit abgehalten wurden. Aufgrund des wachsenden Drucks von verschiedenen Akteuren sind nun immerhin diejenigen Sitzungen öffentlich, in denen der Rat gesetzgeberisch tätig wird. Allerdings ist diese Regelung bisher nicht vertraglich bindend, sondern stellt einen Bestandteil der Geschäftsordnung des Rates dar, und die immer noch begrenzte »Öffentlichkeit« besteht allein in der audiovisuellen Übertragung in einen Medienraum.<sup>28</sup> Diese Regelung per Geschäftsordnung ist ein Vorgriff auf die vertragliche Regelung, die im Verfassungsvertrag bzw. dem Vertrag von Lissabon vorgesehen ist (Art. 16, Abs. 8 EUV neu).

Einen näheren Blick verdienen auch die beiden Entscheidungsverfahren, die im ER und Ministerrat Anwendung finden: das Konsensverfahren (KV) und das Mehrheitsverfahren (MV). Das ursprünglich in beiden Organen angewandte KV soll sicherstellen, dass die im Staatenbund vertretenen Staaten die Entscheidungen ausnahmslos unterstützen. Den Parlamenten und Bürgern vermittelt dies das Gefühl, dass die Zusammenarbeit nur in unstrittigen Fällen zustande kommt und damit wahrscheinlich auch in den einzelnen Ländern mehrheitsfähig wäre. Und formal wird die Souveränität der Staaten – repräsentiert von Regierungsvertretern – durch das Konsensverfahren scheinbar gewahrt, weil kein Land überstimmt wird. Doch die Realität des Konsenses in der EU weicht in wichtigen Punkten vom Ideal ab. Denn das Konsensverfahren verleitet dazu, die der Einstimmigkeit vorangehenden Diskussionen nicht transparent zu machen, damit die Kenntnis über die ursprüngliche Uneinigkeit nicht das Konsens-Ergebnis in Frage stellt. Von der EU ist außerdem nur zu bekannt, dass diese Intransparenz für alle möglichen »Kuhhandel« genutzt wurde, also das Tauschen von Zustimmung zu unterschiedlichen Sachfragen.

Gerade weil das KV ein Veto-Recht jedes Einzelnen bedeutet, ist es kein originär demokratisches Verfahren: »Wenn alle ein Veto-Recht haben, bedarf es keiner demokratischen Gemeinschaft

<sup>28</sup> Genaue Regelungen unter: <http://www.consilium.europa.eu>

mehr«, urteilt Christoph Möllers,<sup>29</sup> denn erst »die Möglichkeit, überstimmt zu werden, [bietet] auch die Möglichkeit, zu überstimmen.« Im Gegensatz zum Konsens- regt das Mehrheitsverfahren zu öffentlicher Diskussion an, macht transparent, welche Meinung von wie vielen Beteiligten vertreten wurde und ermöglicht einen Lernprozess zwischen den Abstimmungen. Doch für den Sonderfall von zwischenstaatlichen Gremien wie dem ER oder Ministerrat folgt daraus nicht direkt, dass ein Mehrheitsverfahren automatisch zu bevorzugen wäre. Denn hier sind die Abstimmenden Vertreter souveräner Staaten, sodass eine Mehrheitsentscheidung eine Verletzung der Souveränität der überstimmt Staaten bedeutet. Oder aus Sicht der Bürger eines einzelnen Landes definiert: Die Gesetze ihres Landes würden gegen die Stimme ihrer gewählten Vertreter von Vertretern anderer Staaten bestimmt – ein eklatanter Verstoß gegen das Demokratieprinzip. Er wird normalerweise nur in föderalistischen Bundesstaaten wie Deutschland oder der Schweiz hingenommen. Und schließlich genügt die Mehrheitsbildung nicht, um das Verfahren demokratisch zu machen; die Entscheider müssen für ihr Abstimmungsverhalten auch demokratisch verantwortlich gemacht werden können, doch können sie in ihrer Ratsfunktion nicht gewählt oder abgewählt werden. Immerhin bleibt die Möglichkeit, die Regierungsmitglieder in ihrer Entscheidung zu binden.

In der Frage der Konsens- oder Mehrheitsentscheidungen im ER oder Rat befindet sich die EU also in einem Dilemma. Entweder wird mit dem Konsens ein undemokratisches Verfahren gewählt, das aber die Demokratien der Mitgliedsstaaten schont, oder es wird das demokratischere Mehrheitsverfahren gewählt, das aber in einem Gremium aus Staatenvertretern im Endeffekt undemokratisch ist. Auch die Autoren erblicken hier keine befriedigende Lösung und sehen daher von einer Empfehlung für oder gegen das eine oder andere Verfahren ab. Allerdings ziehen wir eine Schlussfolgerung: Gerade Verfahren, die sich aufgrund der Rahmenbedingungen nicht demokratisch befriedigend ausgestalten lassen, be-

<sup>29</sup> C. Möllers, Demokratie..., a.a.O.

nötigen ein hohes Maß an demokratischer Legitimität. Wenn nicht das Verfahren selbst demokratisch sein kann, so kann es dennoch selbst demokratisch legitimiert sein – und diese Legitimation ist herzustellen. Die Legitimation jeder einzelnen Ratsentscheidung wird immerhin zumindest im ordentlichen Entscheidungsverfahren durch die obligatorische Mitentscheidung des Europäischen Parlaments erhöht.

### Die Europawahlen und das Europäische Parlament

Bereits mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde eine parlamentarische Versammlung eingerichtet – damals bestehend aus 142 Vertretern der nationalen Parlamente –, die jedoch keinerlei legislative Befugnis hatte. Seither sind die Kompetenzen dieser Versammlung sukzessive erweitert worden, und 1979 wurde die Versammlung, die sich inzwischen selbst den Namen »Europäisches Parlament« (EP) gegeben hatte, direkt von den Bürgern der Mitgliedsstaaten gewählt. Damit ist das EP das in seiner Zusammensetzung am besten legitimierte Organ der Staatengemeinschaft.

Die Europawahlen finden alle fünf Jahre statt. Gewählt wird nach einem von den Mitgliedsstaaten bestimmten Verfahren, weil die Staaten sich bisher nicht auf ein einheitliches Verfahren einigen konnten. Zur Wahl stehen die von den ungefähr 160 nationalen Parteien aufgestellten nationalen Parteilisten bzw. Wahlkreisandidaten. Nach der Wahl ordnen sich die Abgeordneten den Fraktionen im EP zu oder gründen eine solche, wofür mindestens 19 Abgeordnete aus mindestens einem Fünftel der Mitgliedsländer erforderlich sind. Derzeit gibt es im EP sieben Fraktionen. Daneben verbleiben aber auch einige fraktionslose Mandatsträger. Europaparteien existieren derzeit nur in Form von Parteibündnissen, das heißt: Es gibt keine wirklich transnationale Partei mit transnationaler Kandidatenliste und Spitzenkandidaten.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Dies mag sich mit den Europawahlen 2009 ändern. Die EU-weite Bewegung New Europeans kündigt an, als erste transeuropäische Partei zu den Wahlen anzutreten.

Entsprechend dem Fehlen transnationaler Parteien, Listen und Wahlen entsendet jeder einzelne Mitgliedsstaat eine bestimmte Anzahl von Vertretern in das Europäische Parlament. Die zahlreichen Erweiterungen in den letzten Jahren haben zu einer zunehmenden Verzerrung in der Staatenrepräsentativität des EP geführt. Der Lissabon-Vertrag sieht insofern vor, von der Wahl im Jahr 2014 an die Zahl der Sitze pro Mitgliedsstaat auf mindestens sechs, höchstens 96 sowie die Gesamtzahl der Abgeordneten auf 750 (derzeit sind es 785) zu begrenzen. Zwischen dieser Mindest- und Höchstzahl soll die Zahl der Abgeordneten pro Land degressiv proportional sein, also mit der Größe der Staaten zwar zunehmen, sich aber dem Maximalwert von 96 langsam annähern. Damit werden die kleinen Staaten gegenüber den größeren stärker repräsentiert. Auf eine genaue Rechenregel für die Bestimmung der Sitzverteilung wurde verzichtet, um bei zukünftiger Erweiterung flexibel zu sein. Es obliegt dem EP, einen Vorschlag zur Berechnung der Sitzverteilung zu machen.

Das EP ist in vielen Bereichen gesetzgeberisch tätig, indem es die Kommission zur Initiative auffordert, die Kommissionsvorschläge revidiert und in vielen Fällen die Gesetze gemeinsam mit dem Rat verabschiedet (Mitentscheidungsverfahren). Überdies hat das EP zusammen mit dem Rat eine gewisse Haushaltsbefugnis und »wählt« den Kommissionspräsidenten und die von ihm aufgestellte Kommission als Ganzes durch Bestätigung. Eine Abwahl der Kommission – wiederum als Ganzes – ist immerhin möglich.

Auch und gerade der Übergang vom Nizza-Vertrag zum Verfassungsvertrag bzw. Lissabon-Vertrag versprach eine weitere Stärkung des EP. Mit der Ratifikation des Lissabon-Vertrags – der weitestgehend die entsprechenden Änderungen des Verfassungsvertrags übernimmt – hätte das EP zusätzliche Kompetenzen zugewiesen bekommen. *Erstens*: Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf zahlreiche weitere Politikbereiche. Damit würde das Mitentscheidungsverfahren im Gegensatz zum Nizza-Vertrag zum Regelfall werden. Es würden aber weiterhin für das EP einige Bereiche unzugänglich bleiben, wie z.B. die Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der polizeilichen und justizi-

ziellen Zusammenarbeit und des geistigen Eigentums. *Zweitens*: Erweitertes Haushaltsrecht (wenn auch nicht volles Haushaltsrecht, wie teilweise behauptet wird). Mit dem Lissabon-Vertrag würde auch der Agrarhaushalt, der mit rund 40% den größten Haushaltsposten ausmacht, von der Zustimmung des EP abhängig gemacht werden. *Drittens*: Zustimmungs- und Vetorechte des EP bei EU-Handelsverträgen (z.B. mit der WTO), bei internationalen Verträgen. *Viertens*: Zustimmungs- und Vetorecht des EP bei der Anwendung der Flexibilitätsklausel<sup>31</sup> und beim vereinfachten Vertragsänderungsverfahren. *Fünftens*: Beteiligung des EP im Konvent im Rahmen des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens sowie *sechstens* das Initiativrecht für Vertragsänderungen.

All diese Kompetenzerweiterungen werden als Verbesserungen der Demokratie auf der EU-Ebene gesehen<sup>32</sup> (nicht unbedingt der Demokratie zwischen der EU-Ebene und der Mitgliedsstaaten!). Und als solche symbolisieren sie – zusammen mit dem neuen europäischen »Bürgerbegehren« – die Bestrebungen zur Demokratisierung der EU. Doch obwohl die meisten Reformen des Lissabon-Vertrags eine Verbesserung gegenüber dem Nizza-Vertrag bedeuten mögen, so sagt dies noch wenig darüber aus, wie sehr sich die EU damit den Erwartungen an ein ideales Parlament angenähert hat. Wir halten es daher für notwendig, auf die weiterhin bestehende Differenz zwischen den Lissabon-Reformen und den Ansprüchen an eine ideale parlamentarische Demokratie hinzuweisen. Für diese Bewertung sind nicht nur die Kompetenzen des EP

<sup>31</sup> Diese Kompetenzerweiterung bedeutet von der Idee her keine Demokratisierung, weil es bei der Flexibilitätsklausel um die Selbstermächtigung der EU gegenüber den Mitgliedsstaaten geht. Da das EP selbst ein EU-Organ ist, kann es in diesem Zusammenhang kaum als angemessenes Kontrollorgan gesehen werden.

<sup>32</sup> Sarah Seeger sieht auch mögliche Nachteile voraus. Sie befürchtet, »dass die Abstimmungsprozesse im Gesetzgebungsverfahren zwischen Rat und Parlament künftig noch dichter werden und sich möglicherweise in nicht formalisierte Vorselektionsgremien verlagern. Die Aufwertung des Parlaments als zentraler Legislativakteur neben dem Rat hat somit auch eine Zunahme an Komplexität und Undurchsichtigkeit zur Folge.« S. Seeger, Die Institutionen- und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon, in: W. Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, München 2008, S. 63-98, hier S. 69.

relevant, sondern auch die Prozesse, über die seine Zusammensetzung bestimmt wird.

Der Anspruch des EP an sich selbst ist, die Bürger Europas direkt zu vertreten. Die Umsetzung dieses Anspruches würde zweierlei notwendig machen: *Erstens* die Aufstellung EU-weiter Kandidatenlisten und Programme und *zweitens* einen einheitlichen Wahlmodus für die gesamte EU, in dem die Stimme jedes Bürgers ohne Berücksichtigung der Staatszugehörigkeit gleich gewertet wird. Die Realität sieht jedoch anders aus. Bei den Wahlen zum EP ist das Prinzip »one man, one vote« nicht gegeben, und es existieren bislang keine EU-weiten Listen. Die Direktwahl des EP im Jahre 1979 erfolgte gemäß der nationalen Wahlgesetze, die sich stark voneinander unterschieden. Seither sind Anläufe, ein EU-weites Wahlgesetz einzuführen, gescheitert bzw. in der Umsetzung auf die lange Bank geschoben worden. Allerdings näherten sich die Staaten auch ohne Vertragsgrundlage einander an, indem sie sich alle schließlich für ein Verhältniswahlrecht (im Gegensatz zu einem Mehrheitswahlrecht) entschieden. Auch der Vorschlag des EP von 1998, zehn Prozent der Abgeordneten über EU-weite Listen wählen zu lassen, blieb bislang unberücksichtigt. Derzeit Gültigkeit hat der Direktwahlakt in der Version von 2002, der aber weiterhin keine einheitlichen Vorgaben macht und keine transnationalen Listen vorsieht. Stattdessen schiebt der Rat die Problemlösung weiter auf und ordnet eine weitere Prüfung im Vorfeld der bevorstehenden Europawahl 2009 an. Stärkster Vertreter einer echten Europäisierung des EP bleibt das EP selbst. Mit der Wahl nur national aufgestellter Kandidaten und der Repräsentation der Staaten im EP durch vorgeschriebene Sitzverteilung verharrt das EP also bis auf weiteres in einem Zustand zwischen Parlament und Staatenkammer.<sup>33</sup>

Aus dieser Feststellung kann jedoch nicht direkt abgeleitet werden, dass mit der »Europäisierung des Europäischen Parlaments« wie oben angedeutet, die EU aus Sicht der Bürger notwendiger-

<sup>33</sup> Informationen aus: von H. H. Arnim, Das Europa-Komplott. Wie EU-Funktionäre unsere Demokratie verscherbeln, München 2006.

weise demokratischer würde. Es gäbe gute Gründe für die Bürger, die vollständige Parlamentarisierung abzulehnen, beispielsweise, weil die Sprachgrenzen eine intensive inhaltliche Auseinandersetzung mit den Kandidaten aus anderen Sprachgebieten stark erschweren würde; oder aber, weil ihnen das Wissen, durch nationale Abgeordnete vertreten zu sein, wichtig ist. Wie kaum eine andere macht die Frage nach der Rolle des EP zweierlei deutlich: Die EU benötigt *erstens* als vielsprachiger Staatenbund eigene institutionelle Lösungen. Nicht jede Lösung, die auf nationaler Ebene eine Demokratisierung bedeuten würde, führt auch auf EU-Ebene zu mehr Demokratie. Wenn das Parlament *zweitens* ein Parlament der Bürger sein soll, dann muss auch das Verfahren zu seinem Zustandekommen durch die Bürger legitimiert sein, was auf die Bedeutung von EU-weiten Referenden über institutionelle Fragen verweist.

Kommen wir nun auf die Kompetenzen des EP zurück, die sich aus dem Lissabon-Vertrag ergeben würden. Die Kompetenzerweiterungen, die der Lissabon-Vertrag vorschlägt, betreffen vor allem das Kräfteverhältnis des EP gegenüber den anderen EU-Institutionen, allen voran dem Rat. Insofern das EP das am besten demokratisch legitimierte EU-Organ darstellt, ist dies zu begrüßen (wenn auch nur unter Vernachlässigung der Möglichkeit, dass ein starkes EP eine Schwächung der Demokratie in den Mitgliedsstaaten fördern könnte). Allerdings stellen diese Kompetenzerweiterungen im Wesentlichen Mitentscheidungsrechte an Prozessen dar, die das Parlament nicht selbst als Urheber zu verantworten hat. Nur mit der Vertragsänderungsinitiative erhält es ein selten anzuwendendes Vorschlagsrecht, das jedoch unverbindlich bleibt. Somit verharrt das EP auch mit der Stärkung durch den Lissabon-Vertrag weiterhin in seiner Rolle als Konsultations- und Vetomacht, während ihm die den Bürgern von ihren nationalen Parlamenten vertrauten Kompetenzen nach wie vor fehlen: das Initiativrecht und das Recht auf Hervorbringung der Regierung.

Auch mit dem Lissabon-Vertrag wäre das Initiativrecht weiterhin auf die Kommission beschränkt. Die Rolle des EP beschränkt sich darauf, die Kommission zur Ausarbeitung eines Gesetzes zu



einem bestimmten Thema aufzufordern, auf Änderungsvorschläge und auf das mit dem Rat geteilte Recht, die Gesetze zu verabschieden. Man kann nun einerseits schlussfolgern, dass das EP am Gesetzgebungsverfahren intensiv und einflussreich beteiligt sein würde. Immerhin hätte es zusammen mit dem Rat das letzte Wort und damit wiederum ein Vetorecht. Doch was ihm mit dem Initiativrecht weiterhin fehlt, ist eine ureigene Parlamentsaufgabe: die Möglichkeit, Gesetzesvorlagen zu schreiben, deren politische Herkunft für die Umwelt zuzuordnen ist und sich inhaltlich im Entwurf unmittelbar niederschlägt.

Ähnlich verhält es sich mit der Wahl der »Regierung«. Im Falle der Kommission werden die Vorschläge für die Kandidaten nicht vom EP selbst gemacht, sondern es stimmt nur über Vorschläge von außen ab. Darüber hinaus besteht keine Wahl zwischen mehreren Kandidaten, sondern nur die Wahl für oder gegen den oder die vom Rat aufgestellten Kandidaten, also eher ein Vetorecht, das es im Laufe der Legislaturperiode auch als Misstrauensvotum geltend machen kann. Im Falle des im Lissabon-Vertrag vorgesehenen Präsidenten des Europäischen Rates hat das EP keinerlei Einfluss, ebenso wenig bei der Einsetzung oder Abwahl des Hohen Vertreters, der gleichzeitig Vizepräsident der Kommission ist. Weil also das EP nicht regierungsbildend tätig wird, gibt es auch entsprechend keine Konkurrenz der Fraktionen um die Vorherrschaft im Parlament und keine Spitzenkandidaten.

Das Fehlen dieser beiden Rechte – Initiativrecht und Hervorbringung einer Regierung – entwertet das EP aus Sicht der Bürger und der Medien. Denn wenn die politischen Verantwortlichkeiten nicht letztlich im Parlament liegen und dort umstritten sind, so fällt es den Bürgern schwer, die parlamentarische Arbeit der einzelnen Fraktionen zu bewerten und die nächste Wahlentscheidung von dieser Bewertung abhängig zu machen (was auf nationaler Ebene oft schon schwierig genug sein mag). Zusammen mit dem Fehlen des Diskontinuitätsprinzips<sup>34</sup> auf EU-Ebene nehmen die Bür-

<sup>34</sup> Das Diskontinuitätsprinzip beschreibt die sachliche, personelle und organisatorische Erneuerung nach Ablauf einer Legislaturperiode. Nicht abgeschlossene Gesetzesverfahren verfallen mit der Neuwahl, genauso wie Mandate verfallen. Die

ger die Europawahlen nicht als (mögliche) Wendepunkte der Politik wahr, die sie tatsächlich auch kaum sein können. Auf diese Wahrnehmung dürfte auch die Ausweitung der Kompetenzen des EP nur begrenzten Einfluss haben, da es den Bürgern beim Wählen nicht zuletzt darum geht, die Richtung der Politik effektiv bestimmen zu können. Die Reformen des Lissabon-Vertrags nützen also zunächst den Mitgliedern des EP. Ob sie von den Bürgern als ebenso nützlich gesehen werden, müsste sich erst erweisen, wird hier aber angezweifelt. Das Fehlen von Steuerungsmöglichkeiten macht verständlich, dass viele Bürger den Europawahlen fernbleiben und die Medien im parlamentarischen Geschehen wenig Berichtenswertes finden. Wir sind überzeugt, dass es diese Abwesenheit von Steuerungsmöglichkeiten ist, die die Bürger zum Ausdruck bringen, dass ihre Stimme in der EU nicht zähle. Und tatsächlich waren die bisherigen Aufwertungen des Parlaments seit 1979 nicht von einem Anstieg der Wahlbeteiligung begleitet – im Gegenteil. Und nicht zuletzt erklärt sich aus dem Frust über folgenlose Europawahlen auch ein Teil der »Zustimmungsverweigerung« vieler Bürger in den Referenden über den Verfassungsvertrag oder den Lissabon-Vertrag.

### Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission (EUK) ist das zentrale Verwaltungsorgan der EU und hat regierungsähnliche Kompetenzen. Zur Kommission gehören das Kollegium der Kommissare mit dem Präsidenten der Kommission sowie der gesamte Beamtenapparat. Der Kommissionspräsident wird durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten vorgeschlagen und vom Europäischen Parlament »gewählt«, will sagen bestätigt. Die einzelnen Kommissare werden faktisch von den nationalen Regierungen ausgewählt. Bisher stellt jedes Land einen Kommissar. Zwar sah der Lissabon-Vertrag langfristig eine Reduzierung der Zahl der Kommissare auf

Anwendung des Diskontinuitätsprinzips ist in vielen nationalen Parlamenten üblich. Auch in Deutschland gilt das Diskontinuitätsprinzip für den Bundestag. Auf EU-Ebene fehlt das Prinzip, nicht zuletzt weil die im Rat als Hauptlegislator vertretenen Regierungen ungleichzeitig gewählt werden.

maximal 15 vor, aber bei Redaktionsschluss zeichnete sich ab, dass von dieser Neuregelung wieder Abstand genommen wird. Nominell ist die EUK von den nationalen Regierungen unabhängig und hat die Aufgabe, die Interessen der gesamten EU zu vertreten und zu wahren: »Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck«, heißt es im Lissabon-Vertrag (Art. 17, Abs. 1 EUV neu). Zu diesem Zweck hat sie das alleinige Recht, Gesetzesinitiativen zu ergreifen (Art. 17, Abs. 2 EUV neu). Zu ihren Aufgaben gehören ferner die Umsetzung der politischen Maßnahmen der Union, die Ausführung des Haushaltsplans und die Überwachung der Einhaltung des Unionsrechts. Bei Nichteinhaltung europäischer Regelungen durch die Mitgliedsstaaten kann die Kommission Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Außerdem vertritt sie die Union in einem beschränkten Rahmen nach Außen und handelt internationale Vertragsabschlüsse aus. Die EUK ist ein Beamtenapparat mit fast 30.000 Mitarbeitern. Dies scheint gemessen an der Einwohnerzahl der EU und unter Berücksichtigung der Vielsprachigkeit keine große Zahl zu sein. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Vollzug des Unionsrechts weitgehend Aufgabe der Mitgliedsstaaten ist und der direkte Vollzug des Unionsrechts durch EU-Organen die absolute Ausnahme darstellt.

Die Stellung der Kommission trägt wesentlich zum außerordentlichen Einfluss der Regierungen und Verwaltungsbürokratien in der EU bei. Der erste Faktor dieser »Exekutivlastigkeit« ist die zentrale Bedeutung der nationalen Regierungen im Europäischen Rat und Ministerrat; den zweiten Faktor stellen das Initiativmonopol der Kommission für Gesetzesakte und der subtile Einfluss des bürokratischen Apparats auf die Politik der EU dar. Das Initiativmonopol der Kommission ermächtigt diese, innerhalb der Verträge die politische Agenda weitgehend zu bestimmen. Gesetzesentwürfe werden allein von der Kommission ausgearbeitet, wobei das EP die Möglichkeit hat, Rückmeldungen zu geben. Weiteren Einfluss erhält die Kommission durch ihre Aufgabe, die Politik der Mitgliedsstaaten im Bereich der »unterstützenden Zuständigkeiten« zu koordinieren und so die Gesetzgebung der Mitgliedssta-

ten zu beeinflussen. Außerdem hat die EUK eine starke Rolle bei der Entscheidung über strittige Subsidiaritätsfragen.

