

BAND 7

Die Zukunft der Europäischen Demokratie

Von Claudio Franzius und Ulrich K. Preuß



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZU EUROPA
BAND 7**

Die Zukunft der Europäischen Demokratie

Von Claudio Franzius und Ulrich K. Preuß

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



INHALT

Vorwort der Stiftung	7
Vorwort der Autoren	11
I Polog	13
II Bestandsaufnahme	18
1 Demokratische Elemente im Lissabon-Vertrag	18
a) Demokratiepoltische Entwicklung	18
b) Festschreibung der zweigliedrigen Legitimationsstruktur	22
c) Stärkung der partizipativen Demokratie	23
d) Europäische Bürgerinitiative	24
2 Die politikwissenschaftliche und verfassungsrechtliche Diskussion zur Entwicklung und zu den Defiziten der europäischen Demokratie	27
a) «No demos»-These: Kollektivistisches Demokratieverständnis	28
b) Demokratie jenseits des Staates: Individualistisches Demokratieverständnis	30
c) Angebote dazwischen: Lebendige Demokratie	33
III Theoretische Analyse	37
1 Grundprobleme multinationaler Demokratie	37
a) Kulturelle Homogenität?	37
b) Föderale Struktur der Europäischen Union	43
c) Europäisches Parlament und nationale Parlamente	46
2 «Europa» als Träger einer eigenen kulturellen Identität?	56
a) Identität als Grenze	57
b) Das «Wir der Anderen» als Modus des Politischen	62
c) Einheitliche Europabürgerschaft?	67
3 Legitimität kraft Handlungsfähigkeit?	75
a) Die Re-Parlamentarisierung politischer Entscheidungen	75
b) Das Spannungsverhältnis zwischen Partizipation der Unionsbürger und der sachlichen Qualität politischer Entscheidungen	77
c) Europäische Referenden	83
4 Demokratiepoltische Reformideen	87
a) Zum Verhältnis der Demokratie auf supranationaler und mitgliedstaatlicher Ebene	87
b) Demokratische Innovationen auf mitgliedstaatlicher Ebene	88
c) Demokratische Ansätze auf internationaler Ebene	90

IV Vorschläge zur Entfaltung europäischer Demokratie	97
1 Zusammenhänge	99
a) Politik und Recht	99
b) Organisation und Öffentlichkeit	100
c) Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen	105
2 Politische Forderungen	107
a) Wahlrecht	107
(1) Vereinheitlichung des Wahlrechts	107
(2) Transnationale Wahllisten	108
(3) Wahlrechtsreformen aus nationalen Debatten	110
b) Europäische Parteien	113
(1) Parteienstatut für die Europäischen Parteien	113
(2) Bürgernahe Parteienfinanzierung	117
c) Direktdemokratische Elemente	119
(1) Themenbereiche einer EBI	119
(2) Bindungswirkung	121
(3) Rechtsschutz	122
d) Demokratische Öffentlichkeit	123
(1) Netzneutralität	128
(2) Öffentlich-rechtliche Einrahmung der Massenmedien	128
e) Stärkung europäischer Institutionen	128
(1) Parlamentarisierung des europäischen Entscheidungssystems	131
(2) Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments	133
(3) Öffentliche Tagung aller Ratsausschüsse und Schaffung eines Allgemeinen Legislativrates	139
f) Stärkung nationaler Institutionen	141
(1) Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente stärken	143
(2) Parlamentarische Minderheitenrechte stärken	146
(3) Interparlamentarische Zusammenarbeit stärken	147
(4) Parlamentarische Europa-Ausschüsse stärken	148
g) Ausbau von Partizipationsrechten	148
(1) Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen stärker berücksichtigen	150
(2) Non-Profit-Organisationen gleichberechtigt beteiligen	151
(3) Öffentlichkeit frühzeitig beteiligen	151
3 Abkehr von Krisenszenarien	152
 Mitglieder des Redaktionsbeirats	 154

Die Autoren

Claudio Franzius ist seit 2008 Privatdozent an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität Berlin und hat gegenwärtig eine Lehrstuhlvertretung an der Universität Hamburg inne. Zuvor war er an den Universitäten Bremen, Konstanz und Frankfurt am Main tätig. Am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin unterrichtete Franzius die rechtlichen Grundlagen der Politik. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Europäisches Verfassungsrecht, Staats- und Verwaltungsrecht sowie europäische Innenpolitik. Aktuelle Veröffentlichung: «Strukturfragen der Europäischen Union» (mit Franz C. Mayer und Jürgen Neyer; Nomos 2010).

Ulrich K. Preuß ist Professor emeritus der Freien Universität Berlin, wo er von 1996 bis 2005 Öffentliches Recht und Politik lehrte. Von 2005 bis 2010 war er Professor of Law and Politics an der Hertie School of Governance. Er studierte Jura und Soziologie. Von 1972 bis 1996 war er Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bremen, von 1991 bis 1996 zugleich Direktor des dortigen Zentrums für Europäische Rechtspolitik (ZERP). Als Gastprofessor lehrte er an der University of Princeton, der New School University in New York und der University of Chicago. Seit 1992 ist er Mitglied des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen.

Mit Unterstützung durch:



Programm
Europa für Bürgerinnen und Bürger



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Die Zukunft der Europäischen Demokratie
Von Claudio Franzius und Ulrich K. Preuß

Band 7 der Reihe Europa

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2012

Redaktion: Christine Pütz, Bernd Herrmann, Christian Schwöbel

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)

Druck: agit-druck

Cover-Photo: Hans-Jürgen Göttert (dpa). (Photo im Original schwarz-weiß.) Teilnehmer mit Fackeln und Schildern fordern während einer Kundgebung am Abend des 24. November 1950 in Straßburg auf deutsch und französisch ein vereintes Europa. An der Demonstration nahmen rund 3000 Menschen teil, darunter etwa 800 Deutsche, die zuvor am deutsch-französischen Grenzübergang Hirschtal im Kreis Pirmasens von französischen Demonstranten empfangen wurden. Sie begrüßten sich mit «Vive l'Europe»-Rufen und fuhren gemeinsam nach Straßburg.