Neben der starken Rolle gegenüber den anderen EU-Organen trägt die strukturelle Stärke des Verwaltungsapparates zur demokratischen Unerreichbarkeit der Kommission bei. Sie gliedert sich in 36 so genannte Generaldirektionen, denen jeweils ein Generaldirektor vorsteht. Diese Generaldirektionen sind einem Kommissar zugeordnet. Die Generaldirektoren werden nicht allein von den Kommissaren ernannt. Der Personalkommissar und der Präsident haben bei der Ernennung ein Mitspracherecht. Die Generaldirektoren sind gegenüber ihren Direktionen weisungsbefugt und können dadurch weitreichend bestimmen, welche Informationen die Kommissare erreichen. Im Brüsseler Alltag ist ihr Einfluss oft größer als der der Kommissare, weil sie meist länger im Amt sind als diese und sich in der verwinkelten Bürokratie besser auskennen. In der Folge setzen sie sich nicht selten gegen die eigentlich zuständigen Kommissare durch. Dies beklagte selbst Günter Verheugen, Vizepräsident der Kommission, in einem Interview: »Meine These ist, dass insgesamt zu viel von Beamten entschieden wird. ... Die Kommissare müssen höllisch aufpassen, dass wichtige Fragen in ihrer wöchentlichen Sitzung entschieden werden, statt dass dies Beamte unter sich ausmachen. ... Je mehr Kommissare es gibt, desto mehr Generaldirektionen gibt es und das ist das Problem. Die ganze Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat den Beamten eine solche Machtfülle eingebracht, dass es inzwischen die wichtigste politische Aufgabe der 25 Kommissare ist, den Apparat zu kontrollieren. Und manchmal geht die Kontrolle über den Apparat verloren. Es gibt einen ständigen Machtkampf zwischen Kommissaren und hohen Beamten. Mancher denkt sich doch: Der Kommissar ist nach fünf Jahren wieder weg, ist also nur ein zeitweiliger Hausbesetzer, ich aber bleibe.«<sup>35</sup>

Weitere einflussreiche Beamte sind die Kabinettschefs der Kommissare. Jeder Kommissar hat einen persönlichen Mitarbeiterstab,

<sup>35</sup> Günter Verheugen (Vizepräsident der Europäischen Kommission, Kommissar für Unternehmen und Industrie) in einem Interview mit Alexander Hagelüken, Süddeutsche Zeitung, 4.10.2006.

das so genannte Kabinett, der von den Kabinettschefs geleitet wird. Diese entscheiden wesentlich darüber, welche Akten die Kommissare überhaupt zu Gesicht bekommen. Sie können im Namen ihrer Kommissare unterzeichnen. Jeden Montagnachmittag findet ein Treffen aller Kabinettschefs statt, wo entschieden wird, was die Kommissare auf ihrer Sitzung am folgenden Mittwoch auf der Tagesordnung haben. Viele Punkte werden hier vorab entschieden. So beerdigte diese Runde z.B. im Jahr 2001 ein Vorhaben der damaligen Umweltkommissarin Margot Wallström, Batterien mit dem giftigen Nickel-Cadmium bis 2008 zu verbieten – der französische Batteriehersteller Saft hatte mit aggressivem Lobbying die schwedische Politikerin in der Behörde isoliert.<sup>36</sup>

Wegen des ihr traditionell zugeschriebenen Initiativmonopols ist die EUK (zusammen mit dem EuGH) der Motor der Integration gewesen. Der Lissabon-Vertrag stärkt diese Funktion, indem er die Kommission berechtigt, »die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union« einzuleiten, mit dem Ziel, »interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen« (Art. 17, Abs. 1 EUV neu). Eine weitere Stärkung durch den Lissabon-Vertrag würde die EUK indirekt über die Ausweitung des Mehrheitsentscheidungsverfahrens im Rat erlangen, denn diese würde dazu führen, dass Kommissionsvorlagen höhere Chancen der Verabschiedung hätten. Zudem bleibt es allem Anschein nach bei dem Prinzip »Ein Kommissar pro Land«, womit die EU-Kommission derzeit 27 Kommissare beibehalten würde.

Aus demokratischer Sicht problematisch an der EUK ist ihr – aus den frühen Anfängen der Gemeinschaft herrührender – offiziell unpolitischer Charakter bei gleichzeitigem Initiativmonopol. Von den Regierungen eingesetzt und vertraglich dem Gemeinwohl der Gemeinschaft verpflichtet, ist die Kommission von der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments unabhängig, auch wenn diese bei der Auswahl der Kandidaten berücksichtigt werden soll. Damit haben die Bürger der EU keinen Einfluss auf dasjenige Organ, das über eine entscheidende Gesetzgebungskompetenz in

<sup>36</sup> Vgl. A. Oldag/H.-M. Tillack, Raumschiff Brüssel, Berlin 2003, S. 81.

der EU, das Initiativrecht, verfügt. Daran ändern auch die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments kaum etwas, weil diese im Wesentlichen ex post, also im Nachhinein, wirken, etwa wenn es zu einem Misstrauensvotum kommt oder Kommissionsvorlagen abgeändert oder verabschiedet werden. Damit ist die Kommission nach wie vor ein demokratisch kaum legitimiertes, unpolitisches Organ, obwohl sie natürlich Politik betreibt – und zwar umfassend und in umstrittenen Bereichen. Demokratisch verantwortlich gemacht werden kann sie jedoch kaum.<sup>37</sup>

### Der Europäische Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit Sitz in Luxemburg ist das rechtsprechende Organ der EU. Er besteht aus dem Gerichtshof, dem Gericht und verschiedenen Fachgerichten (Art. 19 EUV neu). Jeder Mitgliedsstaat entsendet mindestens einen Richter, der von den nationalen Regierungen für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt wird. Die zentrale Aufgabe des EuGH besteht darin, die rechtmäßige Auslegung und Anwendung der EU-Verträge zu überwachen. Klageberechtigt sind grundsätzlich die Mitgliedsstaaten, die EU-Organe sowie natürliche und juristische Personen. Die Individualklagemöglichkeiten durch einzelne Bürgerinnen und Bürger sind im EU-Recht deutlich eingeschränkt, da eine »unmittelbare und individuelle Betroffenheit« Voraussetzung ist. Diese wurde vom EuGH in der Vergangenheit sehr restriktiv ausgelegt. Durch den Vertrag von Lissabon wird die EuGH-Rechtsprechung auf weitere Bereiche ausgedehnt. Soweit nicht spezielle Regelungen etwas anderes vorsehen, ist der EuGH für alle Bereiche der EU-Politik zuständig. Solche speziellen Regeln gibt es vor allem im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Mit seiner Rechtsprechung stärkt der EuGH vor allem die Kompetenzen der EU-Organe und schwächt die Souveränitätsrechte der Mitgliedsstaaten. Er hat in einer ganzen Reihe von Grundsatzentscheidungen wichtige Prinzipien des EU-Rechts geschaffen, die in den Verträgen nicht enthalten waren, allen voran den Grundsatz

<sup>37</sup> C. Möllers, Demokratie..., a.a.O., S. 92.

des Vorrangs des Unionsrechts vor dem Recht der Mitgliedsstaaten (einschließlich dem Verfassungsrecht), aber auch die unmittelbare Anwendbarkeit von Teilen der europäischen Rechtsakte. Weiterhin legte er die Schadenersatzpflicht für Mitgliedsstaaten, die EG-Richtlinien nicht rechtzeitig in nationales Recht umsetzen, ohne jedwede vertragliche Grundlage fest. Auch die Übertragung neuer Kompetenzbereiche geht teilweise auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zurück. So hat der EuGH der EU eine energiepolitische Kompetenz zugesprochen, obwohl es dafür keinerlei Vertragsgrundlage gibt.<sup>38</sup> Diese Ausweitungen der EU-Kompetenzen durch Rechtsprechung sind inzwischen in den Verfassungsvertrag und den Lissabon-Vertrag aufgenommen worden und damit faktisch unumkehrbar.

Eine wichtige Rolle des EuGH besteht in der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips. Wie von einem EU-Organ nicht anders zu erwarten, hat der Gerichtshof die Neigung, die Kompetenzen eher bei der EU besser aufgehoben zu sehen und nicht bei den Mitgliedsstaaten. Tatsächlich hat der EuGH bisher nicht ein einziges Mal einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip festgestellt.<sup>39</sup> Diese Feststellung stimmt pessimistisch hinsichtlich der im Lissabon-Vertrag vorgesehenen Klagemöglichkeit für die nationalen Parlamente. Der ehemalige Bundespräsident und Präsident des Bundesverfassungsgerichts Roman Herzog und der Vorstand des Centrums für europäische Politik Lüder Gerken schlussfolgern: »Der EuGH ist als letztinstanzlicher Wächter der Subsidiarität und als Schützer der Belange der Mitgliedsstaaten ungeeignet. Dies verwundert nicht. Denn erstens wird auch der EuGH in Artikel 1 und 5 des EU-Vertrages darauf verpflichtet, an der ›Verwirklichung einer immer engeren Union‹ mitzuwirken. Zweitens führt eine EU-lastige Rechtsprechung des EuGH dazu, dass die Felder, auf denen er Recht sprechen kann und damit die Mitgliedstaatlichen

<sup>38</sup> R. Ruge, in: C. Berg/G. K. Kampfer (Hrsg.), *Verfassung für Europa*, Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger, S. 168-169.

<sup>39</sup> H.-J. Papier, *Das Subsidiaritätsprinzip als Bremse des schleichenden Zentralismus in Europa?*, Ringvorlesung im Rahmen des Studium generale an der Universität Tübingen, 28. November 2006, S. 9.

Gerichte verdrängt, ebenfalls wachsen, so dass sein eigener Einfluss ständig zunimmt.«<sup>40</sup>

Unter demokratischen Gesichtspunkten nimmt der Gerichtshof auch seine Rolle im Gefüge der »checks and balances« nicht angemessen wahr. Seine Rechtsprechung sollte beschränkend auf die gesetzgeberische Aktivität der Kommission und des Parlaments und Ministerrates wirken. Indem sie diesen Organen aber große Zurückhaltung gegenüber den Rechtsetzungswünschen einräumt, hebt der EuGH faktisch die institutionelle Balance aus.

Auch die Praxis der Ernennung der Richter ist zu bemängeln. Gemäß Art. 223 EGV werden die Richter von den Regierungen der Mitgliedsstaaten in gegenseitigem Einvernehmen auf sechs Jahre ernannt. Hier gibt es ein deutliches Legitimationsdefizit, da weder die nationalen Parlamente noch das Europäische Parlament Einfluss auf die Entscheidung haben. Die Richter des Bundesverfassungsgerichts beispielsweise werden je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt (vgl. Art. 94 GG). Mit dem Lissabon-Vertrag sollen die Richter vor der Ernennung einer Anhörung durch einen Richterprüfungsausschuss unterzogen werden (Art. 253 AEUV), was an dem bestehenden Legitimationsproblem jedoch nichts ändern wird.

### Direkte Demokratie

Unter direkter Demokratie fassen wir all jene Verfahren zusammen, über die die Bürger durch Abstimmungen rechtlich verbindliche Entscheidungen herbeiführen. Vier Verfahren sind voneinander zu unterscheiden: *Erstens* der Volksentscheid aufgrund einer Volksinitiative. Zur Auslösung dieser Abstimmung müssen Unterschriftenquoten erreicht werden, *zweitens* das fakultative Referendum: Hier stammt der Gesetzesvorschlag vom Parlament und wird von den Bürgern angefochten. Auch hier müssen zur Auslösung der Abstimmung Unterschriftenquoten erreicht werden. *Drittens* das obligatorische Referendum, bei dem gesetzlich festge-

<sup>40</sup> R. Herzog /L. Gerken, *Stoppt den Europäischen Gerichtshof*, in: FAZ vom 8.9.2008, S. 8.

legt ist, dass über bestimmte Themen oder Gesetzestexte (meist die Verfassung) abgestimmt werden muss. Und *viertens* das Plebiszit, welches von der Regierung oder dem Parlament fallweise ausgelöst. Von den vier Verfahren befürworten wir nur die ersten drei, weil Plebiszite eher die Politiker als die Bürger ermächtigen. Neben diesen verbindlichen Verfahren ist noch die Volksinitiative zu erwähnen, die den Initiatoren bei Erreichen des Unterschriftenquorums erlaubt, ihr Anliegen dem Parlament vorzustellen, ohne Anspruch auf weitere Berücksichtigung. Häufig stellt die Volksinitiative den notwendigen ersten Schritt dar, auf den dann – bei Nichtberücksichtigung durch das Parlament und nach weiterer Unterschriftensammlung – die Abstimmung folgt.

Auf Staatenebene setzt sich die direkte Demokratie mehr und mehr durch. Seit 1990 haben in Europa 290 Volksabstimmungen stattgefunden, und seit 1972 haben mehr als 150 Millionen Europäerinnen und Europäer in 42 Volksabstimmungen über Europafragen (EU-Beitritt, Maastricht-Vertrag u.a.) abgestimmt.<sup>41</sup> Doch auf EU-Ebene war und ist keines der drei direkt-demokratischen Instrumente (Volksgesetzgebung, fakultatives Referendum, obligatorisches Referendum) vorgesehen, bei denen die Bürger die Entscheidung per Abstimmung treffen.

Immerhin: Der Vertrag von Lissabon (wie auch schon der Verfassungsvertrag) sieht eine leichte Verbesserung im Bereich der Bürgerbeteiligung vor. In Zukunft soll es eine Bürgerinitiative (European Citizen Initiative, ECI) auf EU-Ebene geben. Mit dieser Bürgerinitiative können die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Kommission einen Vorschlag für ein Gesetz machen. Die Initiative muss von mindestens einer Million Unionsbürgern aus einer »erheblichen Anzahl von Staaten« unterschrieben werden. Dieser Vorschlag hat den Status einer »Aufforderung« an die Kommission, ein Gesetz zu initiieren (Art. 11 Abs. 4 EUV neu). Er verpflichtet die Kommission also, ein Gesetzgebungsverfahren zu starten. Voraussetzung ist, dass die Bürgerinitiative zuvor für zulässig erklärt wurde. Allerdings ist die Kommission dabei nicht an den Inhalt der Bürger-

<sup>41</sup> Stand: Oktober 2008.

initiative gebunden. Und selbst wenn die Kommission ein Gesetz im Sinne der Initiatoren ausarbeiten sollte, sind der Rat sowie das Europäische Parlament nicht an den Vorschlag gebunden. Auf nationaler Ebene gibt es eher gemischte bzw. schlechte Erfahrungen mit derartigen Initiativen, die einerseits von den Bürgerinnen und Bürgern ein hohes Engagement verlangen und andererseits aber von den Regierenden oft ignoriert werden.<sup>42</sup>

Warum ist es bei diesem Minimalmodell eines unverbindlichen Bürgerbegehrens geblieben? Neben den üblichen Vorbehalten gegenüber direkter Demokratie ist es vor allem das EU-spezifische Kräftegleichgewicht der Institutionen, das als Argument angeführt wird. Wenn EU-Bürger einen eigenen Gesetzesvorschlag machen dürften, der dann von der Kommission übernommen oder gar EU-weit zur Abstimmung gestellt würde, so hätten die Bürger damit weitreichendere Kompetenzen als das Europäische Parlament. Zur Erinnerung: Auch das Parlament kann die Kommission nur auffordern, zu einem bestimmten Thema ein Gesetz vorzuschlagen, es darf aber keine eigenen Gesetzesinitiativen ergreifen.

Das Fehlen effektiver – also verbindlicher – direktdemokratischer Verfahren in der EU stellt aus Sicht der Autoren das vielleicht gravierendste Demokratieversäumnis der EU dar. Denn mit dem fakultativen Referendum etwa hätten die Bürger ein Rückholrecht in der Hand, das sie immer einsetzen könnten, wenn die EU sich zu sehr von ihren mehrheitlichen Präferenzen weg bewegt. Insbesondere die Politikwissenschaftlerin Heidrun Abromeit hat auf die Vorzüge dieses Veto-Rechts auf EU-Ebene eindrücklich hingewiesen.<sup>43</sup> Am häufigsten vorgeschlagen, aber noch immer nicht eingeführt, ist das obligatorische Referendum bei Vertragsreformen. Nur über solche direkt-demokratischen Verfahren

<sup>42</sup> Vgl. M. Efler, European Citizens Initiative, 2006: <http://eu-buergerbegehren.org/download/2006-12-eci-studie-englisch.pdf>.

<sup>43</sup> H. Abromeit, Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity, Oxford 1998; H. Abromeit, Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: Politische Vierteljahresschrift, 39 (1) (1998), S. 80-90; H. Abromeit, Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen 2002.

hätten die Bürger die Letztkontrolle, die eine Demokratie nach unserem Verständnis auszeichnet.

### Grundrechtsschutz

Die Notwendigkeit eines eigenen Grundrechtsschutzes auf EU-Ebene ergibt sich aus dem allgemeinen Vorrang des EU-Rechts vor dem nationalen Recht. Denn wenn ein EU-Gesetz gegen ein Grundrecht verstoßen sollte, kann nicht der Grundrechtsschutz der nationalen Verfassungen herangezogen werden, weil dieser gegenüber dem EU-Gesetz wirkungslos wäre. Dasselbe gilt für Maßnahmen, die die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung des EU-Rechts durchführen. Ein verbindlicher Grundrechtsschutz gegen EU-Akte ist in der Tat angesichts der immer umfassenderen Rechtsetzung der EU, die zunehmend auch in grundrechtssensiblen Bereichen wie der Innen- und Rechtspolitik stattfindet, dringend erforderlich. Mit seinen Entscheidungen hat der EuGH den Grundrechtsschutz zwar als Richterrecht entwickelt, eine vertragliche Grundlage fehlte bisher indessen. Bereits 1999 wurde deshalb von einem eigens dafür einberufenen Konvent eine eigene Grundrechtscharta (GRCh) für die EU erarbeitet. Sie hat bislang allerdings keinen rechtsverbindlichen Status. Mit dem Verfassungsvertrag bzw. mit dem Vertrag von Lissabon soll diese Charta Rechtsverbindlichkeit und den gleichen Rechtsstatus wie die Verträge erhalten. Freilich wird die Charta – anders als wie für den Verfassungsvertrag vorgesehen und auf Verlangen Großbritanniens hin – kein eigenständiger Bestandteil des Vertrags von Lissabon sein, was der Transparenz kaum förderlich ist. Der Vertrag (Art. 6 EUV neu) verweist auf die Charta, die im Dezember 2007 im Europaparlament proklamiert wurde.

Obgleich die Grundrechtecharta immer wieder als großer Fortschritt gelobt wird – ein genauer Blick auf sie offenbart eine Reihe von verbleibenden Problemen. Durch die im Vertrag enthaltene »Erklärung betreffend die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte«, die eine Interpretationshilfe im Falle von Rechtsstreitigkeiten hat und von den Gerichten »gebührend zu berücksichtigen« ist, werden einige der in der Grundrechtecharta enthaltenen Rechte wieder eingeschränkt:

1. Das Recht auf Leben: Das Recht auf Leben kann eingeschränkt werden, wenn es unbedingt erforderlich ist, um jemanden an der Flucht zu hindern bzw. um einen Aufruhr oder Aufstand niederzuschlagen (Erläuterung zu Art. 2 Abs. 1 GRCh).

2. Die Abschaffung der Todesstrafe: Die Todesstrafe, die Artikel 2 Abs. 2 der Charta eigentlich ausnahmslos abschaffen will, wird durch diese Erläuterungen (mit dem Hinweis auf das 6. Zusatzprotokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention – EMRK) den Mitgliedsstaaten für Taten, die in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr begangen werden, erlaubt (Erläuterung zu Art. 2 Abs. 2 GRCh). Dieser Verweis ist gewiss insofern veraltet, als am 1. Juli 2003 das 13. Zusatzprotokoll zur EMRK in Kraft getreten ist, das ein ausnahmsloses Verbot der Todesstrafe festlegt. Nach Art. 52 Abs. 3 GRCh haben Grundrechte, die sowohl in der Charta als auch in der EMRK niedergelegt sind, die Bedeutung, die ihnen durch die EMRK verliehen worden ist. Dadurch würde sich das absolute Verbot der Todesstrafe also eigentlich auch auf das Unionsrecht erstrecken.

Allerdings haben noch nicht alle Mitgliedsstaaten der EMRK das 13. Zusatzprotokoll ratifiziert. Daher ist unklar, ob diesem eine bindende Wirkung für das Unionsrecht zukommt. Klar ist lediglich, dass das absolute Verbot der Todesstrafe für die EU selbst gilt – in Bezug auf die Mitgliedsstaaten bleiben Unsicherheiten. Es stellt sich die Frage, warum diese Erläuterungen nicht einfach gestrichen werden – für diesen Fall würden sich alle Spekulationen erübrigen.

3. Das Recht auf Freiheit: Sichtlich aus einer anderen Zeit stammen die Einschränkungen des Rechtes auf Freiheit. Sie sind aus der 1950 vereinbarten Fassung der Europäischen Menschenrechtskonvention übernommen und befinden Freiheitsentziehungen u.a. als zulässig »bei psychisch Kranken, Alkohol- oder Rauschgiftsüchtigen und Landstreichern« (Erläuterung zu Art. 6 GRCh).

4. Das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung sowie der Kommunikation: Diese Grundrechte können u.a. »zur Verhütung von Straftaten, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zum

Schutz der Gesundheit oder der Moral« eingeschränkt werden (Erläuterung zu Art. 7 GRCh).

Die aufgeführten Grundrechte stellen unserer Meinung nach substantielle Rechte der Bürgerinnen und Bürger dar und dürfen nicht in diesem Maße eingeschränkt werden. Grundlegende Prinzipien wie etwa die Abschaffung der Todesstrafe ebenso wie das Recht auf Leben müssen zweifelsfrei in der Grundrechtecharta festgeschrieben sein, sodass keine Unsicherheiten diesbezüglich mehr bestehen.

Es gibt aber noch ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Grundrechtecharta. Im Reformvertrag heißt es, dass die Charta die Zuständigkeiten der Union nicht erweitert (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 EUV neu). Die Charta gilt für die Organe der Union und für die Mitgliedsstaaten lediglich, soweit sie Unionsrecht durchführen. Die Grundrechte der Charta betreffen aber häufig Bereiche, für die die EU keine oder nur beschränkte Zuständigkeit hat. Beispiele sind das Recht, eine Ehe einzugehen oder eine Familie zu gründen (Art. 9 GRCh), das Recht auf Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung und auf unentgeltlichen Pflichtschulunterricht (Art. 14 Abs. 2 GRCh)<sup>44</sup> sowie das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten (Art. 34 GRCh).<sup>45</sup>

Aus dieser Nichtübereinstimmung ergeben sich verschiedene Probleme. Erstens werden bei den Bürgern Vorstellungen über Zuständigkeiten geweckt, die nicht den Tatsachen entsprechen, dadurch könnten in Zukunft viele Klagen ins Leere laufen. Daraus könnte sich zweitens zusätzlicher politischer Druck entwickeln, der Union bei künftigen Vertragsänderungen die entsprechenden Kompetenzen einzuräumen. Drittens könnte der Europäische Gerichtshof die Grundrechtecharta als Anhaltspunkt für die Schaffung weiterer Unionskompetenzen aufgreifen – auch wenn die

<sup>44</sup> Den Mitgliedsstaaten wird explizit die Zuständigkeit für die Gestaltung des Bildungssystems und der Berufsbildung eingeräumt (Art. 165 + Art. 166 AEUV).

<sup>45</sup> Die Grundprinzipien der sozialen Sicherheit legen die Mitgliedsstaaten fest, insbesondere darf die Union nicht das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme erheblich beeinträchtigen (Art. 153 Abs. 4 AEUV). Der Begriff soziale Dienste kommt im gesamten Vertragstext mit Ausnahme der Chartabestimmung nicht ein einziges Mal vor.

Charta dies eigentlich selbst ausschließt – und auf diese Weise die Zentralisierung weiter vorantreiben. Die EU-Kommission hat bereits in den letzten Jahren zahlreiche Rechtsakte mit Hilfe der Grundrechtecharta zu autorisieren versucht, bevor diese überhaupt ratifiziert war. So will die Kommission beispielsweise die stark kritisierte Antidiskriminierungsrichtlinie auf weitere Bereiche ausdehnen, die in der Grundrechtecharta benannt sind. Roman Herzog, der auch Präsident des Grundrechtenkonvents war, hat aus diesem Grunde vorgeschlagen, eine Klausel in den Reformvertrag aufzunehmen, wonach die Grundrechtecharta das Handeln der EU beschränkt und keine neuen Zuständigkeiten und Aufgaben begründet bzw. legislative Maßnahmen rechtfertigt.<sup>46</sup> Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht aufgegriffen.

Ein in seinen EU-Grundrechten verletzter Bürger hat auch mit der neuen Charta kaum Möglichkeiten, seine Grundrechte individuell beim EuGH einzuklagen. Dies stellt eine erhebliche Schlechterstellung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der rechtlichen Situation in vielen Mitgliedsstaaten dar. So hat z.B. in Deutschland jede Bürgerin und jeder Bürger das Recht auf eine individuelle Verfassungsbeschwerde. Eine entsprechende Grundrechtsbeschwerde auf EU-Ebene wurde vor allem deswegen verworfen, weil dann eine Arbeitsüberlastung des Gerichtshofes befürchtet wurde.<sup>47</sup> Dies stellt jedoch keine legitime Begründung dar und ist an sich wenig überzeugend.

Das Europarecht kennt zwar die individuelle Nichtigkeitsklage (Art. 19 Abs. 3 EUV neu), mit der natürliche und juristische Personen gegen Rechtsakte, die das EG-Recht verletzen, Klage einlegen können und mit der so auch Grundrechtsverletzungen angegriffen werden können. Allein die Hürden für die Inanspruchnahme sind hoch. So muss eine Handlung entweder direkt an den Bürger gerichtet sein (was die große Ausnahme ist) oder ihn unmittelbar und individuell betreffen. Insbesondere das Kriterium der indivi-

<sup>46</sup> R. Herzog/L. Gerken, Von roten Karten und stumpfen Schwertern, Eine Grundsatzkritik des EU-Verfassungsentwurfs. Anforderungen an den zukünftigen Grundvertrag, Centrum für europäische Politik, 2007, S. 7.

<sup>47</sup> S. Korte, in: Berg/Kampfer, a.a.O., S. 97.

duellen Betroffenheit wird vom EuGH sehr restriktiv ausgelegt.<sup>48</sup> Ist kein Rechtsschutz vor dem EuGH möglich, so können die Bürger vor den Gerichten der Mitgliedsstaaten klagen.

### Schlussbetrachtung

Für die Funktionsweise der hier betrachteten EU-Organe bringt der Lissabon-Vertrag einige Neuerungen mit sich. Positiv zu bewerten ist vor allem die Aufwertung des Europäischen Parlaments, dem neue Entscheidungsbefugnisse zugesprochen werden, die bislang nur dem Rat zustanden. Insofern das Parlament das am besten legitimierte Organ der EU ist, bedeuten diese Reformen eine Demokratisierung. Doch bei näherer Betrachtung muss der positive Effekt dieser Demokratisierung relativiert werden. Denn dem Europäischen Parlament bleiben weiterhin Initiativrecht und Regierungsbildung vorenthalten, weshalb es aus Sicht der Bürger weiterhin ein im Vergleich zu nationalen Parlamenten unpolitisches Organ bleibt. Außerdem unterliegt das Parlament – wie die EU-Ebene insgesamt – nicht dem Diskontinuitätsprinzip; Wahlen bewirken also keinen politischen Umbruch. Gestärkt wird allein das Parlament als Ganzes im Kräfteverhältnis zum Rat. Nicht gestärkt wird das Parlament hingegen in seiner Fähigkeit, seinen von Wahl zu Wahl wechselnden Mehrheitsverhältnissen in wahrnehmbarer Weise Ausdruck zu verleihen. Die Reformen des Lissabon-Vertrags haben für die Wähler damit keine spürbaren Folgen. Sarah Seeger vom Centrum für angewandte Politikwissenschaften in München fasst die Situation so zusammen: »Entscheidungen werden aufgrund des hohen Verhandlungscharakters europäischer Politik nicht in einem großen parteipolitischen Raster geordnet und vermittelt, sondern sind durch vernetzte, konsensorientierte und von außen oftmals nicht durchschaubare Aushandlungsprozesse charakterisiert. Das aus der nationalen Politik bekannte Oppositionsprinzip und die Diskussion bestimmter Sachpolitiken entlang der bekannten Rechts-links-Alternativen ist ... bislang nur

<sup>48</sup> E. Pache, in: Chr. Vedder/W. Hentschel von Heinegg, Europäischer Verfassungsvertrag, Handkommentar, Baden-Baden 2007, Art III-365, RN 27-45.

schwach ausgeprägt. ... Die Politisierung von Sachthemen, die damit in den nationalen Arenen einhergeht, und die Möglichkeit der eindeutigen Zuweisung von politischen Positionen fehlen auf europäischer Ebene. Die Konfliktlinien verlaufen nicht unbedingt zwischen den Fraktionen im Europäischen Parlament, sondern eher zwischen dem Europäischen Parlament als kohärentem Akteur und dem Rat.«<sup>49</sup>

Durch den Lissabon-Vertrag gestärkt wird auch der Rat, weil das (aber verhandlungstechnisch schwierigere) Konsensverfahren in vielen Fällen dem effizienteren Entscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit weicht. Es ist zu erwarten, dass der Rat in Zukunft Entscheidungen leichter und damit häufiger fällt als bisher. Deren Wirksamkeit ist freilich zunehmend abhängig von der Zustimmung des Parlaments innerhalb des Mitentscheidungsverfahrens, das mit dem Lissabon-Vertrag zum üblichen Verfahren erhoben wird. Das bedeutet erstens, dass auch die beiden anderen an der Gesetzgebung beteiligten Organe – Kommission und Parlament – gestärkt werden und damit die EU-Ebene als Ganzes gegenüber den Mitgliedsstaaten. Kompetenzzuweisungen der EU werden damit aller Wahrscheinlichkeit nach ebenfalls häufiger vorkommen. Zweitens bedeutet es, dass Staaten einander überstimmen können, was aus demokratischer Sicht ebenfalls problematisch ist. Der Europäische Rat setzt einen Hohen Vertreter ein, der nur ihm gegenüber verantwortlich ist (nicht etwa gegenüber dem Parlament) und mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet ist. In welchem genauen Verhältnis der Hohe Vertreter gegenüber den anderen beiden EU-Spitzenämtern, dem Kommissions- und dem Ratspräsident, stehen wird, scheint noch unklar.

Bei Redaktionsschluss zeichnete sich ab, dass für die Kommission das Prinzip »Ein Kommissar pro Mitgliedsstaat« beibehalten werden wird. Ursprünglich sollte sie mit dem Lissabon-Vertrag von 2014 an verkleinert werden. Doch nach dem Nein der Iren im Sommer 2008 machte die irische Regierung die Abkehr von der Neure-

<sup>49</sup> S. Seeger, Die EU im Spannungsfeld von Demokratiedefizit, Politisierung und Vertragsratifikation. In W. Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, München 2008, S. 235-254, hier S. 237.



gelung zur einer ihrer Bedingungen für ein zweites Referendum über den ansonsten so gut wie identischen Vertrag. Dies bedeutet, dass für derzeit 27 Kommissare 27 Themenbereiche gefunden werden müssen und der Beamtenapparat entsprechend ausgeweitet wird. Von allen Kommissaren ist zu erwarten, dass sie sich in ihrem Amt profilieren wollen und daher von ihren Kompetenzen – allen voran dem Initiativrecht – ausgiebig Gebrauch machen werden. Demgegenüber ist die Kommission auch mit dem Lissabon-Vertrag dem Parlament gegenüber kaum verantwortlich, da sie nur als Ganzes angenommen oder abgesetzt werden kann. Insgesamt löst der Lissabon-Vertrag keines der bestehenden Demokratie-Probleme der Kommission. Sie bleibt eine demokratisch kaum legitimierte, schwer zu kontrollierende und mit zentralen Kompetenzen ausgestattete und einflussreiche Institution, die aus einer vertraglich zugeschriebenen Gemeinwohlverpflichtung heraus Politik macht, ohne politisch wählbar zu sein.

Der Europäische Gerichtshof bleibt vom Lissabon-Vertrag weitgehend unberührt. Einige Regelungen, die auf seine Rechtsprechung zurückgehen, sind nun Bestandteil des Vertrags. Seine Rolle als letzte Instanz für die Wahrung der Subsidiarität behält er bei, womit das Problem fortbesteht. Der Gerichtshof wird folglich auch in Zukunft zur weiteren Zentralisierung beitragen.

Direkte Demokratie auf EU-Ebene fehlt auch mit dem Lissabon-Vertrag. Nicht einmal für ein unverbindliches EU-weites Referendum über Reformverträge hat es gereicht. Einzig eine Art Volksinitiative ist vorgesehen, die aber nur einer Aufforderung an die Kommission entspricht, eine Gesetzesinitiative vorzunehmen. Solange an dem Prinzip festgehalten wird, dass nur die Kommission ein Initiativrecht hat, besteht kein Grund zur Hoffnung, dass zumindest die EU-Volksgesetzgebung eingeführt werden könnte. Ein fakultatives Referendum, das gerade auf EU-Ebene seine Vorzüge hätte, ist unserer Kenntnis nach in politischen Kreisen noch nicht einmal angedacht worden.

Die Gesamtschau auf die Funktionsweise der Organe, der demokratischen Verfahren und des Grundrechtsschutzes ergibt folgendes Bild: Für sich allein aufgelistet lassen sich die Reformen

des Lissabon-Vertrags im Bereich Demokratie gut als Fortschritt darstellen. Betrachtet man sie jedoch als Bestandteil des Gesamtgefüges, so erscheint der Fortschritt enttäuschend gering – wenn er nicht sogar teilweise durch parallele institutionelle Änderungen zunichte gemacht wird.

## Aspekte der Regierungspraxis

Nachdem wir uns mit der Funktionsweise der EU-Organe und -Verfahren beschäftigt haben, wollen wir nun einen Blick auf einige ausgewählte Bereiche werfen, die in der Diskussion über das Demokratiedefizit der EU weniger häufig diskutiert werden, die aber für eine Bewertung der Lage gleichwohl wichtig sind. Konkret geht es um das Ausschusswesen, das einflussreich ist, sich indessen einer öffentlichen Kontrolle weitgehend entzieht, um Lobbying im Umfeld der EU-Kommission und des Parlaments und um den Versuch der Kommission, sich über Politikergebnisse und Methoden der Befragung eine eigene Legitimationsbasis zu verschaffen.

### Die Bedeutung der Ausschüsse

Offiziell regieren in der EU die Kommissare sowie die Politiker des Ministerrats und des Parlaments. Tatsächlich sind es aber häufig die untergeordneten Verwaltungsebenen, die politische Entscheidungen vorwegnehmen. Weder in den wöchentlichen Sitzungen der Kommissare noch in den Treffen des Ministerrats und auch nicht in den Debatten des Europäischen Parlaments ist Raum auch nur für die nötigsten Überlegungen und Diskussionen, die einer politischen Entscheidung vorausgehen. Besonders die Minister im Ministerrat haben neben ihren nationalen Verpflichtungen meist nicht die Kapazitäten, die umfangreichen und komplizierten EU-Themen zu bearbeiten.

Die eigentliche politische Arbeit, die Abwägung, ob Regelungen nötig sind und wie weitreichend diese sein sollen, wird daher Ausschüssen übertragen, die die Entscheidungen vorbereiten. In den Ausschüssen der Kommission und des Ministerrates sitzen Be-

amte, in denen des Parlaments fachlich kompetente Parlamentarier.

Der wohl bedeutendste dieser Ausschüsse ist der in Art. 207 Abs. 1 EGV geregelte »Ausschuss der ständigen Vertreter« im Ministerrat, oft nach seiner französischen Bezeichnung einfach »COREPER« (»Comité des Représentants Permanents«) genannt. In diesem Ausschuss sitzen die Botschafter der Mitgliedsstaaten. Er hat die Aufgabe, die Sitzungen des Ministerrates vorzubereiten. Faktisch macht er jedoch viel mehr als das.

Die Botschafter stimmen die Positionen der Mitgliedsstaaten zu einem Gesetzesvorschlag der Kommission ab und formulieren den Text der Vorlage, die im Ministerrat zur Abstimmung kommt. Damit bestimmen sie entscheidend den Inhalt der Vorlage, sie gestalten also als Beamte Politik. Der ehemalige deutsche Ständige Vertreter, Wilhelm Schönfelder, bekennt, dass eigentlich ein Minister mit Kabinettsrang auf seinen Stuhl gehöre.<sup>50</sup>

Der COREPER stützt sich wiederum auf eine große Zahl Unterausschüsse, die juristische Details klären und Positionen zu den Themen liefern, die gesetzlich geregelt werden sollen. In diesem Labyrinth von Ausschüssen und Gremien geht jede Transparenz verloren, aber auch jede Kontrolle über den politischen Prozess. Vielschichtige Diskussionen in einem Ausschuss, die Vor- und Nachteile beispielsweise einer Umweltgesetzgebung für die Bevölkerung beleuchten, werden vielleicht im nächsthöheren Ausschuss, in dem auch die Positionen der Wirtschaft gehört werden, auf ein kurzes, einseitiges Statement reduziert. Im COREPER selbst erscheinen diese Probleme möglicherweise gar nicht mehr. So bleiben Bedenken auf dem langen Weg durch die Ausschüsse auf der Strecke und nur die Positionen werden gehört, die den jeweiligen Beamten relevant erscheinen oder die durch Einflussnahme durch Interessensgruppen gestärkt werden.

Der COREPER agiert nicht auf eigene Initiative. Seiner Arbeit liegt eine Entscheidung des Europäischen Rates oder eben ein Gesetzentwurf der Europäischen Kommission zugrunde. Aber in

der politischen Realität bleibt oft ein erheblicher Spielraum, wie eine solche Vorgabe ausgestaltet wird. Letztlich werden 80 bis 85% der Entscheidungen und Gesetzestexte im Ministerrat in der vom COREPER vorgelegten Form verabschiedet. Dies sind die so genannten A-Punkte, über die am Beginn einer Ratssitzung quasi maschinell entschieden wird: Die Minister heben nur zustimmend die Hand und winken die Vorlagen dutzendweise durch.

### Die europäische Komitologie

In der EU hat die Kommission die Aufgabe, für die Durchführung der Rechtsakte zu sorgen. Dabei kann sie im Rahmen der so genannten Durchführungsbefugnisse die konkrete Umsetzung des jeweiligen Gesetzes bestimmen und hat dabei z.T. noch erhebliche politische Spielräume.

Die Komitologie bezeichnet ein Ausschusswesen, das die Aufgabe hat, die Kommission bei der Gestaltung der Durchführungsbefugnisse zu beraten. Sie besteht aus über 250 Ausschüssen, die sich zu den jeweiligen Gesetzesvorlagen bilden. In ihnen tagen Vertreter der Behörden der Mitgliedsstaaten unter Vorsitz der Kommission. Die Arbeit dieser Ausschüsse dient dazu, die Positionen der Mitgliedsstaaten zu hören und eine Empfehlung auszusprechen, wie die Gesetze umgesetzt werden können und sollen. Diese Empfehlungen können nur beratenden oder auch verbindlichen Charakter haben, wobei das letzte Wort immer der Ministerrat als Vertretungsorgan der Mitgliedsstaaten hat.

Für die Komitologie gilt das Gleiche wie für den Ausschuss der Ständigen Vertreter. Ihre Vertreter sind nicht demokratisch legitimiert, üben aber durchaus entscheidenden politischen Einfluss aus. Aus demokratischer Perspektive erscheint vor allem die Tatsache als kritisch, dass wichtige Entscheidungen in Expertengremien verlagert werden, die durch ihre »Beratungsarbeit« faktisch politische Entscheidungen treffen. Die offene und pluralistische Willensbildung, eines der wichtigsten Kennzeichen von Demokratie, erhält keinen Raum, sodass die politische Autorität in viel stärkerem Maße beim Regierungsapparat als bei den Bürgerinnen und Bürgern liegt.

<sup>50</sup> Vgl. A. Oldag/H.-M. Tillack, Raumschiff Brüssel, Berlin 2003, S. 147.

### Die beratenden Ausschüsse

Neben den Ausschüssen der Bürokratie beruft die Europäische Kommission immer wieder Ausschüsse zu bestimmten politischen Themen, die Empfehlungen für die Politik der EU ausarbeiten sollen.

Sie setzen sich für gewöhnlich aus Beamten der Kommission, Politikern der Mitgliedsstaaten und des Europaparlaments sowie Vertretern z.B. der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zusammen. Mit diesen Ausschüssen, die oft zwei Jahre und länger arbeiten, öffnet die Kommission ihre Politik für organisierte Interessengruppen, um ihre eigene Regierungstätigkeit zu optimieren. Die Vertreter aus Wirtschaft, Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft sollen ihr Fachwissen in den politischen Prozess einbringen und eine Brücke zwischen Politik und Regierten schlagen. Bei den Themen, die diese Ausschüsse beraten, geht es oft um grundlegende politische Entscheidungen. Ihre Empfehlungen sind nicht bindend, haben aber faktisch einen erheblichen Einfluss auf die politische Position der Kommission.

Die Existenz dieser Ausschüsse gilt offiziell als ein Element »partizipatorischer Demokratie«, also als eine Möglichkeit der Teilhabe für die Bürgerinnen und Bürger. Des Weiteren legitimieren die Europäische Kommission und die EU durch diese Beteiligung ihre Politik. Die Kommission verweist darauf, dass sie verschiedene Positionen gehört und einbezogen hat. Gerade unter dem Aspekt demokratischer Teilhabe sind diese Ausschüsse dem ungeachtet auch problematisch.

Die Vertreter der verschiedenen Interessensgruppen werden von der Kommission nach Kriterien berufen, die sie selbst festlegt. De facto entscheidet insofern die Kommission darüber, von welchen gesellschaftlichen Gruppierungen Positionen in den politischen Prozess einfließen sollen und von welchen nicht. Überhaupt werden nur organisierte Interessen berücksichtigt, die sicherlich in großer Zahl vorhandenen unorganisierten Interessen finden keine Berücksichtigung. Nur die Interessen, die im Ausschuss vertreten sind, werden gehört. Für das Ergebnis ist die Gewichtung der Interessensgruppen entscheidend.

Auch der Umgang mit dem Ergebnis der Arbeit des Ausschusses ist allein der Kommission überlassen. Ob es in konkrete politische Regelungen umgesetzt wird oder nicht, darauf haben weder die Bürgerinnen und Bürger noch ihre Vertreter einen Einfluss. Sie bleiben vom Willen der EU abhängig, ihnen quasi »von oben« die Segnungen einer »Guten Regierung« zukommen zu lassen.

In der Praxis sind diese Ausschüsse daher weniger demokratische Teilhabemöglichkeiten, sondern vielmehr subtile Kanäle des Lobbyismus. Nur den einflussreichen Organisationen gelingt es überhaupt, in diese Ausschüsse berufen zu werden. Einmal drinnen können sie hier unter dem Deckmantel eines offiziellen Verfahrens ihre Interessen in offizielle Politik verwandeln.

Nach dem »Ausschussprinzip« funktioniert ein großer Teil der Brüsseler Politik. Neben den genannten Ausschüssen gibt es noch weitere, zum Teil sehr einflussreiche Ausschüsse wie den mächtigen Wirtschafts- und Finanzausschuss, der in ähnlicher Weise wie der COREPER die Treffen der Wirtschafts- und Finanzminister vorbereitet oder das Politische und Sicherheitspolitische Komitee, das den Ministerrat in der Außenpolitik »berät«, aber auch konkrete, militärische Aktionen der Union leitet. Oder den Beschäftigungsausschuss, der den Ministerrat im Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik »berät«.

Die wenigsten Ausschüsse haben so viel Macht wie der Ausschuss der Ständigen Vertreter, aber praktisch jede politische Entscheidung basiert auf seiner selektiv wirkenden Vorarbeit. In der Art dieser Vorbereitung, z.B. durch die Auswahl von Material, durch die Art und den Umfang der durchgeführten Konsultationen, freilich auch durch konkrete Formulierungen sind viele Entscheidungen bereits vorweggenommen. Bestimmte Sachverhalte erscheinen, wenn sie zuständigen Politikern wie z.B. den Kommissaren vorgelegt werden, als vermeintliche »Sachzwänge« oder »Fakten«, obwohl sie es nach näherer Beschäftigung nicht sind. Diese Art der Einflussnahme durch die Beamtenschaft ist öffentlich nicht nachvollziehbar und umgeht somit jegliche demokratische Kontrolle.

**Lobbying**

Der Begriff Lobbying (auch Lobbyismus) hat eine überwiegend negative Konnotation. Ursprünglich bezieht er sich auf die Lobby (Vorhalle) des Parlaments, wo Interessenvertreter seit jeher versuchen, Einfluss auf Entscheidungsträger in der Politik zu nehmen. Lobbyarbeit an sich ist jedoch keinesfalls illegal, sondern in gewissen Grenzen sogar ein legitimes Mittel für Verbände und Wirtschaftsteilnehmer, ihre Interessen in den politischen Willensbildungsprozess einzubringen. In Brüssel werden zu diesem Zweck von den jeweiligen Lobbyisten Veranstaltungen zum Thema organisiert, Gesprächstermine mit Entscheidungsträgern vereinbart (z.B. Kommissionsmitglieder, Abgeordnete) oder Informationsmappen versandt. Allerdings schwimmt oft die Grenze der legitimen demokratischen Interessensvertretung zur illegitimen Einflussnahme auf Entscheidungsträger. Demokratisch problematisch wird es auch in Abwesenheit von Korruption, wenn politische Entscheidungen von intransparenten außerparlamentarischen Interessensvertretungen inhaltlich vorstrukturiert werden. Denn nicht selten schreiben Lobbyisten direkt an Gesetzesentwürfen mit.

Brüssel hat sich schnell zur »Hauptstadt« des Lobbyismus in Europa entwickelt. Zur Zeit sind schätzungsweise 15.000 bis 20.000 Interessenvertreter vor Ort. Es gibt keine verlässlichen Daten über die Zahl der Lobbyisten und deren Finanzmittel, da bisher keine Registrierung oder eine Offenlegung ihrer Finanzquellen vorgeschrieben ist. Die überwiegende Zahl dieser Lobbyisten ist für Wirtschaftsverbände und Unternehmen tätig. Gegenwärtig sind nahezu alle nationalen Interessengruppen aus diesem Bereich sowie über 200 multinationale Konzerne über Verbindungsbüros in der »Hauptstadt« der EU präsent. Seit Mitte der 1980er Jahre gibt es zahlreiche Lobbyagenturen. Mittlerweile existieren etwa 250 dieser Agenturen und Kanzleien.

Lobbying ist schon auf nationalstaatlicher Ebene problematisch. In der Europäischen Union wächst er sich jedoch zu einer konkreten Gefahr für die Demokratie aus. Wohl kaum eine EU-Richtlinie kommt ohne die Mitwirkung von Lobbyisten zustande. Bekanntermaßen wird im Gegensatz zum Gesetzgebungsprozess

in den Nationalstaaten auf EU-Ebene weit häufiger direkt auf Lobbyisten als Politikberater zurückgegriffen, z.B. indem Vertreter von Interessengruppen in beratende Ausschüsse berufen werden. Das Europäische Parlament und der Ministerrat verfügen über keinen eigenen Informations- und Beratungsdienst, der etwa dem Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages entsprechen würde.

Ein Grund, weshalb Lobbyismus besonders in der EU ein gravierendes Demokratieproblem darstellt, ist die Tatsache, dass nur die Kommission über ein Initiativrecht verfügt. Infolgedessen können die Lobbyisten bei den wenig beachteten Kommissionsbeamten ansetzen und direkten Einfluss auf die ersten Entwürfe einer Gesetzesvorlage nehmen, vielmehr noch Gesetzesvorlagen anregen. Aber auch der auf die Europaparlamentarier gerichtete Lobbyismus ist problematisch, weil für sie nur schwache Regeln für die Offenlegung von Nebentätigkeiten existieren. Eine Reihe von Abgeordneten des Europarlaments ist sogar gleichzeitig als Lobbyist tätig.<sup>51</sup>

Persönliche Kontakte und Insider-Wissen sind im Lobbying äußerst wichtig. Der Wechsel von ehemaligen Entscheidungsträgern zu Unternehmen oder Lobbygruppen (und umgekehrt) kann diesen großen Einfluss sichern. Diese »Drehtür« gibt es in der EU sowohl auf Kommissarebene als auch bei hochrangigen Mitarbeitern. So ging z.B. der Direktor der Generaldirektion Umwelt Jim Currie 2001 zu British Nuclear Fuels; und in den Jahren 2007 und 2008 wechselten mehrere hohe EU-Beamte zu Wirtschaftskanzleien, die auch Lobbyleistungen anbieten.<sup>52</sup> Diese Problematik ist als »Drehtür-Problem« bekannt und wird von der EU-Kommission trotz Protesten seitens der Zivilgesellschaft bisher ignoriert.

Eine öffentliche Kontrolle des Lobbying ist nur möglich, wenn der Prozess und seine Akteure transparenter werden. Angesichts der steigenden Bedeutung dieses Sektors sind effektive Kontroll-

<sup>51</sup> Siehe die Spinwatch-Studie »Too close to comfort« von Juli 2008: <http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2008/07/europaabgeordnete-und-wirtschaftsinteressen-zu-enge-verbindungen/>

<sup>52</sup> Mehr unter <http://www.worstlobby.eu/2008/vote/info/9/worstgreenwash>.

möglichkeiten jedoch immer noch sehr rar gesät. Manche Autoren gehen so weit, von Lobbyisten als »fünfter Gewalt« (in Anlehnung an die Rolle der Presse als vierter Gewalt) zu sprechen.<sup>53</sup> Denn mittlerweile hat sich die Verflechtung von Lobbyisten und Politikern in Brüssel zu einem fast undurchdringlichen Dickicht ausgewachsen. Seit Juni 2008 existiert – auf Druck der Zivilgesellschaft hin – ein Lobbyistenregister der EU-Kommission. Im Gegensatz zum US-amerikanischen Vorbild allerdings ist die Eintragung nicht verpflichtend, und auch sonst ist das Register in seiner Ausgestaltung kaum geeignet, die erwünschte Transparenz zu erzielen. Es fehlen die Namen der Lobbyisten sowie genaue Finanzangaben. Lobbyisten können ihre Budgets in großen Spannen von 50.000 Euro angeben. Lobbyagenturen können ihre Kunden sogar nur in 10%-Schritten ihres Umsatzes beziffern, d.h. es wird nur aufgezeigt, wie hoch der Beitrag des jeweiligen Kunden am Gesamtumsatz ist (jedoch nur solche mit Anteilen über 10% und sonst nur in 10%-Schritten). Bei einer Agentur, die zwei Millionen Euro Umsatz im Jahr macht, wären das also Stufen von 200.000 Euro. Je größer eine Agentur ist, desto weniger transparent muss sie sein – ein widersinniger Ansatz.

Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass das Register keine substantziellen Verbesserungen im Hinblick auf die Transparenz des Brüsseler Lobbyismus-Dschungels bringen wird. Bis Ende Oktober 2008 haben sich nur knapp 500 Lobbyorganisationen registriert, davon sind jedoch nur 39 Lobbyagenturen oder Kanzleien. Das Public Affairs Directory Brüssel listet jedoch ca. 2.500 Lobbyorganisationen auf, die allein in Brüssel ansässig sind. Die Zahl der Interessenvertretungen, die nicht in Brüssel angesiedelt sind, aber dort Lobbyarbeit machen, ist unbekannt. Wichtige Verbände oder große Lobbyagenturen wie Hill & Knowlton fehlen. Wer weiter im Dunkeln arbeiten will, kann dies tun und muss keine ernsthaften Sanktionen befürchten.

<sup>53</sup> Vgl. dazu T. Leif/R. Speth, Lobbyismus in Deutschland – einflussreich und unkontrolliert?, abzurufen unter: <http://www.rudolfspeth.de/PDF/Lobbyismus.pdf>.

Es gibt jedoch zwei Ansatzpunkte, um Verbesserungen durchzusetzen: Erstens will die EU-Kommission das Register nach einem Jahr evaluieren und gegebenenfalls striktere Bestimmungen hinsichtlich der Verbindlichkeit in Erwägung ziehen. Allerdings wird eine solche Auswertung wohl schwierig, da zwar die bereits eingetragenen Organisationen bekannt sein werden, die Zahl der nicht registrierten Lobbyverbände jedoch weiterhin im Dunkeln liegen wird. Zweitens soll jetzt eine Arbeitsgruppe zwischen Europaparlament und EU-Kommission Pläne für ein neues gemeinsames Register vorlegen. Das Europaparlament hatte im Mai 2008 ein strikteres und verpflichtendes EU-Lobbyistenregister gefordert, das die Namen von Lobbyisten und aussagekräftige Finanzdaten enthalten soll. Insofern bietet diese Arbeitsgruppe eine Chance, ein verbessertes Register durchzusetzen. Ein Vorschlag sieht vor, dass die Hausausweise (Ausweis zum regelmäßigen Betreten des EP) mit der Eintragung in das Lobbyistenregister gekoppelt werden und so der Druck auf die Lobbyorganisationen steigt, sich zu registrieren. Freilich wird damit nicht das Problem der ungenauen Daten im Register gelöst. Deshalb fordern Nichtregierungsorganisationen wie das Netzwerk ALTER-EU<sup>54</sup> weitere inhaltliche Verbesserungen, wie die Streichung der 10%-Option für Agenturen und genauere Stufen für die Angabe der Finanzdaten.

Transparenzregeln wie ein für alle verpflichtendes Lobbyistenregister beseitigen zwar nicht strukturelle Machtungleichgewichte. Sie sind jedoch ein erster, dringend notwendiger Schritt, um Lobbying in der EU transparent und damit der öffentlichen Kontrolle zugänglich zu machen. Darüber hinaus muss die EU dem Lobbying Schranken setzen und die Vorzugsbehandlung für Unternehmensinteressen beenden. Strikte Karenzzeiten (»Abkühlphasen«) sind nötig, bevor europäische Entscheidungsträger als Lobbyisten arbeiten dürfen.

<sup>54</sup> Die 2005 gegründete Allianz für Lobby Transparenz und ethische Regeln (ALTER-EU, [www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org)), ein europaweites Bündnis aus über 160 Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Gewerkschaften und Wissenschaftlern, tritt für verpflichtende Transparenzregeln für Lobbyisten ein. Alle Brüsseler Lobbyisten sollen sich in ein Register eintragen und offenlegen, für wen sie arbeiten, zu welchen Themen und wie viel Geld sie dafür bekommen bzw. dafür einsetzen.

**Legitimation durch Politik?**

In den Informationsmaterialien für Bürger, die die EU-Kommission erstellt, sind regelmäßig Auflistungen von Zielen und Maßnahmen enthalten, die die EU sich setzt bzw. schon erreicht hat. Die Bürger sollen erkennen, dass die EU in ihrem Interesse handelt, eine »gute« Politik macht und zwar in wichtigen Bereichen wie Wirtschaft, Umwelt oder Forschung. In demokratischen Staaten kennen wir solche Formen der Selbstdarstellung vor allem von Parteien und Regierungen, die gewählt bzw. wieder gewählt werden wollen. Welche Funktion aber hat die Propaganda in der EU? Die Kommission – also das Organ, das am ehesten einer Regierung entspricht – entzieht sich dem Einfluss der Wähler, benötigt also deren Zustimmung nicht für eine Wiederwahl. Wozu also der Aufwand? Die Antwort ist, dass die EU sich schon immer über ihre Ergebnisse, ihren »Output« zu legitimieren suchte. Wenn die Bürger der Politik der EU-Kommission zumindest rückblickend zustimmen, so die Annahme, dann werden sie die EU auch weiterhin befürworten. Die EU wäre damit über ihre guten und vernünftigen Ergebnisse legitimiert.

So logisch dieses Vorgehen erscheint, so problematisch ist es aus demokratischer Perspektive. Denn in der Demokratie entsteht Legitimation nur über demokratische Willensbildung, also über Wahlen und Abstimmungen. Versprechungen und Ergebnisse bilden zwar die Grundlage für diese Willensbildung, können sie aber nicht ersetzen, weil die Bürger unterschiedlich bewerten und eine Wahl zwischen verschiedenen Angeboten treffen. Sie selbst definieren erst über ihre Wahlentscheidung, über Zustimmung oder Ablehnung, was ein gewünschtes Ergebnis ist. Legitimation in der Demokratie entsteht also nur prozedural – durch das Verfahren.<sup>55</sup> Umgekehrt hat Output-Legitimation nur in nicht-demokratischen Systemen eine Bedeutung: Diktatoren etwa rechtfertigen

<sup>55</sup> Argumente gegen die output-Legitimation finden sich z.B. in: H. Abromeit, Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen 2002; H.-J. Lauth, Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden 2004; C. Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, Berlin 2008; W. N. Nelson, On justifying democracy. London 1980.

ihre schwer anfechtbare Macht mit einer Politik, die angeblich im Interesse des Allgemeinwohls und damit einer Mehrheit ist. »Wenn die Demokratie kein gutes Leben verspricht«, schreibt der Staatsrechtsprofessor Christoph Möllers, »so folgt umgekehrt aus dem guten Leben auch keine demokratische Legitimation. Wohlfahrt, materielle Sicherheit, Output kann es auch in einer autoritären Ordnung geben«.<sup>56</sup>

Wenn also die EU mit ihren Leistungen zu beeindrucken versucht, offenbart sich darin ihr eigenes Demokratiedefizit – unabhängig davon, ob uns ihre Leistungen gefallen oder nicht. Weil die Kommission nicht als gewählte Regierung aus dem EU-Parlament hervorgeht und weil sie – und nicht das Parlament – über das Initiativrecht verfügt, haben die europäischen Wahlen für die Bürger keinen oder keinen nachvollziehbaren Effekt auf die Politikergebnisse der EU. Mit der Eigenwerbung versucht die Kommission, dieses Demokratiedefizit teilweise zu kompensieren. In dem Maße, in dem ihr das gelingt, vergrößert sie aber das Demokratieproblem noch: Denn je größer die Zustimmung der Bürger zur Politik der Kommission ist, desto weniger werden sie eine Demokratisierung der EU für notwendig halten. Leider sind nämlich selbst Bürger mit ausgeprägterem Demokratiebewusstsein korrumpierbar, sobald sie das Gefühl haben, die gewünschten Ergebnisse auch erzielen zu können, ohne die mühsamen und ergebnisoffenen demokratischen Verfahren zu durchlaufen. Zu leicht vergessen wir, warum wir eigentlich in einer Demokratie leben wollen. In den Worten von Christoph Möllers: »Alle würden ihre Präferenzen am liebsten ohne demokratische Prozeduren durchsetzen können, und weil es allen so geht, können wir uns auf demokratische Prozeduren einigen. ... Wir leben nicht in einer demokratischen Ordnung, um bestimmte Probleme zu lösen, sondern weil dies am besten zum Ausdruck bringt, wie wir uns selbst verstehen: als freie Personen unter wechselseitiger Anerkennung der Freiheit aller anderen.«

<sup>56</sup> C. Möllers, Demokratie..., a.a.O.

### Der European Roundtable of Industrialists

Bei der Beantwortung der Frage, warum die EU heute so ist, wie sie ist, darf der 1983 gegründete European Roundtable of Industrialists (ERT) nicht fehlen. Der ERT ist ein Zusammenschluss von Führungskräften von etwa 45 europäischen transnationalen Konzernen. Mitglied werden können nur Industrievertreter und dies nur auf Einladung. Ziel dieses Think-Tanks ist die direkte Einflussnahme auf die Europapolitik. Im Gegensatz zum typischen Lobbyismus geht es dem ERT nicht um die Einflussnahme auf einzelne Richtlinien, sondern um die Durchsetzung ganzer Politikkonzepte. Dies wird erreicht durch die persönliche Nähe, die seine Mitglieder vor allem zu den Mitgliedern der Kommission und des Rats unterhalten. Binnenmarkt, Wettbewerbspolitik, Euro, EZB-Politik, Infrastrukturpolitik, Osterweiterung – diese und andere Bereiche haben sich stark in die vom ERT vorgeschlagene Richtung entwickelt. Wohl kaum eine andere Lobbyistengruppierung hat so großen Einfluss auf die EU-Institutionen und die Formulierung der Gemeinschaftsverträge wie der ERT. Der Öffentlichkeit ist dies jedoch kaum bewusst. Seine Legitimation leitet der ERT für sich selbst aus der wirtschaftlichen Bedeutung und großen Angestelltenzahl der von seinen Mitgliedern gelenkten Konzerne ab.\*

\* Angelehnt an: Belen Balanya/Ann Doherty/Olivier Hoedeman/Adam Ma'anit/Erik Wesselius, »Europe INC.: Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power«, Pluto Press, 2004.

### Umfragen und Anhörungen

Die Ergebnis-Orientierung der EU-Kommission hat ihren geschichtlichen Ursprung in der Tatsache, dass die ersten europäischen Verträge der Nachkriegszeit noch Zweckbündnisse in begrenzten Bereichen (Kohle und Stahl, Atomkraft, gemeinsamer Binnenmarkt) waren. Die gegenüber den Regierungen verpflichtete Kommission

musste diesen regelmäßig nachweisen, dass sie die vertraglich gesetzten Ziele erreicht. Inzwischen jedoch geht die EU über ein fokussiertes Zweckbündnis weit hinaus. Sie ist in allen wichtigen Politikbereichen tätig und verlangt deshalb nach stärkerer demokratischer Kontrolle, was bedeuten würde, dass die Kommission sich nicht mehr gegenüber den Regierungen – die sie einsetzen und abberufen können – sondern gegenüber den Bürgern rechtfertigen muss – also (ab)wählbar zu sein hat. Doch weil diese Legitimierung der Kommission bis heute ausbleibt, richtet sich die Kommission mit ihren Ergebnisberichten längst nicht mehr allein an die Regierungen, sondern direkt an die Bürger.

Dazu greift die EU-Kommission auf Umfragen und Anhörungen zurück und entwickelt ganze »Kommunikationsstrategien«, die sie in Weißbüchern darlegt.<sup>57</sup> Das zuletzt erklärte Ziel der EU-Kommission besteht darin, die »Kommunikationskluft« zwischen den Bürgern und den EU-Institutionen zu überbrücken. Als Begründung wird angegeben, die Bürger hätten ein »Recht darauf, über Europa und seine konkreten Projekte informiert zu werden, ihre Ansichten zu Europa zu äußern und gehört zu werden.« Angestrebt werden ein »partnerschaftlicher Ansatz« und die Festlegung »gemeinsamer Grundsätze«. Das übergeordnete Ziel der Kommunikationsstrategie sei ein Beitrag zu einer »gesunden Demokratie« in der EU. Zusammengefasst verfolgt die Kommission folgende Ziele: Höherer Informationsstand der Bürger über EU-Angelegenheiten, Dialog zwischen EU-Institutionen und Bürgern, öffentliche Debatte über die EU, klares Bild der öffentlichen Meinung in Europa seitens der Kommission.

Doch obwohl Umfragen und Anhörungen in bestimmten Kontexten nützlich sein können, sind sie doch für eine »gesunde Demokratie« nicht hinreichend, weil sie an sich keine im engeren Sinne demokratischen Instrumente darstellen. Es sind vielmehr Verfahren, die auch von nicht-demokratischen (nicht abwählbaren) Regierungen genutzt werden können. Sie sind nicht bindend, und

<sup>57</sup> Weißbuch Kommunikation 2006: [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf)

die aus ihnen abgeleiteten politischen Entscheidungen sind für die Bürger weder kontrollierbar noch in ihrem Zustandekommen nachvollziehbar. Umfragen sind problematisch, weil sie auf spontanen Antworten zu einer Vielzahl von Themen beruhen und so den Prozess einer wirklichen Meinungsbildung umgehen. Doch sollten Demokratien eigentlich auf Wählerentscheidungen beruhen, die nach einer Phase der Meinungsbildung gefällt werden. Anhörungen schaffen zwar ein besseres Umfeld für Diskussion und Informationsaustausch, sind aber meist nicht repräsentativ und vor allem nicht demokratisch legitimiert.

### 3. Fazit

Der Gegenstand unsere Analyse der Demokratie in der Europäischen Union waren jüngste Entwicklungen und allgemeine Praktiken sowie die institutionellen Regeln der Verträge, insbesondere des Lissabon-Vertrags, der nach Auffassung einer Mehrheit der EU-Politiker die bislang weitreichendsten Demokratisierungen verspricht. Unser Ansatz war streng normativ ausgerichtet. Demokratie ist eine Soll-Bestimmung für Herrschaft, und insofern muss eine demokratische Bestandsaufnahme das normative Ideal zum Vergleich heranziehen. Ein damit einhergehendes Versäumnis ist, dass wir die genauen Bedingungen, die zu dem Status Quo geführt haben, nicht ausreichend würdigen können.

Uns ist bewusst, dass die EU ohne den Einsatz vieler Politiker nicht einmal den im Lissabon-Vertrag skizzierten Stand der Demokratisierung erreicht hätte. Und umgekehrt bleiben in unserer Analyse viele derjenigen Einzelakteure unerwähnt, die maßgeblich für das Ausbleiben weitergehender Reformen verantwortlich sind. Obwohl dies wichtige Aspekte sind, liegt der Vorteil ihrer Vernachlässigung in der deutlicheren Hervorhebung der Standortbestimmung als Handlungsgrundlage für Politik und Zivilgesellschaft.

Wie ist nun der Lissabon-Vertrag insgesamt zu bewerten, wenn wir die von uns aufgestellten demokratischen Kriterien heranziehen? Bringt er wirklich mehr Demokratie in die EU? Zusammenfassend kann man sagen: Nicht wirklich. Was der Vertrag in der Tat bringt, ist eine weitere Ermächtigung des Europäischen Parlaments im Hinblick auf seine effektiven Entscheidungskompetenzen vor allem gegenüber dem Rat. Das Mitentscheidungsverfahren wird zum ordentlichen Verfahren, also zum vorherrschenden Normalfall. Dies ist zunächst einmal zu begrüßen, weil das Parlament das von allen EU-Organen am besten legitimierte ist. Doch müssen im gleichen Zuge auch die damit verbundenen Nachteile und die Versäumnisse erwähnt werden. *Erstens* geschieht die Stärkung des



Parlaments im Rahmen einer allgemeinen Stärkung der EU-Organe und damit einer Stärkung der EU-Ebene insgesamt gegenüber den Demokratien der Mitgliedsstaaten. Wir sehen leider keinen Anlass zu der Vermutung, dass auch mit den Regelungen des Lissabon-Vertrags eine weitere Zentralisierung verhindert bzw. bedeutend besser legitimiert würde. Das ist deshalb besonders problematisch, weil – *zweitens* – auch mit dem Lissabon-Vertrag die EU-Ebene insgesamt viel weniger demokratisch funktionieren würde als die einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Demokratisierung der EU hinkt also ihrer Kompetenzausweitung hinterher. Und *drittens* enthält auch der Lissabon-Vertrag keine einzige Reform, die den Bürgern effektive Kontrollmöglichkeiten in die Hand geben würde. Weder bringt das Parlament eine Regierung hervor, die von den Bürgern über die Parlamentswahlen zur Rechenschaft gezogen werden könnte noch wurden direkt-demokratische Verfahren eingeführt. Bürgerbeteiligung bleibt beschränkt auf das Recht zur Wahl eines (unechten) Parlaments, wobei der Wahlmodus undifferenziert ist.

Darüber hinaus gesteht der Vertrag den Bürgern lediglich »ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union« (Art. 9, EUV neu) sowie Anhörungsrechte zu. Auch die oft als Fortschritt gepriesene Europäische Bürgerinitiative ist kein effektives Mittel der demokratischen Kontrolle. Die einzige wirkliche Demokratisierung im Lissabon-Vertrag besteht also in der Stärkung des Parlaments als EU-Organ gegenüber den anderen EU-Organen, nicht aber in der Stärkung der Bürger in ihrer Kontrolle über diese Organe, über die Verträge oder die EU-Gesetzgebung. Im Ergebnis ändert sich also für die Bürger nichts Spürbares. Sie werden sich auch weiterhin lediglich alle fünf Jahre für eine Partei zu entscheiden haben.

Auf eine einfache Formel gebracht, besteht das Demokratie-Defizit der EU darin, dass die Kompetenzkompetenz bei den Regierungen liegt, nicht bei den Bürgerinnen und Bürgern. (Freilich trifft diese Diagnose auch auf viele demokratisch verfasste Republiken zu, ein solcher Vergleich darf nicht zur Rechtfertigung des Missstandes herangezogen werden. Wir kommen darauf zurück.)

Eine Letztkontrolle der Bürger würde vor allem direkt-demokratische Verfahren und das mit ihnen verbundene Demokratie-Verständnis voraussetzen. In diesem Verständnis sind Parlamentarier und Regierungen von den Bürgern beauftragte Vertreter bis auf Widerruf, die der Politik Kontinuität verleihen. Ihrem Handeln gegenüber können die Bürger mit Einspruch (fakultativem Referendum) oder eigenen Vorschlägen (Volksgesetzgebung) reagieren; und mit obligatorischen Referenden wird sichergestellt, dass besonders wichtige Entscheidungen (z.B. über Verfassungsreformen) nur mit der expliziten Zustimmung einer Bürgermehrheit getroffen werden. Vertragsreformen der EU, die der Bedeutung nach etwa einer Verfassungsreform eines Staates entsprechen, bedürfen diesem Verständnis nach schon in der Ausarbeitung einer besonderen Legitimierung durch einen direkt gewählten Konvent sowie einer abschließenden Legitimierung durch Referenden über den Reformvertragstext (siehe dazu Teil 2: »Auswege«.) Erst mit der Einführung dieser Verfahren wäre die Letztkontrolle der Bürger garantiert und das daran gekoppelte Repräsentativsystem demokratisch legitimiert.

Eine Letztkontrolle durch die Bürger ist deshalb zentral, weil sie alle anderen, aus ihr hervorgegangenen Organe und Verfahren legitimiert – sogar dann, wenn diese im Einzelfall vom demokratischen Ideal abweichen. Im Fall der EU ist das besonders wichtig, weil wegen ihrer strukturellen Besonderheiten gleichzeitig umfassende und eindeutig zufriedenstellende Verfahren derzeit kaum möglich oder zumindest nicht in Sicht scheinen. So wäre das Mehrheitsverfahren im Rat, das an sich demokratisch problematisch ist, dann akzeptabel, wenn es von den Bürgern explizit und möglichst direkt beschlossen würde und von ihnen auch wieder zurückgenommen werden könnte. Entsprechendes trifft auf Kompetenzübertragungen auf die EU zu. Werden diese von den Bürgern kontrolliert, sind sie demokratisch weit weniger bedenklich. Und auch die hier kritisierten Mängel des Parlaments – etwa der, keine durch Wahlen kontrollierbare Regierung hervorzubringen – wären teilweise ausgeglichen, hätten die Bürger die Möglichkeit, statt der Regierung jede einzelne Entscheidung der EU-Legislative

per fakultativem Referendum »abzuwählen«. Das Fehlen des Diskontinuitätsprinzips wäre mit der Einführung direkter Demokratie als Problem teilweise entschärft, weil in diesem Falle Gesetzgebungsvorhaben, die sich nicht mit einer Neuwahl des Parlaments automatisch erledigen, per fakultativem Referendum einzeln angefochten werden könnten. Dies alles spricht dafür, den EU-Verträgen eine besondere Legitimation durch einen demokratisch gewählten Konvent zu verleihen, auf den alle Organe und Verfahren zurückgehen.

Ein häufiges Argument gegen direkte Demokratie ist, dass sie auf höheren föderalen Ebenen unpraktikabel sei, sodass der Vorrang der repräsentativen Demokratie dort noch zunähme. Wir möchten diesem Argument mit dem Hinweis entgegenen, dass es die Herstellung von Repräsentativität ist, die umso schwieriger wird, je größer und damit heterogener das Hoheitsgebiet ist. In der EU scheint es uns unrealistisch, davon auszugehen, man könne rund 500 Millionen Bürger aus 27 oder mehr Staaten mit noch weit mehr Sprachen, Kulturen und politischen Orientierungen in einem 750-köpfigen Parlament zufriedenstellend repräsentieren. Das würde auch oder gerade gelten, wenn dieses Parlament aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorginge (was derzeit nicht der Fall ist).

Seine Bedeutung besteht damit weniger in der Repräsentation aller relevanten Gruppierungen der EU als in der Notwendigkeit, einen gemeinsamen und kontinuierlichen, demokratisch kontrollierten Raum der Politikgestaltung zu bilden.<sup>58</sup> Und seine Kontrollierbarkeit ist bei einem so mächtigen, weil über so viele Menschen regierenden Organ nicht weniger wichtig, sondern im Gegenteil noch wichtiger als etwa bei einem Kommunalparlament. Geleistet werden kann das aber nur durch die genannten direkt-demokratischen Verfahren. Vorgelebt wird uns dieses Prinzip von der Schweiz. Dort spielt die direkte Demokratie eine so große Rolle, nicht weil es die Kleinheit der Alpenkonföderation sie zulassen würde, sondern weil es ihre hohe kulturell-politische Diversität,

<sup>58</sup> Vgl. C. Möllers, Demokratie..., a.a.O.

ihr ausgeprägter Föderalismus und die daraus resultierende Konkordanzdemokratie<sup>59</sup> erfordern.

Somit stellt sich die Frage, ob die EU wenigstens langfristig, also über den Lissabon-Vertrag hinaus, eine weitergehende Demokratisierung erwarten lässt. Unsere Antwort ist, dass der bisherige Trend nicht auf eine solche Entwicklung schließen lässt. Mit ihrem vertraglich fest geschriebenen Demokratieverständnis und mit ihrem Vorgehen im Zusammenhang mit den jüngsten Vertragsratifikationen hat sich die EU sichtlich von dem hier vertretenen Demokratieverständnis noch weiter entfernt. Zudem wollen wir deutlich davor warnen, das Demokratiedefizit der EU zu sehr als rein technisches Problem zu sehen, für das einfach niemand eine befriedigende Lösung kennt. Zwar bestehen, wie wir gezeigt haben, gewisse Dilemmata; aber wir müssen auch fragen, wer von einer ausbleibenden Demokratisierung der EU profitieren könnte. Jedenfalls wäre es naiv, davon auszugehen, die Politik würde uns Bürgerinnen und Bürger schon im rechten Moment mit den rechten Reformen beglücken, wie manche Politiker uns weiß machen wollen. Vielmehr zeigt die Geschichte, dass Demokratie meist gegen den Widerstand der Machthaber durchgesetzt und gegen sie verteidigt werden musste.<sup>60</sup> Dies zeigt sich besonders immer dann, wenn die Bürger mehr effektive Beteiligungsrechte einfordern, weil hier die Machtinteressen der gesamten politischen Klasse angeührt werden. Deshalb sollte die Zivilgesellschaft auch Sorge tragen, diejenigen Akteure zu identifizieren, die eine Demokratisierung der EU blockieren bzw. eine undemokratische Zentralisierung vorantreiben.

<sup>59</sup> Als Konkordanzdemokratie wird ein Typus der Volksherrschaft bezeichnet, der darauf abzielt, eine möglichst große Zahl von Akteuren (Parteien, Verbände, Minderheiten, gesellschaftliche Gruppen) in den politischen Prozess einzubeziehen und Entscheidungen durch Herbeiführung eines Konsenses zu treffen. Demzufolge spielt die Mehrheitsregel als Entscheidungsmechanismus keine zentrale Rolle im politischen System. Das Gegenmodell zur Konkordanzdemokratie wird als Konkurrenzdemokratie oder Mehrheitsdemokratie bezeichnet. Die Konkordanzdemokratie bewirkt Stabilität, da eine eigentliche Opposition im Parlament fehlt.

<sup>60</sup> Bemerkenswerte und erfreuliche Ausnahmen wie etwa die freiwillige Abdankung eines Monarchen in Birma zugunsten einer demokratischen Republik bestätigen die Regel.

Nicht vergessen werden darf, dass die Zukunft der Demokratie in der Europäischen Union auf das Engste verknüpft ist mit der Zukunft der Demokratie in den Mitgliedsstaaten. Schließlich geht die EU mit ihren Institutionen aus diesen Mitgliedsstaaten hervor und wird in ihrer Ausformung begrenzt durch die Erwartungshorizonte, die die Mitgliedsstaaten gemeinsam einbringen. Dies bestätigen die Erfahrungen von *Mehr Demokratie* hinsichtlich der Einführung von direkter Demokratie auf der Bundesebene. Noch vor 20 Jahren war der Widerstand in der Politik sehr viel größer als heute, was wir nicht zuletzt darauf zurückführen, dass die direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern immer weiter ausgebaut wurde. Dies gibt den Bürgern und lokalen Politikern Gelegenheit, Erfahrungen mit diesen Verfahren zu sammeln und wirkt sich insgesamt positiv auf die Einstellung der Bundespolitik aus. Entsprechende Effekte können wir zwischen Staaten- und EU-Ebene erwarten.

Gebraucht werden also starke zivilgesellschaftliche und parlamentarische Kräfte, die sich der Demokratieentwicklung sowohl in ihren jeweiligen Staaten widmen, als auch sich EU-weit vernetzen, um so die EU-Ebene zu erreichen. Der Erfolg einer solchen Bewegung wird maßgeblich davon abhängen, wie gut sie in der Lage sein wird, über politisch-inhaltliche Unterschiede hinweg das gemeinsame Ziel der Demokratie in Kooperation anzugehen. *Mehr Demokratie* nimmt hier einen in Europa noch seltenen Sonderstatus ein, indem sich die Organisation von vornherein dazu entschlossen hat, keine politisch-inhaltlichen Ziele zu verfolgen, sondern sich auf die Einführung und Ausgestaltung demokratischer Verfahren zu beschränken. Es wäre zu wünschen, dass in anderen Ländern der EU noch mehr Organisationen dieses Profils entstehen und sich vernetzen, etwa über die Netzwerk-Organisation *Democracy International*. Aber auch die politisch ausgerichteten Organisationen bleiben unverzichtbar für die Erwirkung von mehr Demokratie. Wichtig ist, dass wir gemeinsam den Wert der Demokratie erkennen und sie nicht länger gegen unsere eigenen Interessen oder die der Europäischen Union ausspielen – und auch nicht gegen sie ausspielen lassen.

## Teil 2 Auswege

Nach der eingehenden – wenn auch unvollständigen – Analyse der Demokratie in der Europäischen Union wollen wir es nicht bei der Feststellung demokratischer Mängel belassen, sondern nach möglichen Auswegen aus der Misere suchen. Dabei gehen wir von denselben Kriterien für Demokratie aus, die wir schon der Analyse zugrunde gelegt hatten (siehe Einleitung) und die das Ideal andeuten, dem es sich anzunähern gilt: Allgemeine Ziele sind erstens die Herstellung der Letztkontrolle der Bürger über die Ausgestaltung der EU und zweitens eine EU, deren Institutionen in demokratischen Entscheidungsverfahren (Wahlen und Abstimmungen) auf sich ändernde Mehrheitsverhältnisse unter den Bürgern effektiv und wahrnehmbar reagieren.

Wir stellen hier drei Vorschläge zur Diskussion. Der erste widmet sich dem Problem der Letztkontrolle durch die Bürger: Ein neuer EU-Grundlagenvertrag soll von einem direkt gewählten Konvent ausgearbeitet und den Bürgerinnen und Bürger der EU zur Abstimmung vorgelegt werden. Zweitens geht es um die Einführung direkt-demokratischer Verfahren auf Unionsebene, deren Ausgestaltung wir andeuten. Und drittens skizzieren wir ein demokratisches Institutionengefüge für die EU als visionäre Andeutung, wie die EU von morgen aussehen könnte.

Wir verstehen die Vorschläge als Beitrag zu einer Diskussion, die innerhalb der Zivilgesellschaft noch schwach ausgeprägt ist. Manche der Vorschläge, wie z.B. der demokratische Konvent oder die Einführung direkt-demokratischer Verfahren, entsprechen der offiziellen Position der Organisation *Mehr Demokratie*. Für andere Vorschläge – wie die zur näheren Ausgestaltung der Verfahren oder zu einem demokratischen Institutionsgefüge – trifft dies (noch) nicht zu; sie gehen allein auf die Autoren zurück.

## Ein demokratischer Konvent für Vertragsreformen

Im vorliegenden Buch haben wir den Konvent, aus dem der Verfassungsvertrag und damit im Wesentlichen auch der Lissabon-Vertrag hervorgegangen ist, unter demokratischen Gesichtspunkten

betrachtet. Unsere Bilanz fiel insgesamt negativ aus. Positiv zu vermerken bleibt der Grundgedanke, ein besonderes Gremium zu beauftragen, das auf einer breiteren Grundlage steht als nur den nationalen Staatsoberhäuptern und der Kommission. Wie ließe sich diese Grundüberlegung demokratisch ausgestalten?

Bei allem Nachdenken darüber, wie die EU organisiert sein sollte, vergessen wir nur zu oft, wer diese Frage eigentlich zu entscheiden hätte. Unserer Auffassung nach sind das die Bürger bzw. von ihnen direkt dafür beauftragte Vertreter. Die Parlamente und Regierungen fallen damit als Entscheidungsträger aus, denn sie sind für die Gesetzgebung bzw. Regierungsexekutive innerhalb der geltenden Verfassungen bzw. EU-Verträge und zweitens für eine bestimmte Legislaturperiode gewählt worden. Ein Mandat für die Ausarbeitung oder Reform von Verfassungen bzw. entsprechenden Inhalten von EU-Verträgen haben sie unserem Demokratieverständnis nach nicht. Und sie haben auch kein Mandat, aus sich heraus eine Nationalversammlung oder einen Konvent einzusetzen, wie es im Fall der EU geschehen ist. Schon im Jahre 1689 schrieb John Locke zu diesem Thema: »Die Legislative kann die Gewalt, Gesetze zu geben, nicht in andere Hände legen. Da diese Gewalt ihnen vom Volk übertragen wurde, können sie diejenigen, die sie innehaben, auch nicht an andere weitergeben. Einzig das Volk kann die Staatsform bestimmen.«<sup>61</sup>

Aus diesem Grund schlagen wir hier vor, zukünftige EU-Verträge über die Funktionsweise der EU von einem direkt gewählten Konvent ausarbeiten zu lassen und den Vertragsentwurf den Bürgern zur Abstimmung zu stellen. Weil es in diesem Vorschlag um die Verlagerung der Kompetenzkompetenz von den Regierungen zu den Bürgern geht, hat dieser Vorschlag für die Realisierung unseres Demokratieverständnisses eine zentrale Bedeutung.

Durch Wahlen einberufene verfassungsgebende Versammlungen hat es in der Geschichte wiederholt gegeben, beispielsweise die deutsche Nationalversammlung, die nach dem Ersten Weltkrieg die Weimarer Verfassung ausarbeitete. Aber nicht nur

<sup>61</sup> John Locke, Über die Regierung (1689), S. 141.

bei Neugründungen von Staaten spielen solche Versammlungen eine Rolle; auch grundlegende Verfassungsreformen können sie notwendig machen.

Vorbildhaftes Beispiel aus der jüngsten Geschichte ist die Verfassungsreform des Schweizer Kantons Zürich (siehe den Kasten auf Seite 122). Oft genug jedoch wurde die direkte Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung von der politischen Klasse umschiffert. So geschehen etwa in der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung. Damals hätte das vorläufige Grundgesetz, das selbst nicht auf eine direkt gewählte Versammlung zurückging und nicht einer Volksabstimmung unterzogen wurde, mit geeigneten Mitteln in eine Verfassung überführt werden sollen. Doch die zu dieser Zeit herrschenden Politiker entschieden, dass weder eine eigene Versammlung einberufen noch eine Abstimmung abgehalten werden sollte.

Die EU ist freilich kein Staat. Daher mag man einwenden, dass ein gewählter Konvent – also das Pendant zur verfassungsgebenden Versammlung der Nationalstaaten – nicht angebracht sei. Dieser Argumentation zu folgen, hieße jedoch, sich an den falschen – nämlich rein formalen – Kriterien zu orientieren. Nicht ob ein Staat mit allen notwendigen Eigenschaften vorliegt, ist entscheidend, sondern wie umfassend der Einfluss des in Frage stehenden Staatenbundes ist.

Die politische Bedeutung der EU und die schon vorhandene Ausdifferenzierung ihrer Organe und Institutionen sind so hoch und sogar so staatenähnlich, dass ein entsprechend differenziert demokratischer Umgang mit seinen vertraglichen Grundlagen notwendig geworden ist.<sup>62</sup> Auf der gleichen Basis lässt sich der Einwand zurückweisen, es gäbe ja kein europäisches Volk und nur Völker könnten sich demokratisch selbst regieren. Doch wenn diese europäischen Völker von wenig legitimierten Politikern und Kommissaren regiert werden können, wie es in der EU der Fall ist, so ist nicht einzusehen, warum sie sich nicht demokratisch auch selbst

<sup>62</sup> T. Schmitz, Das europäische Volk und seine Rolle bei einer Verfassungsgebung in der Europäischen Union, in: Europarecht (EuR) 2003, S. 217ff.

regieren können sollen – noch viel weniger, warum dies weniger legitim sein sollte als der Status Quo. Vor allem aber ist es Sache der Bürger der Nationen selbst zu entscheiden, inwieweit sie sich als Teil der europäischen Gemeinschaft auffassen, und inwieweit sie sich als eigenständige Nationen bzw. Völker verstehen wollen. Was zählt ist nicht die Feststellung des »Völkischen« durch einen selbst ernannten Richter, sondern allein der Wille (oder Unwille) der Betroffenen, sich als Teil einer politischen Einheit zu verstehen.

### Die drei Stufen des Konventsprozesses

Der Konventsprozess sollte folgende drei Hauptschritte aufweisen:

- Direktwahl der Konventsmitglieder
- Ausarbeitung eines Vertragsentwurfes
- Unionsweit Referenden über den Entwurf

Die Versammlung selbst würde sich aus Mitgliedern aus allen Staaten der Europäischen Union zusammensetzen. Die Kandidaten sollten zum Teil in innerstaatlichen Auswahlverfahren vorgeschlagen werden, und zum anderen Teil von den verschiedenen politischen Lagern in ganz Europa benannt werden. Das letzte Wort hätten aber die Bürgerinnen und Bürger, die am gleichen Tag in ganz Europa aus allen aufgestellten Kandidaten die Mitglieder des Konvents auswählen würden.

Die Arbeit des Konvents müsste demokratisch gestaltet und sowohl für alle Mitglieder der Versammlung als auch nach außen transparent sein. Ist der Konvent gewählt, wählen dessen Mitglieder aus ihrer Mitte ein Präsidium. Das Präsidium hat die Aufgabe, den Konventsprozess zu moderieren. Es besäße ausdrücklich keine Entscheidungsbefugnis. Alle Sitzungen des Konvents wären öffentlich. Entscheidungen innerhalb des Konvents erfolgten nach ausführlichen Diskussionen.

Die Abstimmung über den Entwurf kann keine einfache gesamt-europäische Volksabstimmung sein, weil das erstens die vertraglich zugesicherte Souveränität der Staaten übergehen würde, und weil zweitens die Bürgerinnen und Bürger der kleineren und klei-

## Die demokratische Verfassungsreform im Schweizer Kanton Zürich

Zwischen 1999 und 2006 kam es zur Totalrevision der Zürcher Verfassung von 1869. Der Prozess ist demokratisch so vorbildlich, dass er verdient, hier in Stichpunkten dargestellt zu werden.\*

1991	Der Kantonrat Leo Lorenzo Fosco fordert »für die Jahrtausendwende« eine neue Verfassung
13.6.1999	In einer Abstimmung sprechen sich die Zürcher mit rund 66% der abgegebenen Stimmen für eine Verfassungsreform durch einen Verfassungsrat aus.
18.7.2000	Die 100 Mitglieder des Verfassungsrates werden von den Bürgern Zürichs gewählt: 29 Frauen und 71 Männer aus sechs Fraktionen.
13.9.2000 bis Mai 2003	Der Verfassungsrat nimmt seine Arbeit auf. Kommissionen erarbeiten Vorlagen, es wird über Änderungsanträge abgestimmt, eine Redaktionskommission überarbeitet den Text. Der so entstandene Entwurf wird der Öffentlichkeit zur Diskussion vorgestellt (»Vernehmlassung«).
15.7.2003-15.11.2003	Tausende von Bürgern bestellen den Entwurf, lesen die Erläuterungen und diskutieren. Verbände, Parteien, Gemeinden wie Privatpersonen verfassen Stellungnahmen, die vom Sekretariat des Verfassungsrates ausgewertet werden.
Januar 2004 bis März 2004	Die einzelnen Kommissionen des Verfassungsrates diskutieren die Stellungnahmen und nehmen Änderungen in den entsprechenden Verfassungsteilen vor.
Juni und Juli 2004	Der Verfassungsrat berät über den neuen Gesamtentwurf und nimmt weitere Änderungen und Bereinigungen vor.
28.10.2004	Der Verfassungsrat beschließt per Abstimmung (64 Ja-Stimmen, 26 Nein-Stimmen, 5 Enthaltungen) den überarbeiteten Entwurf.
Februar 2005	Die Zürcher Stimmberechtigten nehmen in einem Referendum die neue Verfassung mit einem Ja-Stimmenanteil von 64,8 an.
1.1.2006	Die neue Verfassung tritt in Kraft.

\* Informationen überwiegend aus »Beleuchtender Bericht zur Vorlage zur neuen Verfassung des Kantons Zürich«, offizielle Information des Verfassungsrates zur Volksabstimmung vom 27. Februar 2005, vom 3.12.2004.

nen Staaten vergleichsweise wenig Einfluss auf das Ergebnis hätten. Ihnen könnte in diesem Fall gegen ihren Willen ein Grundlagenvertrag aufgenötigt werden. Daher schlagen wir nationale Referenden vor, die am gleichen Tag in ganz Europa abgehalten werden.

Für die Annahme des Entwurfs wäre eine »doppelte Mehrheit« erforderlich, d.h. es würden sowohl das gesamteuropäische Ergebnis als auch die nationalen Resultate berücksichtigt. Da die Abstimmungen in ganz Europa am gleichen Tag stattfinden sollen, wäre damit eine wechselseitige Beeinflussung von Abstimmungsergebnissen in den einzelnen Mitgliedsstaaten ausgeschlossen.

Die Vorteile des Verfahrens sehen wir in folgenden Punkten:

- Allein die Ankündigung eines demokratischen Konventsverfahrens würde von den Bürgern als echter Vertrauensbeweis empfunden und das Ansehen der EU verbessern.
- Es wäre die wohl denkbar effektivste Maßnahme, um das Bewusstsein für die Europaebene zu erhöhen und eine öffentliche Debatte anzufachen.
- Das Konventsverfahren mit seinen Wahlen, Diskussionen und Abstimmungen würde die Bürger einbeziehen und es ihnen ermöglichen, zwischen Alternativen zu wählen.
- Es würde einen Vertragsentwurf hervorbringen, der mit hoher Wahrscheinlichkeit mehrheitsfähig wäre, weil die Stimmbürger bei der Konventswahl eine Chance hätten, sich in die Kompromissbildung einzubringen.
- Durch die integrierende Kraft, die von (gleichzeitigen) europäischen Wahlen und Referenden ausgeht, würde die Identifikation der Bürger mit Europa gestärkt.
- Die Bürger bekämen die Kompetenzkompetenz (also die Macht, die Regeln der Macht zu bestimmen) und damit die demokratische Kontrolle über die Europäische Union.

*Mehr Demokratie* hatte das hier dargestellte demokratische Konventsverfahren unmittelbar nach dem Referendum über den Verfassungsvertrag in Frankreich der Öffentlichkeit vorgestellt und wenig später allen europäischen und nationalen Parlamentsabgeordneten der EU zur Kenntnis gebracht. Inzwischen haben an-

dere zivilgesellschaftliche Organisationen ähnliche Vorschläge gemacht, allen voran das europäische Netzwerk *Attac*.

Und die Bürger? Zumindest die Deutschen können dem Vorschlag eines direkt gewählten Konvents etwas abgewinnen. Im Frühjahr 2007, als die EU sich noch in der Krise nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags befand, gab *Mehr Demokratie* eine repräsentative Umfrage in Auftrag (siehe den Kasten auf der folgenden Seite), in der sich eine relative Mehrheit für eine »eigens für diese Aufgabe gewählte Versammlung« als geeigneter Autor für einen neuen Vertrag (damals noch »Verfassung«) aussprach. Die Ergebnisse ermutigen zu einer EU-weiten Diskussion über die Option eines demokratischen Konvents.

### Vorschläge zur Ausgestaltung des Konventsprozesses

Für die weitere Ausgestaltung des Konventsprozesses unterbreiten wir die folgenden Überlegungen.

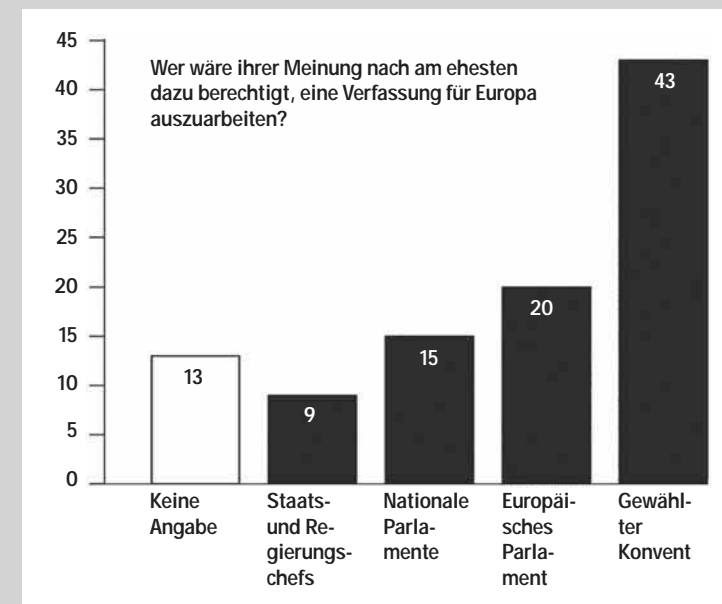
Durch den neuen Grundlagenvertrag würden die Regierungen von den Bürgerinnen und Bürgern als Gestalt gebende Kraft des Integrationsprozesses abgelöst. Dieser Vorgang müsste völkerrechtlich durch eine Vertragsänderung geregelt werden.

Dazu müssten sich die Staaten der EU vor der Wahl des Konvents durch die Bürgerinnen und Bürger dazu verpflichten, die Unabhängigkeit des Konvents zu respektieren und das Ergebnis der Volksabstimmungen zu akzeptieren. Dieses Abkommen sollte gleichzeitig die Durchführung des Konvents und des Referendums regeln. Dieser Vertrag würde nach den jetzt gültigen Verfahrensregeln geschlossen.

*Übergangsvertrag:* Weil der Konventsprozess bis zum Inkrafttreten des neuen Vertragsentwurfs ein paar Jahre in Anspruch nehmen würde, wäre die Ratifikation eines Übergangsvertrags zu erwägen. Dieser Vorschlag hat vor allem Relevanz in der jetzigen Situation, in der der Lissabon-Vertrag zur Disposition steht. Durch die gleichzeitige Annahme der wichtigsten und demokratisch unbedenklichen Neuerungen gegenüber dem Nizza-Vertrag einerseits und dem oben genannten Vertrag zur Einleitung des demokratischen Konventsprozesses andererseits, könnte eine Über-

### Umfrage in Deutschland: Bürger sprechen sich für demokratischen Konvent aus

Eine von *Mehr Demokratie* in Auftrag gegebene repräsentative Umfrage des Forsa Meinungsforschungsinstituts zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland die Ausarbeitung eines Verfassungsvertrages nicht in die Hände der Regierungspolitiker legen wollen. Nur 9% der Befragten sind der Meinung, die Staats- und Regierungschefs sollten mit der Aufgabe der Ausarbeitung einer Verfassung für Europa betraut werden. Mehr Kompetenz erhielten die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament mit 15 bzw. 20% zugesprochen. Das mit Abstand größte Vertrauen aber hatten die Befragten mit 43% in eine von den EU-Bürgerinnen und Bürgern eigens für diese Aufgabe gewählte verfassungsgebende Versammlung.



Forsa-Umfrage, 11./12. April 2007 mit 1000 Befragten.

gangsregelung geschaffen werden, die den ja noch zuständigen Regierungen entgegenkommen würde. Ein solcher Übergangsvertrag wäre freilich nur in Kombination mit der Verankerung des Konventsmodells denkbar.

*Zusammensetzung des Konvents:* Wir schlagen vor, dass der Konvent viermal so viele Mitglieder umfasst wie Staaten Mitglied der EU sind. Bei derzeit 27 Mitgliedsstaaten wären das also 108 Personen. Jedes der 27 Mitgliedsländer der EU entsendet zwei Vertreter. Die andere Hälfte der Vertreter würde in Form von Listen von den europäischen Parteienbündnissen nominiert. Zwischen der Nominierung und der Wahl zum Konvent erhielte jeder Kandidat die Gelegenheit, sich in den Medien mit seiner Position vorzustellen.

*Wahl des Konvents:* Die Landesvertreter würden direkt gewählt und zwar europaweit und am selben Tag. Vom Parlament des jeweiligen Staates würden mehrere Kandidaten aufgestellt, die geachtete Personen des öffentlichen Lebens sein sollten, vergleichbar mit dem Verfahren zur Nominierung von Kandidaten für die Bundespräsidentschaft. Die Kandidaten der europäischen Parteienbündnisse würden in gesamteuropäischen Listen für alle Bürger Europas zur Wahl gestellt, wobei jede Stimme gleich zählte. Es gilt das Verhältniswahlprinzip, sodass die Parteienbündnisse nach prozentualem Stimmenanteil im Konvent vertreten sein werden. Dabei sollte es den Wählenden möglich sein, Einfluss auf die Zusammensetzung der Listen zu nehmen, indem sie ihre Stimmen direkt einem der Listenkandidaten geben können. Für beide Kandidatengruppen schlagen wir ein Präferenzwahlssystem vor, bei dem die Wähler die Kandidaten mit Nummern in die Rangreihenfolge ihrer Präferenz bringen.<sup>63</sup> Für die Staatenvertreter würden sich so Stichwahlen erübrigen, falls keiner oder nur einer der Kandidaten von einer Mehrheit der Bürger die erste Präferenz zugewiesen bekommt.

<sup>63</sup> Mehr zur Präferenzwahl unter [http://en.wikipedia.org/wiki/Preferential\\_voting](http://en.wikipedia.org/wiki/Preferential_voting)

*Aufgabe und Arbeitsweise des Konvents:* Der Konvent hätte den Auftrag, einen Entwurf für einen Grundlagenvertrag zu erarbeiten. Der Text eines solchen Vertrags ist nicht nur für Juristen, sondern für die Bürger der EU gedacht und sollte daher leicht verständlich, übersichtlich und von möglichst geringem Umfang sein.

Die Arbeit des Konvents sollte transparent sein. Anregungen aus der Bevölkerung würden während des gesamten Beratungszeitraums berücksichtigt. Einzelne Bürgerinnen und Bürger, zivilgesellschaftliche Gruppierungen und Organisationen könnten beim Konvent jederzeit Vorschläge einreichen, sofern sie von mindestens 100.000 EU-Bürgerinnen und Bürgern unterstützt würden. Das Verfahren für die Unterschriftensammlung entspräche damit dem Verfahren, wie es bei der Europäischen Bürgerinitiative (European Citizen Initiative)<sup>64</sup> angewendet wird. Der Konvent ist verpflichtet, diese Vorschläge zu diskutieren, wäre aber dadurch nicht in seiner Souveränität eingeschränkt, einen endgültigen Entwurf nach seinen Vorstellungen vorzulegen.

Um den Bürgerinnen und Bürgern einen klaren Einblick in den Stand der Arbeit zu ermöglichen, müsste der Konvent seine Arbeit in eine bestimmte Anzahl von Abschnitten unterteilen, über die er Zwischenergebnisse vorlegt. Die Arbeit im Konvent sollte keinem Zeitdruck unterliegen, und Entscheidungen dürften erst nach ausgiebiger Diskussion aller Standpunkte getroffen werden. Dieses Beschlussverfahren orientiert sich grundsätzlich am Konsensprinzip, bei Dissens erfolgt die Entscheidung jedoch durch bindende Mehrheitsentscheidungen.

Bei zentralen, aber zugleich umstrittenen Aspekten des neuen Vertrags kann der Konvent auch alternative Vorschläge ausarbeiten, über die dann die Bürger per Referendum abstimmen. Wenn eine qualifizierte Minderheit von zumindest einem Drittel der Konventsmitglieder eine Alternative unterstützt, so müsste diese in

<sup>64</sup> Im Entwurf für den Vertrag von Lissabon ist eine Europäische Bürgerinitiative vorgesehen (Art. 11 Abs. 4 EUV neu), mit der eine Million Bürger der Kommission einen Gesetzesvorschlag unterbreiten können. Das Verfahren der Unterschriftensammlung und weitere Ausgestaltungsfragen sollen durch eine EU-Verordnung geregelt werden. Dazu gibt es Vorschläge aus der Zivilgesellschaft: [www.democracy-international.org/eci.html](http://www.democracy-international.org/eci.html).



den Konventsvorschlag und damit in die Abstimmungsvorlage aufgenommen werden. Für diese Form der Abstimmung gibt es sogar historische Vorbilder. So fanden 1946/47, nachdem die Alliierten für alle sieben Landesverfassungen in den amerikanischen und französischen Besatzungszonen Volksentscheide angeordnet hatten, in Hessen, Rheinland-Pfalz und Bremen, gleichzeitig zu diesen Verfassungsreferenden, Sonderabstimmungen zu besonders umstrittenen Verfassungsartikeln statt.<sup>65</sup>

*Abstimmung:* Anschließend an die Abschlusspräsentation durch den Konvent hätten die Bürgerinnen und Bürger nun die Möglichkeit, über den Konventsentwurf und auch über Alternativen zu einzelnen Abschnitten abzustimmen – ebenfalls nach dem Präferenzwahlprinzip. Ein ganz entscheidender Punkt ist der Ablauf dieses Referendums. Wie schon oben erwähnt, sollten am gleichen Tag in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union Volksabstimmungen stattfinden. Diese Gleichzeitigkeit der Referenden betrachten wir – genauso wie die Gleichzeitigkeit der Wahlen – als demokratische Selbstverständlichkeit, denn bei ungleichzeitigen Abstimmungen besteht die Gefahr einer wechselseitigen Beeinflussung der Ergebnisse. Um einen ausreichenden Einfluss kleiner Staaten zu gewährleisten, wäre eine »doppelte Mehrheit« erforderlich, d.h. ein Entwurf des Konvents wäre in dem Fall angenommen, wenn er von der Mehrheit der abstimmenden Bürgerinnen und Bürger angenommen wurde und er gleichzeitig – so unser Vorschlag – in vier Fünfteln der europäischen Staaten eine Mehrheit erhalten hat.

*Folgen einer Ablehnung des Entwurfs:* Angenommen der Konventsentwurf erhalte die Mehrheit, würde aber in einem Staat oder in bis zu einem Fünftel der Staaten (das entspricht bei 27 Staaten fünf Staaten) abgelehnt. Dann würde der neue Grundlagenvertrag in Kraft treten, obwohl Bürgermehrheiten in fünf Staaten dagegen gestimmt haben. Für diesen Fall müssen bei der Einigung auf den Konventsprozess und das Referendum, z.B. in dem eingangs er-

<sup>65</sup> Vgl. O. Jung, Daten zu Volksentscheiden in Deutschland auf Landesebene (1946-1992), in: ZParl 24 (1993), S. 5-13 (6, mit Erläuterung S. 7f.).

wähnten Übergangsvertrag, Regelungen gefunden werden. Denn einen automatischen Ausschluss der betroffenen Mitgliedsstaaten lehnen wir ebenso ab wie die Aufoktroierung der gewählten Verfassung. Es gibt verschiedene denkbare Möglichkeiten, wie der Prozess in einem solchen Fall weitergeführt werden könnte.

Der Grundlagenvertrag selbst könnte es den Mitgliedsländern ermöglichen, unterschiedlich eng zu kooperieren. Das bedeutet, dass auch innerhalb eines Grundlagenvertrags nicht alle Regelungen für alle Staaten gelten müssen. Daher sollten Ländern, in denen die Bürgerinnen und Bürger den Entwurf für einen Grundlagenvertrag ablehnen, zwei Alternativen offenstehen.

Die erste Möglichkeit bestünde darin, dass sich das betreffende Land bzw. die betreffenden Länder und die EU auf eine Ausnahmeregelung in den problematischen Punkten einigen und dann in dem Land/den Ländern eine erneute Abstimmung über den geänderten Text des Grundlagenvertrags stattfände. Demokratischen Gesichtspunkten zufolge müsste es den Bürgern der anderen EU-Staaten möglich sein, über eine solche Ausnahme mit abzustimmen. Jedoch stellt sich die Frage, inwieweit eine solche Praxis mit mittlerweile 27 Mitgliedsstaaten durchführbar ist.

Diese Möglichkeit ist in der Vergangenheit schon zur Anwendung gekommen. In Dänemark wurde z.B. zweimal über den Vertrag von Maastricht abgestimmt. Die Dänen stimmten dabei nicht zweimal über den gleichen Vertragsinhalt ab, sondern beim zweiten Mal über einen geänderten Text, der ihnen Ausnahmen einräumte (»Opting Outs«). Der Vertrag wurde in der zweiten Abstimmung angenommen.

Die zweite Möglichkeit könnte darin bestehen, dass die EU mit dem betroffenen Land bzw. den betroffenen Ländern eigene Verträge aushandelt. Neben die voll integrierten Mitgliedsstaaten der EU würden dann Staaten treten, die mehr oder minder stark in die Union eingegliedert sind. Auch diese Möglichkeit wird jetzt schon praktiziert. Ein Beispiel für eine solche Teilintegration ist der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), in dem vier Nicht-EU-Länder (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) Mitglied sind und bis zu 80% der Gesetze zum europäischen Binnenmarkt übernom-

men haben. Ein für alle Staaten akzeptabler Konventsvorschlag müsste aller Wahrscheinlichkeit nach den Entwurf eines Europas mit verschiedenen Geschwindigkeiten beinhalten. So könnte die Europäische Union endlich auf neue vertragliche Grundlagen gestellt werden.

Die hier angeführten Vorschläge zur Ausgestaltung des Konventsprozesses sollen helfen, die Kernidee eines demokratischen Konventsprozesses leichter vorstellbar zu machen. Vorrangig für die öffentliche Diskussion sollte jedoch zunächst die Kernidee selbst bleiben und damit die Frage, ob wir einen solchen Prozess überhaupt wollen. Wir jedenfalls sind der Auffassung, dass die Europäische Union ihn dringend benötigt.

## Direkt-demokratische Verfahren

Bisher existieren in der EU keine verbindlichen direkt-demokratischen Verfahren. Die europäische Bürgerinitiative (European Citizen Initiative), wie sie im Vertrag von Lissabon vorgesehen ist, ersetzt aufgrund ihrer Unverbindlichkeit diese Verfahren nicht (siehe Teil 1: Abwege). Weil aber direkt-demokratische Verfahren zusammen mit dem Konventsverfahren die Letztkontrolle der Bürger sichern, halten wir sie für ebenso unverzichtbar. Daher schlagen wir die Einführung von drei Verfahren vor:

1. Die Volksgesetzgebung, also ein Initiativ- und Beschlussrecht, mit dem Gesetzesvorlagen und einzelne Vertragsänderungen direkt zur Abstimmung gestellt und verbindlich beschlossen werden können. Die Bürgerinnen und Bürger treten damit als gesetzgebende Instanz gleichberechtigt neben andere gesetzgebende Institutionen (momentan Ministerrat und EU-Parlament). Dieses Initiativrecht ist dreistufig, d.h. es beginnt mit einer EU-Bürgerinitiative, auf die bei Nichteinigung im Parlament gegebenenfalls ein Bürger ein EU-Bürgerbegehren starten kann, welches in einen EU-Bürgerentscheid mündet.

2. Ein Widerspruchsrecht (»Fakultatives Referendum«), mit dem gegebenenfalls die Bürger innerhalb einer Einspruchsfrist eine

Volksabstimmung über ein verabschiedetes EU-Gesetz oder über den Beitritt eines neuen Mitgliedsstaates einfordern können.

3. Eine verfassungsrechtlich vorgegebene Volksabstimmung (»Obligatorisches Referendum«) bei Änderungen der Gemeinschaftsverträge.

Um die Gefahr des Überstimmt-Werdens von Minderheiten und kleineren und kleinen EU-Staaten einzuschränken, schlagen wir vor, ein föderales Element in die Abstimmungen aufzunehmen. Demnach muss nicht nur die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger für einen Erfolg in der Abstimmung erreicht werden, sondern auch die Mehrheit der Abstimmenden in der Mehrheit aller EU-Staaten (»doppelte Mehrheit«). Bei Vertragsänderungen gelten die gleichen Mehrheitserfordernisse wie beim Referendum über den Entwurf des Konventes.

## Volksgesetzgebung

Das Verfahren der Gesetzesinitiative umfasst nach unserem Vorschlag insgesamt drei Schritte. Es begännen mit einer EU-Bürgerinitiative, die darauf abzielt, einen Vorschlag für ein Gesetz in das Europäische Parlament und den Ministerrat (in unserem Reformvorschlag in das EU-Parlament und die Staatenkammer) einzubringen. Sollte dieser Vorschlag nicht als Gesetz beschlossen werden, können die Initiatoren ein EU-Bürgerbegehren starten. Dieses Bürgerbegehren versucht, die Unterstützung einer größeren Anzahl der EU-Bürgerinnen und Bürger zu bekommen, um einen EU-Bürgerentscheid über den vorgelegten Gesetzentwurf herbeizuführen. Wäre ein EU-Bürgerentscheid erfolgreich, würde die Vorlage ohne weitere Interventionsmöglichkeiten der EU-Institutionen als Gesetz (oder als anderer Rechtsakt) rechtskräftig.

Die Gesetzesinitiative kann sich auf alle Gegenstände der EU-Zuständigkeiten beziehen. Das sind vor allem Verordnungen und Richtlinien. Ebenso können Änderungen der bestehenden EU-Verträge oder eines künftigen Grundlagenvertrags vorgeschlagen werden. Es gibt innerhalb dieses Rahmens keinen Themenausschluss. Die Initiatoren haben Anspruch auf eine Kostenerstattung für den organisatorischen Aufwand. Dieser soll sich an einem Betrag von

10 Cent pro Stimme bei EU-Bürgerentscheiden und 5 Cent pro Stimme bei EU-Bürgerbegehren orientieren.

### Die EU-Bürgerinitiative

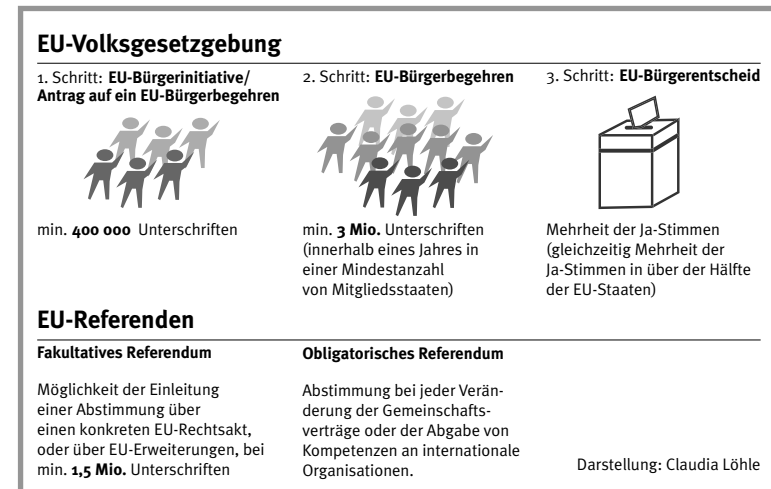
Die EU-Bürgerinitiative könnte von jeder Einzelperson und jeder Organisation initiiert werden. Für eine Anhörung der Vorlage im EU-Parlament und in der Staatenkammer wäre die Unterstützung dieser Initiative durch mindestens 400.000 EU-Bürger notwendig. Die Unterstützung der Initiative würde durch Unterschrift bezeugt. Diese Unterschriften dürften ohne regionale Einschränkungen und ohne zeitliche Beschränkung von den Initiatoren gesammelt werden. Käme die notwendige Zahl an Unterschriften zusammen, würde der Entwurf dem EU-Parlament und der Staatenkammer vorgelegt und die Initiatoren hätten das Recht, dort zum Thema gehört zu werden.

Wenn der Entwurf daraufhin nicht in einer für die Initiatoren zufriedenstellenden Weise als Gesetz umgesetzt würde, hätten diese das Recht, ein EU-Bürgerbegehren zu starten. Eine Initiative könnte vor der Beantragung des EU-Bürgerbegehrens zurückgezogen oder inhaltlich abgeändert werden.

Diese erste Stufe des Initiativ- und Beschlussrechts hat die Funktion, mit der Politik in einen Dialog zu treten. Die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger sollen nicht einfach am üblichen Gesetzgeber – dem Parlament und dem Ministerrat – vorbei beschließen, sondern mit den Politikern diskutiert werden. Wenn die Inhalte der Vorlage von den Gesetzgebern entweder angemessen berücksichtigt werden oder aber Gegenargumente die Initiatoren zur Einsicht bewegen, ist der Prozess abgeschlossen. Sollten die Initiatoren jedoch kein Gehör finden, aber an ihrem Vorhaben festhalten, hätten sie die Möglichkeit, mit dem EU-Bürgerbegehren auf eine Abstimmung hin zu arbeiten.

Die EU-Bürgerinitiative sollte sich aus der im Vertrag von Lissabon enthaltenen European Citizen Initiative (ECI) heraus entwickeln und auf dieser aufbauen.

Abb. 2: Direkte Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union



### EU-Bürgerbegehren

Das EU-Bürgerbegehren würde einen Bürgerentscheid über einen Gesetzentwurf ermöglichen, der mit dem Antrag auf ein Bürgerbegehren vorgelegt würde. Einem EU-Bürgerbegehren könnte, müsste aber nicht, eine EU-Bürgerinitiative vorausgehen. Der Antrag müsste von mindestens 3.000.000 Stimmberechtigten innerhalb eines Jahres unterschrieben werden.

Damit das EU-Bürgerbegehren sich nicht an den Einzelinteressen eines Mitgliedsstaates orientiert, sondern grenzübergreifende Probleme aufgreift, sollte festgeschrieben sein, dass die Unterschriften aus mehreren EU-Ländern stammen müssen. Zum Beispiel könnte die Anforderung gestellt werden, dass in mindestens fünf Ländern je nach Einwohnerzahl 0,25 bis 1% der Stimmberechtigten unterschreiben müssen. Die Unterschriften könnten frei gesammelt werden. Zusätzlich müsste es für die Bürgerinnen und Bürger auch möglich sein, in regionalen Ämtern (z.B. Einwohnermeldeämter) ihre Unterschrift für das Bürgerbegehren zu leisten. Unbedingt sollte geprüft werden, ob auch über das Internet Unterschriften gesammelt werden könnten.

Wäre das Bürgerbegehren erfolgreich, würde der Entwurf dem EP und der Staatenkammer vorgelegt. Diese könnten ihn unverändert als Gesetz übernehmen. Geschähe dies nicht innerhalb einer festgelegten Frist, könnten die Initiatoren des EU-Bürgerbegehrens einen EU-Bürgerentscheid fordern. Ein EU-Bürgerbegehren könnte auch eine Änderung der Gemeinschaftsverträge zum Ziel haben. In diesem Fall sind 6.000.000 Unterschriften erforderlich. Kommen diese Unterschriften zusammen, erfolgt eine Entscheidung über die Vorlage in einem obligatorischen Referendum.

### *EU-Bürgerentscheid*

Im EU-Bürgerentscheid würden die Bürgerinnen und Bürger Europas über den im Bürgerbegehren vorgelegten Gesetzentwurf abstimmen. Die EU-Institutionen könnten einen Alternativvorschlag zur Abstimmung stellen. Der Bürgerentscheid fände neun bis 18 Monate nach dem EU-Bürgerbegehren statt. Der Gesetzentwurf wäre angenommen, wenn eine Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger für die Vorlage stimmt und die Vorlage gleichzeitig in über der Hälfte der EU-Staaten eine Mehrheit der Abstimmenden erhielt (derzeit 14 von 27 Staaten). Durch diese Regelung würde im Sinne einer föderalen Verfasstheit der EU die Stellung der Staaten mit geringerer Bevölkerung gestärkt. Ihr relativer Einfluss auf Abstimmungen würde sich auch durch die oft bessere Mobilisierung der Bevölkerung erhöhen, was ihre Position weiter stärken könnte.

Gerade in Deutschland wird von Politikern oft die Legitimität von Bürgerentscheiden in Frage gestellt, an denen sich weniger als die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger beteiligt haben. Entsprechend gibt es bei Bürgerentscheiden in der Bundesrepublik oft Beteiligungsquoren. Man sollte sich jedoch vor Augen führen, dass auch die Fraktionen oder Parteikoalitionen, die in den nationalen Parlamenten Gesetze beschließen, selten 50% der Wähler repräsentieren. Sie verfügen oft nur über knappe Mehrheiten im Parlament, und die Wahlbeteiligung in allen europäischen Staaten liegt maximal bei 70 bis 80%. In Staaten mit Mehrheitswahlrecht ist diese Situation noch verschärft. So hatte beispielsweise

die Labour-Regierung von Tony Blair in Großbritannien nach der Wahl 2005 eine deutliche Mehrheit von 30 Mandaten über der nötigen absoluten Mehrheit der Sitze, obwohl sie nur von 22% der Bürgerinnen und Bürger gewählt wurde. Das heißt, eine Partei, die nur 22% der Bevölkerung repräsentiert, kann für den Zeitraum bis zur nächsten Wahl alle Gesetze bestimmen sowie die gesamte politische Agenda beeinflussen.

Überdies besteht im Falle einer Parlamentsentscheidung immer Unsicherheit darüber, ob die gefällte Entscheidung wirklich den Willen der Bürger widerspiegelt – ein Problem, welches es bei direktdemokratischen Entscheidungen nicht gibt. Doch das größte Problem der Abstimmungsquoren ist, dass sie zur strategischen Enthaltung der Contra-Seite einladen und so zur Verzerrung der Ergebnisse und zur Sabotage der direkten Demokratie führen. Aus diesen Gründen lehnen wir Beteiligungs- und Zustimmungsquoren auch auf EU-Ebene ab. Sie sind in der Schweiz übrigens unüblich.

### **Das Fakultative Referendum**

In der repräsentativen Demokratie gibt es viele mögliche Gründe dafür, warum einzelne Gesetzesvorhaben nicht mehrheitsfähig wären, würden sie zur direkten Abstimmung gestellt. Daher muss es für die Bürgerinnen und Bürger eine Möglichkeit geben, sich gegen in ihren Augen abzulehnende Gesetze auszusprechen. Diese Chance wäre mit dem Fakultativen Referendum gegeben, durch das Gesetzesvorlagen der EU durch Initiative der Bürgerinnen und Bürger verworfen werden können. Die Politikwissenschaftlerin Heidrum Abromeit sieht gerade im fakultativen Referendum ein geeignetes Mittel, die EU zu demokratisieren. Wenn eine große Vielfalt in Kultur und Lebensumständen eine effektive Repräsentation unmöglich macht, so wachse die Bedeutung einer institutionalisierten Einspruchsmöglichkeit gegen die Zentralgesetzgebung.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> H. Abromeit, *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, Oxford 1998; H. Abromeit, Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 39 (1) (1998),

Die Bürgerinnen und Bürger können innerhalb einer Frist von 100 Tagen nach der Veröffentlichung von Beschlüssen, in der Regel Gesetze des EU-Parlaments und der Staatenkammer, eine Volksabstimmung über den jeweiligen Beschluss verlangen. Die Volksabstimmung müsste von 1,5 Millionen Bürgerinnen und Bürgern aus mindestens drei Mitgliedsstaaten innerhalb der 100-tägigen Frist durch Unterschrift verlangt werden. Wird die erforderliche Zahl der Unterschriften erreicht, tritt der angefochtene Beschluss vorerst nicht in Kraft. Die Abstimmung findet in einem Zeitraum von drei bis sechs Monaten nach dem Zustandekommen des Widerspruchs statt. Der Beschluss von EU-Parlament und Staatenkammer tritt nur in Kraft, wenn er in der Volksabstimmung eine Mehrheit erhält. Die Mehrheitserfordernisse sollten denen bei einem EU-Bürgerentscheid entsprechen: Zustimmung der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger und Mehrheiten in über der Hälfte der Mitgliedsstaaten.

Die Bürgerinnen und Bürger sollen auch über die Aufnahme neuer Länder in die EU entscheiden können (siehe dazu S. 140f.). Hierfür soll das Verfahren des Fakultativen Referendums angewandt werden können. Wir wenden uns ausdrücklich gegen von den Regierungen ausgelöste Referenden (Plebiszite), da die Gefahr besteht, dass diese nur zur Bestätigung der eigenen Politik herangezogen werden; in der Regel wird dieses Verfahren nicht ergebnisoffen betrieben.

### Das Obligatorische Referendum

Jede Änderung der Verträge sollte in Zukunft den Bürgerinnen und Bürgern Europas zur Entscheidung in einem Referendum vorgelegt werden müssen. Das gilt ebenso für den Beitritt der EU zu internationalen Organisationen, bei dem die EU Kompetenzen der Politikgestaltung an diese Organisationen abgibt. Dabei sollte die Initiative zu einer Änderung der Verträge nicht nur wie bisher vorgesehen von den EU-Organen ausgehen können, sondern auch von

S. 80-90; H. Abromeit, Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen 2002.

den Bürgerinnen und Bürgern. In unserem Entwurf der EU-Institutionen wäre neben den Bürgerinnen und Bürgern auch das Europäische Parlament berechtigt, Vorlagen zu einer Änderung des Grundlagenvertrags vorzulegen.

Über den Änderungsentwurf würde nach einer angemessenen Diskussionsfrist in einer europaweiten Abstimmung entschieden. Ein Änderungsentwurf wäre dann angenommen, wenn die Mehrheit der europäischen Bürgerinnen und Bürger der Vorlage zustimmen und er in vier Fünfteln der europäischen Staaten durch eine Mehrheit der Abstimmenden angenommen wurde.

Handelt es sich um eine Änderung, durch die Zuständigkeiten von der EU-Ebene auf die mitgliedsstaatliche Ebene zurückverlagert werden, würde die Zustimmung einer einfachen Mehrheit der EU-Bevölkerung zur Annahme der Änderung genügen.

Für die Staaten, in denen ein Änderungsentwurf abgelehnt würde, kämen die verschiedenen Möglichkeiten einer modifizierten Integration zur Anwendung, wie wir sie oben beschrieben haben.

### Die Referendumskommission

Um eine ausgewogene und faire Information der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, sollte bei allen Volksabstimmungen eine Abstimmungs- bzw. Referendumskommission eingesetzt werden, wie es sie ähnlich in Irland bei Volksabstimmungen gegeben hat. Die Referendumskommission hätte die Aufgabe, das zur Abstimmung stehende Thema verständlich aufzubereiten und die Beteiligung an der Abstimmung zu fördern. Sie gewährleistet aber nicht nur den Zugang zu ausgewogener Information, sondern unterstützt durch ihre Öffentlichkeitsarbeit auch europaweite Debatten über die Vor- und Nachteile des jeweiligen Entwurfs und fördert so eine europäische Öffentlichkeit.

Um die genannten Ziele zu erreichen, könnte sie einen Report zur Abstimmung herausgeben, ein »Abstimmungsheft« an alle Haushalte verschicken, Informationsspots im Radio und Fernsehen schalten und eine Telefon-Hotline zur Beantwortung von Fragen einrichten. Der Report enthielte in ausführlicher Form alle für die

Abstimmung wichtigen Informationen wie den Text der Gesetzentwürfe, die Pro- und Contra-Argumente, Hintergrundinformationen und vergleichende Analysen. Er würde auf die Folgen einer Zustimmung bzw. Ablehnung hinweisen und enthielte Kontaktadressen von Befürwortern und Gegnern der Vorlage. Er würde von der Referendumskommission vor der Abstimmung erarbeitet, im Internet präsentiert und könnte kostenlos von den Bürgerinnen und Bürgern angefordert werden. Das »Abstimmungsheft« wäre eine stark gekürzte Version des Reports mit den Pro- und Contra-Argumenten und den Adressen der Befürworter und Gegner.

Die Referendumskommission würde im Vorfeld von Abstimmungen auf Antrag des Bürgerbeauftragten vom Parlament berufen. Über die Besetzung entschiede der Bürgerbeauftragte. Den Vorsitz würde ein ehemaliger Richter des Europäischen Gerichtshofs führen. Ihr gehörten zudem vier weitere Personen, z.B. Parlamentarier, an. Die Kommission wäre im Büro des Bürgerbeauftragten angesiedelt. Die Finanzierung würde aus dem EU-Haushalt erfolgen.

## Ein demokratischer institutioneller Rahmen für die Union

Wie unsere Kritik gezeigt hat, leidet die Demokratie in der EU an einer zu starken Tendenz zum Zentralismus, am zu starken Gewicht der Regierungen und der Bürokratie gegenüber den Parlamenten und an den fehlenden Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. Wollte man all diese Schwachstellen effektiv beseitigen, wäre wohl eine umfassende Neuordnung der Europäischen Union notwendig. Obwohl eine solche tiefgreifende, an demokratischen Kriterien ausgerichtete Reform realistisch nicht in Sicht ist, wagen wir hier eine Skizze für eine demokratische EU der Zukunft, weil wir hoffen, damit eine inspirierende Diskussion darüber anzuregen, welche EU wir uns eigentlich wünschen. Unsere EU der Zukunft sollte folgende Eigenschaften aufweisen:

1. Zur Beschränkung der zentralistischen Tendenzen müssen politische Entscheidungen dezentraler, d.h. näher an den Bürge-

rinnen und Bürgern getroffen werden. Wir schlagen deshalb die Entwicklung föderaler politischer Strukturen mit klarer Kompetenzabgrenzung und Kompetenzkontrolle sowie die erleichterte Rückverlagerung von Kompetenzen zu den Mitgliedsstaaten vor.

2. Zur größeren demokratischen Legitimation der Entscheidungen soll das Europäische Parlament gestärkt werden. Es soll mit effektiven Kontrollrechten gegenüber der Europäischen Kommission ausgestattet werden und die Gesetzgebung bestimmen. Der Rat gäbe seine bisherige Rolle bei der Gesetzgebung in unserem Vorschlag an eine Staatenkammer ab, deren Mitglieder von den nationalen Parlamenten aus ihrer Mitte gewählt würden. Dadurch würde ein parlamentarisches Zwei-Kammer-System eingeführt. Die Institutionen der EU-Ebene sollten durch ein System gegenseitiger Kontrollen in einem politischen Gleichgewicht gehalten werden (Prinzip der »checks and balances«).

3. Effektive Verfahren der direkten Demokratie sollten in das politische System integriert werden. Allein ihre Existenz würde die Politik mehr an den Bedürfnissen der Menschen ausrichten, und obendrein wäre eine direkte Kontrolle der Gesetzgebung und der Verträge möglich.

Das politische System der EU würde durch diese Maßnahmen näher an die Bürgerinnen und Bürger gerückt. Die Zuständigkeiten und die Verfahren würden eine klare Form bekommen. Die Politik wäre in hohem Maße durch die Bürgerinnen und Bürger kontrollierbar und damit enger an ihre Wünsche und Bedürfnisse gebunden. Die Europawahl hätte eine höhere politische Bedeutung, da das Europäische Parlament die bestimmende Institution auf der zentralen EU-Ebene wäre. Da die nationalen Parteien nicht in dem Maße wie bisher über die nationalen Regierungen Einfluss auf die europäische Politik nehmen könnten, würden sich gesamteuropäische Parteien entwickeln, die über das Europäische Parlament an der Entscheidungsfindung mitwirken könnten. Durch die Entwicklung von Parteien auf EU-Ebene und die Möglichkeit direkter Mitgestaltung der Politik durch die direktdemokratischen Instrumente könnte allmählich eine europäische Öffentlichkeit entstehen, die wiederum die Demokratie stärken würde.

### Föderale Ausrichtung der EU

Föderalismus bezeichnet Zusammenschlüsse von Staaten oder anderen Gebietskörperschaften zu einer übergeordneten Einheit unter weitgehender Wahrung der politischen Souveränität der Untereinheiten. Die Richtschnur für eine föderale Verteilung von Zuständigkeiten soll der Grundsatz der Subsidiarität sein, nach dem eine zentrale Ebene nur Zuständigkeiten ausüben soll, wenn den dezentraleren Ebenen dazu die Kapazitäten fehlen. Der Grundsatz der Subsidiarität muss von den jeweils kleineren Einheiten gegen die größeren durchgesetzt werden können – und zwar durch Ausübung ihrer Souveränität. Entscheidend ist, dass in dieser föderalen Ausrichtung die Vertreter der Bürgerinnen und Bürger bzw. diese selbst die Gesetzgebung ausüben und nicht die staatlichen Regierungen, wie es momentan im Ministerrat der Fall ist.

Die EU ist schon heute föderal angelegt. In ihr sind zunächst die einzelnen Mitgliedsstaaten zusammengeschlossen, und in vielen Staaten gibt es noch eine dritte oder vierte Ebene wie z.B. die der Bundesländer und Kommunen in Deutschland oder die autonomen Regionen in Spanien. In der politischen Realität der EU garantiert der föderale Charakter der EU aber nur beschränkt die Berücksichtigung der untergeordneten Ebenen. In einer grundlegenden Reform müssen daher Kompetenzen von der EU-Ebene zurück auf die nationale bzw. regionale Ebene verlagert werden und die Zuständigkeit der einzelnen Einheiten eindeutig abgegrenzt werden. Die EU-Ebene soll nur in klar umrissenen Zuständigkeitsbereichen verbindliche Gesetze erlassen können.

### Dezentrale Verteilung der Zuständigkeiten

Einer der größten demokratischen Mängel der jetzigen EU ist die kaum legitimierte Zentralisierung der Zuständigkeiten. Um diesem Mangel entgegenzuwirken, schlagen wir vor, dass die Zuständigkeiten von Staaten und EU neu verteilt und klar abgegrenzt werden. Außerdem soll die EU keine Möglichkeiten mehr haben, ihre Kompetenzen selbstständig auszuweiten. Unter demokratischen Gesichtspunkten sollte die zentrale EU-Ebene über relativ wenige und klar umgrenzte Zuständigkeiten verfügen. Noch wichtiger je-

doch ist die bürgernahe demokratische Kontrolle über die Verteilung der Zuständigkeiten.

Die Zuständigkeiten sollten in einem »Kompetenzkatalog« aufgeführt und definiert werden. Der Grundsatz der Subsidiarität dient bei der Zuweisung der Kompetenzen als wichtige Richtlinie, aber die Entscheidung erfolgt letztlich durch demokratische Verfahren in Form von Mehrheitsentscheidungen. Dies wäre Aufgabe des demokratisch legitimierten Konvents. Wichtig ist, dass die Selbstbestimmung regionaler und kommunaler Einheiten bei der Verteilung der Zuständigkeiten beachtet wird.

Bei einer Überarbeitung der EU-Verträge durch einen gewählten Konvent schlagen wir vor, dass insgesamt deutlich weniger Zuständigkeiten als jetzt auf der EU-Ebene wahrgenommen werden. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten soll nach Politikbereichen wie z.B. Außen-, Umwelt-, Beschäftigungs- oder Währungspolitik erfolgen. Dies schließt nicht aus, dass der EU neue Kompetenzen auf Gebieten übertragen werden, bei denen ein internationales Handeln unumgänglich ist.

Bei einer Reform der Zuständigkeitsverteilung sollten ebenso die bisher entstandenen Gesetze und Richtlinien der EU überprüft und das Dickicht der Regulierungen gelichtet werden. Gesetzgebungsverfahren sollten vereinfacht und die Zahl der verschiedenen Rechtsakte reduziert werden. Darüber hinaus ist die Einführung des Diskontinuitätsprinzips für die EU-Gesetzgebung geboten. Dieses Prinzip ist in der nationalen und regionalen Gesetzgebung selbstverständlich. Danach verfallen Gesetzesvorhaben, die innerhalb einer Legislaturperiode nicht verabschiedet worden sind, automatisch. Bisher ist es in der EU üblich, dass einzelne Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen über mehrere Legislaturperioden hinweg vorangetrieben werden, wodurch die von den Parlamentswahlen ausgehende demokratische Kontrolle eingeschränkt wird.

Sollte es keine umfassende Neuregelung geben, durch die die Zuständigkeiten der EU klar definiert und beschränkt werden, muss zumindest die Ausweitung der Kompetenzen der EU verhindert werden. Daher sollten in Zukunft Ziele der EU, wie sie sich z.B.

in den Artikeln 2, 3, 4 des EG-Vertrags, der Präambel des EU-Vertrags und der Präambel des Vertrags von Lissabon finden, nicht mehr als Begründung für neue Gesetze herangezogen werden können. Die EU sollte getreu dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nur noch aufgrund klarer Ermächtigungen handeln dürfen.

Ein weiteres Instrument der Kompetenzaneignung war die so genannte Flexibilitätsklausel (im Vertrag von Lissabon Art. 352 AEUV, im Vertrag von Nizza Art. 308, siehe den entsprechenden Abschnitt im Teil »Abwege«). Auch diese Klausel sollte abgeschafft werden. Das Gleiche gilt für die Rechtsangleichungsklausel, die die EU ermächtigt, Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten, die sich unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken, anzugleichen, und die Binnenmarktgeneralklausel (Art. 115 und 114 AEUV bzw. Art. 94 und 95 EGV).

In jedem Fall, besonders aber, wenn es keine Neuregelung der Verteilung der Zuständigkeiten gibt, müssen die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, Zuständigkeiten wieder auf die nationalstaatliche Ebene zurückzuholen. Besonders gilt das für Entscheidungsbefugnisse, die sich die EU auf eigene Initiative angeeignet hat oder die ihr ohne ausreichende Prüfung übertragen wurden. Die Rückverlagerung von Zuständigkeiten sollte mit Hilfe eines europaweiten Bürgerbegehrens mit anschließendem Bürgerentscheid möglich sein.

### Demokratische Integration

Wir sind davon überzeugt, dass die EU von einem Grundkonsens der Menschen Europas getragen werden muss, der auf der Freiwilligkeit des gemeinsamen Zusammenlebens basiert. Nur aus dieser Freiwilligkeit heraus können das notwendige Vertrauen und die Solidarität für eine politische Gemeinschaft erwachsen. Mit einem Grundlagenvertrag, wie wir ihn vorschlagen, wäre der Rahmen der Europäischen Union festgelegt und geregelt, in welchem Umfang und auf welchen Gebieten die Staaten integriert sind. Änderungen dieses Vertrags, die alle EU-Staaten betreffen würden, wären nach einem in diesem Vertrag festgelegten Verfahren möglich.

Innerhalb des vertraglichen Rahmens der EU sollte sowohl eine vertiefte Integration von Staaten als auch eine Rücknahme von Integrationsschritten möglich sein. Ähnlich wie es der Vertrag von Lissabon vorsieht (Art. 20 EUV neu), sollte es für eine beliebig große Gruppe von Staaten möglich sein, enger zu kooperieren. Diese Staaten könnten in Übereinstimmung mit den Regelungen des Grundlagenvertrages weiterführende Integrations Schritte unternehmen, wobei diese Kooperation immer für die Teilnahme der anderen Mitgliedsstaaten offen sein müsste. Die übrigen Staaten würden von der enger kooperierenden Gruppe über die Art der vertieften Integration informiert und von diesen unterstützt, wenn sie an der Kooperation teilhaben wollen.

Die Möglichkeit verschiedener Integrationstiefen entspricht trotz des offiziell verbreiteten Bildes einer einheitlichen Union schon jetzt der Realität der EU. Sie trägt ganz offensichtlich den verschiedenen Wünschen Rechnung, die die Menschen an die EU haben. Das verschiedene Integrationstiefen in Europa längst Realität sind, zeigt sich deutlich an den Beispielen des Euro als gemeinsamer Währung und des Schengen-Raumes, der einen Abbau der zwischenstaatlichen Grenzkontrollen vorsieht: Nur 15 der 27 Mitgliedsstaaten der EU haben bislang den Euro als Zahlungsmittel eingeführt und am Schengen-Raum nehmen z.B. Großbritannien, Irland, Rumänien, Bulgarien und Zypern nicht im vollen Umfang teil.

Eine engere Kooperation einzelner Länder soll nach unserer Auffassung nicht ein Projekt der Regierungen als vielmehr eines der Bürgerinnen und Bürger der betreffenden Staaten sein. Daher schlagen wir vor, dass in das Kooperationsverfahren verpflichtende Volksabstimmungen über die Vorlagen zu einer Kooperation aufgenommen werden.

Unter bestimmten Bedingungen sollte im Rahmen eines Grundlagenvertrages auch die Rücknahme einzelner Integrations Schritte möglich sein. Für den Fall, dass politische Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger eines Landes im Widerspruch zu den EU-Verträgen stünden, schlagen wir ein Verfahren vor, in dem beide Seiten frei darüber entscheiden können, ob ein Abweichen von den



Vertragsinhalten erfolgen soll. In diesem Fall ist das betreffende Land frei, eine Ausnahme bei der EU zu beantragen und die EU kann dann darüber entscheiden, ob sie diese Ausnahme gewähren will. Für einen solchen Schritt ist unserer Ansicht nach nur eine Willensbekundung der Bürgerinnen und Bürger – sowohl in dem betreffenden Land als auch in der EU – ausreichende demokratische Grundlage. Daher soll ein solcher Antrag nur aufgrund einer Volksabstimmung gestellt werden können und über den Antrag sollen die Bürgerinnen und Bürger der übrigen Mitgliedsstaaten ebenfalls in einer Volksabstimmung entscheiden. Wenn sich in dieser Volksabstimmung die Mehrheit der Abstimmenden in vier Fünftel der Mitgliedsstaaten gegen diese Ausnahme ausspricht, wird sie dem betroffenen Land nicht gewährt.

Dazu ein Beispiel: Angenommen die Bürgerinnen und Bürger Österreichs beschließen in einer Volksabstimmung, dass kein gentechnisch verändertes Saatgut verwendet werden darf, womit gegen die Wettbewerbsregelungen der EU verstoßen würde, so müsste die österreichische Regierung mit der EU eine mögliche Ausnahmeregelung aushandeln.

Diese Ausnahmeregelung würde den Bürgerinnen und Bürgern der EU in einer Volksabstimmung vorgelegt. Stimmt diese nicht gegen den Vorschlag, d.h. wären in vier Fünfteln der Länder Mehrheiten für die Gewährung der Ausnahme, würde Österreich diese Ausnahme eingeräumt. Das Verfahren entspräche im Prinzip dem jetzt schon angewendeten Verfahren, bei der Neuverhandlung der Verträge einzelnen Staaten Ausnahmeregelungen einzuräumen. So sieht z.B. der Vertrag von Lissabon vor, dass die EU-Grundrechtecharta in Großbritannien nicht gültig ist. Irland und Polen haben sich vorbehalten, diese Ausnahme ebenfalls wahrzunehmen. Das vorgeschlagene Verfahren erhält die Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger.

Die Regelungen der EU-Verträge bleiben damit zukunfts offen. Wichtig ist, dass nur die Bürgerinnen und Bürger selbst über Ausnahmen entscheiden können, nicht die Regierungen. Das Verfahren bleibt damit dem politischen Missbrauch, z.B. als Drohinstrument, entzogen.

Um ganz grundlegend die Selbstbestimmung der Mitgliedsstaaten nicht einzuschränken, sollten sie freiwillig aus der EU austreten können, wie es auch im Vertrag von Lissabon vorgesehen ist (Art. 50 EUV neu).

Über den Beitritt neuer Mitglieder zur EU sollten die Bürgerinnen und Bürger der EU entscheiden können. Durch eine solche Willensbekundung würde die künftige politische Union legitimiert und eine Grundlage für ein gemeinsames demokratisches Zusammenleben geschaffen. Wir schlagen daher vor, dass Entscheidungen über Beitritte in Referenden gefällt werden können (siehe den Unterpunkt »Fakultatives Referendum« auf S. 136).

### **Regionale Selbstbestimmung und ein Europa der Regionen**

Politik in Reichweite der Bürgerinnen und Bürger ist demokratischer als eine zentrale Machtausübung. Daher stärken regionale und kommunale Selbstbestimmung und Kooperationen die Demokratie und damit die Freiheit und Selbstbestimmung der Menschen. Die regionale und kommunale Selbstbestimmung sollte daher ein Teil der politischen Prinzipien der Europäischen Union sein. Regionale Kooperationen sind über diese Selbstbestimmung hinaus in einem »Europa der Regionen« eine Vision für eine demokratischere EU.

Die Herausbildung einer föderalen Ebene, die sich aus Regionen und Kommunen zusammensetzt, würde eine größere Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern herstellen. Politische Entscheidungen würden mit mehr Sachkompetenz für lokale Probleme und Bedürfnisse gefällt, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess wäre leichter zu realisieren und die Kontrolle der Politiker eher gegeben. Den Rahmen einer solchen Dezentralisierung und Regionalisierung von politischen Zuständigkeiten könnten sowohl kulturell und sprachlich einheitlich geprägte Räume innerhalb eines Staates bilden als auch Regionen, die sich aufgrund ähnlicher Rahmenbedingungen wie Tourismus, Naturräume usw. zusammenfinden. Beispiele für den ersten Typ von Regionen innerhalb eines Staates wären Schottland, die Bretagne oder Bayern, aber auch das Baskenland. Beispiele für den

zweiten Typ Regionen sind viele der grenzüberschreitenden Regionen, wie sie in den innereuropäischen Grenzgebieten entstehen, z.B. die holländisch-deutsche Region Euregio.

Grundsätzlich kann die Selbstbestimmung von Regionen und Kommunen sowie regionale Kooperation nicht durch europaweite Reformen verordnet werden. Dieser Wandel bleibt letztlich den Bürgerinnen und Bürgern, den Parlamenten und den Regierungen in den einzelnen Staaten überlassen. Gerade für kleinere Staaten ist eine Regionalisierung auch nicht unbedingt notwendig. Die EU sollte aber die Eigenständigkeit von Regionen und Kommunen anerkennen und ihnen wirkungsvolle Möglichkeiten zum Schutz ihrer Rechte – z.B. eine Subsidiaritätsklage – zur Verfügung stellen.

Eine föderale Ausrichtung der EU bedeutet, dass die Selbstbestimmung der einzelnen politischen Gemeinschaften der Union gefördert und erhalten wird. Daher sollen die Staaten die Möglichkeit haben, die EU zu verlassen, innerhalb der EU enger zu kooperieren und in Ausnahmefällen einzelne Integrationsschritte mit Einverständnis der EU-Bürgerinnen und -Bürger zurückzunehmen.

Für die Kompetenzverteilung wäre weiterhin eine klare Trennung der Zuständigkeiten zwischen Staaten und der EU notwendig. Die Zuständigkeiten sollten nach Politikbereichen getrennt und autonom ausgeübt werden. Eine Neuaufteilung der Zuständigkeiten mit der Perspektive der Rückverlagerung von Kompetenzen ist ebenso notwendig wie die Verhinderung weiterer zentralisierender Tendenzen.

## Demokratische Institutionen

Die Institutionen der zentralen EU-Ebene, wie wir sie hier vorschlagen, sind eine Weiterentwicklung der bestehenden Institutionen. Der Charakter und die Aufgaben der Institutionen und ihre politische Macht ergeben sich aus den Grundsätzen des Föderalismus und der repräsentativen und direkten Demokratie. Daraus folgen eine gleichberechtigte Beteiligung der Mitgliedsstaaten am politischen Prozess, die Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger bei

der Wahl zum Europäischen Parlament und die möglichst direkte Wahl der Entscheidungsträger. Die Organe einer demokratischen EU müssen sich gegenseitig kontrollieren und so ein Gleichgewicht im politischen Machtgefüge bilden.

Eine Reform der Institutionen soll sich entsprechend an vier Prinzipien orientieren:

1. Je direkter ein Organ gewählt ist, desto besser ist es von den Bürgerinnen und Bürgern der EU legitimiert. Folglich sollten Organe, die ein hohes Maß an Legitimation vorweisen können, stärker an der Gesetzgebung beteiligt werden als solche, die nicht direkt vom Volk gewählt werden.

2. Ein Organ mit Regierungskompetenz muss entweder direkt von den Bürgerinnen und Bürgern oder von ihren parlamentarischen Vertretern gewählt und abgewählt werden können.

3. Die Mitgliedsstaaten müssen untereinander politisch gleichgestellt sein. Außerdem sollten die Bürgerinnen und Bürger der EU im Europäischen Parlament gleich repräsentiert sein (Stimmgleichheit). Staatenkammer und EP sollten zudem gleichberechtigt an der Gesetzgebung beteiligt werden.

4. Die Gewaltentrennung zwischen ausführenden Organen (Regierung, Verwaltung), gesetzgebenden Organen (Parlamente) und rechtsprechenden Organen (Gerichte) muss gegeben sein. Genauso muss die Gewaltenteilung zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedsstaaten gewährleistet sein.

Wir schlagen für die EU einen institutionellen Rahmen vor, in dessen Zentrum ein parlamentarisches Zwei-Kammern-System steht. Die eine Kammer wäre das Europäische Parlament, die andere Kammer eine Staatenkammer. Beide würden gemeinsam die Gesetzgebung ausüben.

Das Europäische Parlament würde ferner die Kommission kontrollieren, die weiter die Verwaltungsfunktionen auf europäischer Ebene wahrnähme. Neben diesen zwei Kammern sollte der Europäische Rat als Koordinierungsorgan der Regierungen der Mitgliedsstaaten weiter bestehen. Die Rechte und Pflichten des EuGH wären strikt auf die Zuständigkeiten der EU-Ebene beschränkt. Seine Mitglieder sollten in Zukunft gewählt werden.

Die Reform der EU-Institutionen muss im Zusammenhang mit einer umfassenden EU-Reform, die auch die Kompetenzverteilung beinhalten sollte, angegangen werden. Besonders die Macht des Europäischen Parlaments muss deutlich gestärkt werden, damit die EU-Politik nicht faktisch von den Bürgerinnen und Bürgern abgekoppelt ist.

### Das Europaparlament (erste Kammer)

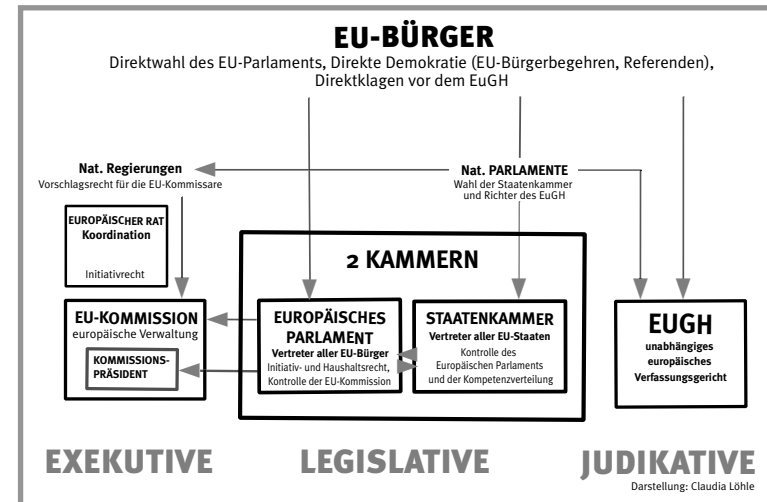
Das Europäische Parlament (EP) in unserem Vorschlag verträte die Interessen der Bürgerinnen und Bürger der EU auf der zentralen Ebene. Es nähme ihre Interessen und die Interessen der gesamten EU wahr und sollte das demokratische Prinzip der Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger verkörpern. Wichtig wäre, dass es im Parlament eine möglichst breite Repräsentation der Menschen und ihrer Interessen gäbe, in der sich die Vielfalt Europas widerspiegeln könnte. Es gäbe dementsprechend keine Sperrklausel für eine Partei, um in das Parlament einzuziehen.

Das EP würde direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt. Die Wahl sollte auf Basis eines Verhältniswahlrechts stattfinden, für das in allen Staaten die gleichen Verfahrensregeln gelten. Gleiche Verfahrensregeln sind wichtig, da die Gleichheit der Stimme nur bei einem gleichen Wahlverfahren faktisch gewährleistet ist. Die Wahllisten sollten Veränderungen der Kandidatenreihenfolge durch die Wählenden erlauben. Auch die Kandidatur parteiloser Kandidaten sollte zulässig sein.

Für die Verteilung der Sitze im Parlament auf die einzelnen Länder gälte grundsätzlich das Gleichheitsprinzip. Die Sitzanzahl würde sich also nach der Größe der Bevölkerung der jeweiligen Staaten richten. Für die kleinen und kleinsten Staaten würde von diesem Grundsatz abgewichen. Wir schlagen dabei eine minimale Zahl von vier Sitzen pro Land vor.

Das EP sollte ein Initiativrecht für Gesetzesvorlagen haben und erließe gemeinsam mit der zweiten Kammer, der Staatenkammer, die Gesetze der EU. Es würde weiterhin über das volle Haushaltsrecht verfügen und den Haushalt, der von der Kommission erstellt wird, beschließen.

Abb. 3: Die EU von morgen? – Vorschlag für ein demokratisches Europa



Der Kommissionspräsident würde vom EP gewählt. Auch die Auswahl des Kandidaten obläge dem Parlament. Außerdem würde das EP die einzelnen Kommissare wählen. Das Parlament könnte sowohl den Kommissionspräsidenten als auch einzelne Kommissare ablehnen. In diesem Fall müsste die Staatenkammer bzw. der Präsident der Kommission neue Kandidaten benennen.

Für eine Abberufung der Kommission durch das EP während ihrer Amtszeit sollte nicht mehr wie bisher eine Zweidrittelmehrheit sondern eine einfache Mehrheit notwendig sein. Anders als jetzt sollte das EP auch einzelnen Kommissaren, dem Kommissionspräsidenten und dem Hohen Vertreter während ihrer Amtszeit das Misstrauen aussprechen und diese mit einfacher Mehrheit abberufen können. Bisher war dies nur gegenüber der Kommission als Ganzer möglich.

In unserem Entwurf einer demokratischen Union soll neben den Bürgerinnen und Bürgern auch das Europäische Parlament das Recht haben, Änderungen des Grundlagenvertrags vorzuschlagen. Dies ist übrigens auch im Vertrag von Lissabon so vorgesehen (Art. 48 Abs. 2 EUV neu).

### Die Staatenkammer (zweite Kammer)

Wir schlagen die Schaffung einer Kammer der Staaten vor («Staatenkammer»). Sie verträte die Interessen der Mitgliedsstaaten der Union. Die Staatenkammer würde den bisherigen Ministerrat ersetzen. Sie würde das föderale Prinzip der Gleichheit der in einer Union zusammengeschlossenen Staaten verkörpern, wie es ursprünglich auch im Ministerrat verwirklicht war. Anders als der Ministerrat soll die Kammer aber nicht aus Vertretern der nationalen Regierungen bestehen. Diese Regelung umgeht, wie die Kritik gezeigt hat, die Gewaltenteilung und führt zu einer Dominanz der exekutiven Institutionen in der EU und zu einem Verlust an demokratischer Kontrolle. Die Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten sollten nicht auf dem Umweg über die EU-Gesetzgebung ihren nationalen Parlamenten Kompetenzen entziehen können. Die Staatenkammer wäre daher eine Kammer der nationalen Parlamente.

Die Kammer bestünde aus der gleichen Anzahl von Vertretern pro Land. Alternativ wäre auch eine kleine Varianz der Zahl der Vertreter denkbar, z.B. könnten kleine Staaten mit bis zu zehn Millionen Einwohnern zwei Vertreter entsenden, mittlere bis 30 Millionen Einwohner drei und große ab 30 Millionen Einwohner vier. Das Ziel bei der Verteilung der Stimmen pro Land müsste die Stärkung des föderalen Prinzips sein. Deshalb dürfte die Differenz von kleinen zu großen Staaten nicht zu stark ausfallen. Jeder Vertreter hätte eine Stimme.

Die Vertreter dieser Kammer würden von den nationalen Parlamenten aus ihrer Mitte durch qualifizierte Mehrheit gewählt. Die Amtsperiode der Mitglieder der Staatenkammer entspräche der Legislaturperiode der nationalen Parlamente. Auf diese Weise bliebe eine starke Anbindung an die Mitgliedsstaaten und ihre Interessen gewahrt. Die Staatenkammer würde damit ständig ihre Zusammensetzung verändern, ohne sie je vollständig zu erneuern. Damit wäre auch die Kontinuität dieses Organs gewahrt, die zur Ausübung seiner Aufgaben nötig ist. Eine Wiederwahl wäre zulässig. Inwieweit die Vertreter in der Zweiten Kammer durch die nationalen Parlamente kontrolliert würden, bliebe der Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten überlassen.

Die Staatenkammer soll gemeinsam mit dem Parlament die gesetzgebende Gewalt ausüben. Sie hätte ein Initiativrecht für Gesetzesentwürfe, und jedes Gesetz, das nicht in den Bereich der ausschließlichen EU-Zuständigkeit fällt, bedürfte ihrer Zustimmung. Könnten sich Parlament und Staatenkammer nicht auf einen gemeinsamen Entwurf für ein Gesetz einigen, käme es zu einem Vermittlungsverfahren. Auch in diesem Vermittlungsverfahren hätte die Staatenkammer eine Vetoposition, die vom Parlament nicht überstimmt werden könnte.

Eine wichtige Aufgabe der Staatenkammer wäre die Kontrolle der Kompetenzverteilung zwischen der Ebene der Nationalstaaten und der Unionsebene. Sie sollte Gesetze verhindern, die das Prinzip der Subsidiarität und der Dezentralität zu verletzen drohen und damit die Zuständigkeiten der nationalen Parlamente einschränken würden. Auch aus diesem Grund würden ihre Vertreter von den nationalen Parlamenten gewählt. Die Staatenkammer wäre somit im Grunde auch eine konsequente und wirkungsvolle Weiterentwicklung des im Vertrag von Lissabon angelegten Subsidiaritätskontrollverfahrens.

### Die Europäische Kommission

In den bestehenden Verträgen hat die Kommission neben ihrer Aufgabe als Verwaltungsbehörde durch das alleinige Initiativrecht deutlichen Einfluss auf die Gesetzgebung. Sie ist kaum demokratisch legitimiert, untersteht nur einer schwachen Kontrolle und übt über ihre Sonderposition bei der Fortentwicklung der Gemeinschaftsverträge starken Einfluss auf die gesamte politische Struktur der EU aus. Diese Stellung der Kommission trägt wesentlich zur Exekutivlastigkeit der Union bei.

Wir schlagen daher eine klare Aufgabenbegrenzung der Kommission vor. Sie sollte als das durchführende Verwaltungsorgan der EU fungieren und für die Umsetzung der EU-Maßnahmen und für die Verwaltung des Haushalts zuständig sein. Für alle Politikbereiche, für die die EU die Zuständigkeit hat, nähme die Kommission die Vertretung gegenüber anderen Staaten wahr. Sie hätte zudem beratende Funktion für die anderen Organe. So sollten z.B.

Abgeordnete Vorschläge für Gesetzesentwürfe in Auftrag geben oder Rechtsfragen prüfen lassen können.

Die Kommission hätte keine Politik gestaltenden Aufgaben wie die Fortentwicklung der Verträge mehr und könnte nicht mehr Maßnahmen zur »Förderung des allgemeinen Interesses« der EU ergreifen und so zur Zentralisierung beitragen. Sie wäre nur noch für Aufgaben zuständig, die explizit auf der zentralen EU-Ebene liegen. Die meisten exekutiven Aufgaben sollten jedoch auf den dezentraleren Ebenen der Staaten und auch der Regionen angesiedelt werden.

Die Anzahl der Kommissare bemäße sich nach der Anzahl der Politikbereiche, die auf der zentralen Ebene der EU geregelt würden, betrüge aber höchstens 15. Die Mitgliedsstaaten würden Vorschlagslisten für die Kommissare erstellen, aus denen der Präsident der Kommission Kandidaten auswählt. Jeder Kommissar müsste dem EU-Parlament vor seiner Ernennung Rede und Antwort stehen und durch das Parlament bestätigt werden. Würde er abgelehnt, müsste der Präsident einen neuen Kandidaten vorschlagen. Der Kommissionspräsident würde von der Zweiten Kammer vorgeschlagen und durch das EP bestätigt. Er könnte mit Zweidrittelmehrheit abgelehnt werden. Die direkte Kontrolle der Kommissare durch das Parlament sollte deren Bemühungen verstärken, die Bürokratie zu kontrollieren und sie für ihre politischen Entscheidungen direkt verantwortlich machen.

Der Präsident sollte nicht von den Interessen der nationalen Regierungen geleitet sein dürfen, sondern von den sich aus den Europawahlen ergebenden politischen Mehrheiten abhängen. Daher würde er vom EP vorgeschlagen und gewählt. Die Kommissare würden von dem Präsidenten bzw. der Präsidentin der Kommission vorgeschlagen, um eine gute Zusammenarbeit der Kommission zu begünstigen. Die Wahl erfolgt durch das EP.

### **Der Europäische Rat**

Durch die Umwandlung des Ministerrats in eine Staatenkammer verlieren die staatlichen Regierungen ihren unmittelbaren Einfluss auf die Gesetzgebung und die Verträge. Trotzdem wird der Europä-

ische Rat ein wichtiges Forum für die Koordination der nationalen Politik bleiben. Auf europäischer Ebene soll er über ein Initiativrecht für Gesetzesvorlagen die Möglichkeit zur Politikgestaltung haben. Der Rat kann mit einfacher Mehrheit dem Europäischen Parlament und der Staatenkammer eine Gesetzesinitiative vorlegen. Als Staatenvertreter sollte der Rat auch weiterhin in beratender Funktion an der europäischen Politikgestaltung mitwirken, da die nationalen Regierungen mit dem politischen Alltagsgeschäft der Staaten am besten vertraut sind. Ein von uns vorgeschlagener Konvent wäre natürlich frei, dem Europäischen Rat weitergehende Rechte einzuräumen, z.B. in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

### **Der Gerichtshof**

Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Geschichte immer wieder wesentlich zu einer nicht legitimierten Übertragung von Zuständigkeiten an die EU-Ebene beigetragen. Gleichzeitig besteht durch das Verfahren, mit dem die Richter ernannt werden, die Gefahr einer Abhängigkeit der Richter von den nationalen Regierungen.

In unserem Reformmodell würde der EuGH wie bisher für Klagen gegen Verstöße gegen das EU-Recht und dessen Umsetzung zuständig sein. Auch der Ausschuss der Regionen sowie regionale Parlamente sollten in Zukunft vor dem EuGH klageberechtigt sein. In der Funktion als Verfassungsgericht wäre er zugleich ein Gerichtshof für Subsidiaritätsfragen. Vor dem EuGH könnten entsprechend sowohl regionale als auch staatliche Organe klagen. Durch die Neuverteilung und die klare Abgrenzung der Zuständigkeiten wären die Kompetenzen der zentralen EU-Ebene und damit auch die Zuständigkeiten des Gerichtshofs eingeschränkt.

Jedes Land würde, wie schon jetzt, einen Richter in den EuGH entsenden. Um die Unabhängigkeit der Richter von den Regierungen zu gewährleisten, schlagen wir eine achtjährige Amtszeit (statt wie bisher eine sechsjährige) und eine Wahl der Richter vor. Die Wahl könnte durch einen »Richterwahlausschuss« stattfinden, der sich zu gleichen Teilen aus hohen Richtern und Parla-

mentariern des jeweiligen Landes zusammensetzen würde. Alternativ wäre eine Wahl durch die nationalen Parlamente denkbar. Eine Wiederwahl sollte nicht möglich sein, sodass die Entscheidungen der Richter unbeeinflusst von der Möglichkeit einer Wiederwahl sind.

### Grundrechtsschutz

Wie im Teil 1 dargestellt, hat die EU mittlerweile einen solch großen Einfluss auf das Leben der Bürgerinnen und Bürger, dass eine Grundrechtsbindung der EU-Politik geboten scheint. Nichtsdestoweniger kann hinterfragt werden, ob dazu eine eigenständige EU-Grundrechtecharta, wie sie mit dem Vertrag von Lissabon erstmals Rechtsverbindlichkeit erlangen würde, notwendig ist. Denn erstens hat der EuGH schon seit 1969 ohne schriftlich festgehaltene Grundrechte einen Grundrechtsschutz auf EU-Ebene entwickelt. Rechtliche Basis hierfür waren die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten sowie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Zweitens wird die Koexistenz einer verbindlichen Grundrechtecharta einerseits mit der EMRK andererseits unweigerlich zu Abgrenzungs- und Auslegungsproblemen führen, wie das angeführte Beispiel der Todesstrafe zeigt. Drittens könnte die EU bei einem Verzicht auf die Grundrechtecharta ein umstrittenes Thema von der Agenda streichen, und damit vor allem dem Widerstand Großbritanniens entgehen.

Doch eine bloße Streichung der Charta wäre keine adäquate Lösung. Gleichzeitig sollte die EU die EMRK ratifizieren. Dies ist laut dem Vertrag von Lissabon (Art. 6 Abs. 2 EUV neu) ohnehin geplant und dürfte auch insofern politisch leicht durchzusetzen sein, weil bereits alle Mitgliedsstaaten die EMRK ratifiziert haben. Damit wäre die EU an einen klaren Grundrechtekatalog gebunden. Und weil individuelle Beschwerden mit der EMRK deutlich leichter – und zudem kostenfrei – durchzuführen sind als mit der Grundrechtecharta, wäre für die Bürgerinnen und Bürger sogar mehr erreicht.

### Fazit: Eine föderale und demokratische Europäische Union

Wir fassen im Folgenden die zentralen Auswege aus der Demokratiekrise der Europäischen Union zusammen. Ein direkt gewählter Konvent soll nach unseren Vorstellungen Vorschläge über die zukünftige Verfasstheit der Europäischen Union ausarbeiten. Das Ergebnis wird allen Bürgerinnen und Bürgern der EU in Referenden vorgelegt. Ein solches Verfahren gewährleistet, dass die zukünftige Gestaltung der EU durch direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Repräsentanten ausgeht und letztlich von der Zustimmung der europäischen Völker abhängt. Die Identifikation mit der Europäischen Union würde sich stark erhöhen und durch die bereits frühe und umfassende Bürgersouveränität vergrößert sich auch die Wahrscheinlichkeit, dass ein mehrheitsfähiger Vorschlag entstehen kann.

Nach unseren Vorschlägen einer reformierten EU wäre die föderale Aufteilung von Zuständigkeiten von entscheidender Bedeutung. Es soll klar geregelt werden, welche Kompetenzen auf europäischer Ebene ausgeübt werden müssen, und welche in der Zuständigkeit der Staaten verbleiben sollen. Die Festlegung der Kompetenzverteilung obläge dem Konvent, der die zukünftige Verfasstheit der Union ausarbeitet. Aus unserer Sicht wäre es wichtig und sinnvoll, eine deutliche Dezentralisierung von Zuständigkeiten vorzunehmen und die Grenzen der EU klar zu definieren. So wäre ganz im Sinne des Subsidiaritätsgedankens sichergestellt, dass Kompetenzen immer von der kleinstmöglichen Einheit wahrgenommen werden, sodass auch innerstaatliche föderale Ebenen weiter ausreichende Befugnisse hätten. Die Aufteilung der Zuständigkeiten würde nach Politikfeldern erfolgen.

In den Bereichen, in denen die EU zuständig ist, würde das Europäische Parlament zusammen mit den Vertretern der Staaten (Staatenkammer) entscheiden. Beide Institutionen hätten das Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen. Somit würden sowohl die Vertreter aller EU-Bürger, als auch die der nationalen Parlamente den politischen Prozess mitbestimmen und sich gegenseitig kon-

trollieren. Für die Bürgerinnen und Bürger gäbe es zusätzlich die Möglichkeit, Gesetze selbst vorzuschlagen (Initiativrecht) und sie in einem Bürgerentscheid zu beschließen (Beschlussrecht). Auch ein Veto zu von Parlament und Staatenkammer beschlossenen Gesetzen stünde den EU-Bürgerinnen und -Bürgern in unserem Modell zu (Fakultatives Referendum), zukünftige Änderungen des EU-Grundlagenvertrags würden sogar obligatorisch zum Volksentscheid gestellt.

Gegen die beschlossenen Gesetze könnte vor dem Europäischen Gerichtshof geklagt werden, er würde gleichsam als Verfassungsgericht fungieren und über Subsidiaritätsfragen entscheiden. So wäre eine effektive Kontrolle der gesetzgebenden EU-Organe gewährleistet, auch Verstöße gegen die Gemeinschaftsverträge würden dem Urteil des EuGH unterstellt. Der Europäische Rat bestünde in unserem Vorschlag in beratender Funktion weiter, hätte aber bis auf ein Initiativrecht für Gesetzesvorlagen keinen Einfluss mehr auf die Gesetzgebung.

Als Exekutive fungiert in unserem Entwurf eine demokratisierte Europäische Kommission, die vom EP gewählt wird. Hauptsächlich nähme die Kommission jedoch Verwaltungsaufgaben wahr und wäre für die Umsetzung der EU-Maßnahmen zuständig. Die Vertretung der EU gegenüber anderen Staaten läge ebenfalls im Aufgabenbereich der Kommission.

Die demokratische Kontrolle der Institutionen stellt das zentrale Kriterium in unserem Modell dar. Das geschieht vor allem auf drei Arten: Zum einen wird die Gewaltentrennung, die Grundvoraussetzung überhaupt für ein demokratisches System, systematisch verwirklicht. Durch die Verlagerung der Legislativkompetenzen vom Europäischen Rat auf das EP und die Staatenkammer wird die bisherige »Exekutivlegislative« aufgebrochen und die Gewalten liegen getrennt in den Händen unmittelbar und mittelbar gewählter Vertreter. Auch die Wahl der Richter zum EuGH stellt eine tiefgreifende Veränderung dar, da diese bislang von den nationalen Regierungen ernannt werden. Eine unabhängige, gewählte Judikative verkörpert einen weiteren Aspekt der Gewaltenteilung. Schließlich hat die Kommission als Exekutivorgan der reformier-

ten EU kein Initiativmonopol mehr und gibt ihre legislativen Kompetenzen an gewählte Volksvertreter ab.

Zum zweiten kontrollieren sich die europäischen Institutionen gegenseitig. Dies geschieht innerhalb der Legislative zwischen Europäischem Parlament und Staatenkammer, welche ihrerseits vom EuGH durch seine Rechtsprechung kontrolliert werden. Der Gerichtshof selbst wird gewählt und untersteht damit ebenfalls demokratischer Kontrolle. Die Europäische Kommission besteht aus vom Parlament gewählten Mitgliedern. Das Prinzip der »checks and balances« würde auch in der EU nach unserem Vorschlag zukünftig einer Machtanhäufung, wie sie im Europäischen Rat der jetzigen Union zu finden ist, vorbeugen.

Schließlich würden die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union die Institutionen durch Wahl und Elemente der direkten Demokratie kontrollieren. Legitimation ist das Prinzip, nach dem Demokratie funktionieren soll: Der Bürgerwille muss in den politischen Entscheidungen der EU wiederzufinden sein, alles andere widerspricht den grundlegenden Prinzipien der Demokratie.

## Mehr Demokratie



Der Verein *Mehr Demokratie e.V.* wurde 1988 in Bonn von engagierten Bürgerinnen und Bürgern gegründet. Heute haben wir zwölf Landesverbände und rund 5.000 Mitglieder und Förderer. Damit ist *Mehr Demokratie* die größte überparteiliche Bürgerorganisation für direkte Demokratie in der Europäischen Union.

Wir arbeiten für:

- die Einführung des bundesweiten Volksentscheids in Deutschland
- faire Spielregeln für Volksbegehren in den deutschen Bundesländern und Gemeinden
- weitere Demokratie- und Parlamentsreformen, moderne Wahlverfahren und Informationsfreiheit
- die Demokratisierung der Europäischen Union

Unsere Vision: Eine lebendige Demokratie. Wir wollen eine politische Kultur, die Dialog und Beteiligung fördert. Volksbegehren, Volksentscheide und andere Beteiligungsformen laden die Bürgerinnen und Bürger ein, Politik zu gestalten. Dabei ist *Mehr Demokratie* politisch neutral, was bedeutet, dass wir uns nur zu Verfahrensfragen der Demokratie äußern, nicht aber zu konkreten Inhalten. Unser übergeordnetes Ziel ist, dass wichtige Fragen von den Bürgerinnen und Bürgern entschieden werden können.

Mit Kampagnen und Aktionen setzen wir uns für die direkte Demokratie auf allen politischen Ebenen ein. Ein professionelles Kernteam und hunderte Ehrenamtliche bilden unsere Aktionsbasis. Unser Kuratorium mit über fünfzig Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kunst, Wirtschaft und Politik unterstützt den Verein beratend in seiner Arbeit.

Finanziert wird unsere Arbeit über Spenden und Mitgliedsbeiträge. Wir erhalten keine staatliche Förderung. Das sichert unsere Unabhängigkeit.

Seit dem Jahr 2003 ist *Mehr Demokratie* auch auf EU-Ebene aktiv und setzte sich dort zunächst für direkte Demokratie allgemein und insbesondere für Referenden über den Verfassungsvertrag ein. Unsere Arbeit hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Europäische Volksinitiative in den Verfassungsvertrag aufgenommen wurde und dass in den Niederlanden eine Volksabstimmung über den Verfassungsvertrag stattfand. Im Jahr 2005 wurde *Mehr Demokratie* Gründungsmitglied des EU-weit agierenden Netzwerks *Democracy International*, das sich u.a. für demokratische Vertragsreformen (direkt gewählter Konvent) einsetzte.

Unser Ziel ist eine Europäische Union, die stärker als jetzt von den Bürgerinnen und Bürgern demokratisch gestaltet und kontrolliert wird.

Mehr Demokratie e.V.  
Greifswalder Str. 4, D-10405 Berlin  
Tel. +49 (0)30 – 42 08 23 70  
FAX +49 (0)30 – 42 08 23 80  
www.mehr-demokratie.de  
info@mehr-demokratie.de

Democracy International  
House of Democracy and Human Rights  
Greifswalder Str. 4, D-10405 Berlin  
Tel. + 49 (0)30 – 42 08 23 70  
FAX + 49 (0)30 – 42 08 23 80  
www.democracy-international.org

## VSA: Mehr Demokratie wagen!



120 Seiten; € 11.80  
ISBN 978-3-89965-283-3

Vier Jahrzehnte nach der Verabschiedung der Notstandsgesetze durch eine große Koalition im Deutschen Bundestag machen sich führende Repräsentanten der politischen Klasse erneut an den rechtsstaatlichen Konstruktionsprinzipien der Republik zu schaffen. Der Rechtsstaat wird abgewickelt und der autoritäre Sicherheitsstaat ausgebaut.

VSA

Prospekte anfordern!

VSA-Verlag  
St. Georgs Kirchhof 6  
20099 Hamburg  
Tel. 040/28 09 52 77-10  
Fax 040/28 09 52 77-50  
Mail: info@vsa-verlag.de



In Kooperation mit dem  
Wissenschaftlichen Beirat von Attac  
176 Seiten; € 14.80  
ISBN 978-3-89965-288-8

In diesem Band werden die Kritikpunkte am EU-Reformvertrag zusammengefasst und Alternativvorschläge für ein soziales und demokratisches Europa vorgestellt.

Frank Deppe  
**Politisches Denken  
im 20. Jahrhundert**

Band 1, Band 2, Band 3.1 und Band 3.2  
400, 560, 332 und 332 Seiten  
Alle bisher erschienenen Bände  
zusammen zum Vorzugspreis  
anstelle € 104.80 nur € 80.00  
ISBN 978-3-89965-265-9

www.vsa-verlag.de



# VSA: Alternativen mit Attac



Das Buch zum vierten Kongress von Attac, BUND, Evangelischer Entwicklungsdienst, Greenpeace, Heinrich Böll Stiftung in Kooperation mit dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie  
196 Seiten; € 12.80  
ISBN 978-3-89965-345-8  
Eine Neuordnung, eine »große Transformation« unserer Systeme ist notwendig, um die Probleme der Menschheit bewältigen zu können. Der vierte Kongress »McPlanet.com« hat sich diesen Fragen gewidmet.

VSA

Prospekte anfordern!

VSA-Verlag  
St. Georgs Kirchhof 6  
20099 Hamburg  
Tel. 040/28 09 52 77-10  
Fax 040/28 09 52 77-50  
mail: [info@vsa-verlag.de](mailto:info@vsa-verlag.de)



AttacBasisTexte 32  
96 Seiten; € 6.50  
ISBN 978-3-89965-309-0  
»Entwaffnet die Märkte!« war der erste Slogan der vor dem Hintergrund der Finanzkrise in Südostasien 1998 gegründeten Bewegung Attac. Er ist so aktuell wie nie zuvor: Die Zeit ist reif – für eine demokratische Kontrolle der Finanzmärkte.

Werner Rätz/Horst Lüdtker  
**Sozialstaat oder:  
Globale Soziale Rechte?**  
AttacBasisTexte 33  
96 Seiten; € 6.50  
ISBN 978-3-89965-344-1

Sven Giegold/Lars Niggemeyer  
**UmSteuern jetzt!**  
Steuroasen trockenlegen  
AttacBasisTexte 20  
96 Seiten; € 6.50  
ISBN 978-3-89965-179-9

[www.vsa-verlag.de](http://www.vsa-verlag.de)