ISBN 978-3-86928-066-0

Bestelladresse:

Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 F +49 30 28534-109 E buchversand@boell.de W www.boell.de

VORWORT DER STIFTUNG

Die Schuldenkrise in der EU hat deutlich gemacht, dass eine Währungsunion ohne eine koordinierte Fiskal- und Wirtschaftspolitik keinen Bestand hat. Doch stößt eine weitere Integration als «von oben» verordnetes Projekt der politischen Eliten auf wachsende Widerstände. Viele Bürgerinnen und Bürger haben den Eindruck, dass über ihre Köpfe hinweg und an den Parlamenten vorbei eine Zentralisierung politischer Entscheidungen stattfindet, die sie als Demokratieverlust wahrnehmen. Auch das Durchregieren der nationalen Regierungen auf europäischer Ebene kann keine Dauerlösung sein, sind die Entscheidungen des europäischen Rats doch nicht Ergebnis öffentlicher Debatten und transparenter Entscheidungsprozesse. Die Schuldenkrise kann deshalb in eine Legitimitätskrise der EU umschlagen.

Die Antwort muss in einer Stärkung der europäischen Demokratie liegen. Die EU kann sich nicht nur über ihren ökonomischen Mehrwert legitimieren. Sie muss sich auch an dem Maß demokratischer Selbstbestimmung messen lassen, das sie ihren Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht. Dazu gehören erweiterte Mitbestimmungs- und Kontrollrechte des Europäischen Parlaments wie der nationalen Parlamente; die Stärkung direkter Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger; die Herausbildung europäischer Parteien sowie transnationale Listen für die Europawahlen. Auf diesem Weg kann auch eine gesamt-europäische politische Öffentlichkeit entstehen. Der Wettstreit um politische Alternativen ist Voraussetzung und Motor einer lebendigen Demokratie. Das gilt auch für die europäische Ebene. Wir brauchen einen echten politischen Wettbewerb zu europäischen Zukunftsthemen.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung eine Studie zur Zukunft der europäischen Demokratie in Auftrag gegeben. Die Verfassungsrechtler Ulrich K. Preuß und Claudio Franzius zeigen auf, wie eine lebendige Demokratie in der Europäischen Union entstehen kann. Sie braucht politische Räume und Institutionen, in denen über europäische Themen gestritten werden kann, Konflikte ausgetragen werden und in denen Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen teilhaben können.

Die Reformvorschläge basieren auf der Prämisse, dass die Europäische Union eine Mischung aus einem Staatenbund und einem Verfassungsverbund ist und sich zweifach demokratisch legitimiert: durch den aus den nationalen Regierungen besetzten Rat, der die Rückbindung an die Mitgliedstaaten absichern soll, sowie durch das Europäische Parlament und den Status der Unionsbürgerschaft, die zu den nationalen Staatsbürgerschaften hinzu tritt. Daraus ergibt sich der Bedarf, *eigene* Mechanismen der demokratischen Legitimation für die Europä-

ische Union zu finden. Im permanenten Austarieren zwischen dem nationalen «Uns» und dem gemeinschaftlichen «Wir» liegt das, was Solidarität in Europa ausmacht.

Die Autoren plädieren dafür, das Europäische Parlament durch ein Initiativrecht aufzuwerten und die Spitze der EU-Kommission durch das Europäische Parlament zu wählen, das heißt an dessen Mehrheitsverhältnisse zu binden. Das Europäische Parlament sollte nach einem vereinheitlichten europäischen Wahlrecht und mit transnationalen Wahllisten gewählt werden. Ebenso wichtig ist es, die Europa-Kompetenz der nationalen Parlamente zu stärken. Ihre vornehmliche Aufgabe ist es, die Europapolitik ihrer Regierungen demokratisch zu kontrollieren. Da diese Kontrolle effektiv von der parlamentarischen Opposition ausgehen muss, gilt es, die Minderheitenrechte in den nationalen Parlamenten auszubauen, aber auch die interparlamentarische Zusammenarbeit zu verbessern und die Europa-Ausschüsse zu stärken.

Den europäischen Parteien kommt eine zentrale Rolle zu, um den politischen Wettbewerb im gesamteuropäischen Raum zu organisieren. Ihre Handlungsmöglichkeiten müssen gestärkt, ihr Rechtsstatus ausgeweitet und ihre finanzielle Ausstattung verbessert werden. Die Autoren schlagen dafür eine bürgernahe Parteienfinanzierung vor. Die nationalen Parteien sollten in ihren europäischen Parteienförderungen ein Netzwerk sehen, um transnationale Wahllisten organisieren und europäisch koordinierte Wahlkämpfe zur Europawahl durchzuführen zu können.

Die bereits eingeführte Europäische Bürgerinitiative stellt eine wichtige Möglichkeit für direkte Bürgerbeteiligung dar. Doch muss auch sie verbessert werden: Sie sollte für mehr Themenbereiche zugelassen werden und eine echte rechtliche Bindungswirkung erhalten. Auch müssen die bürokratischen Hürden für die Einreichung einer Bürgerinitiative gesenkt werden. Eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft in politische Entscheidungen ist der Schlüssel für eine lebendige Demokratie. Non-Profit-Organisationen, die sich für Menschen- und Bürgerrechte, entwicklungspolitische oder ökologische Belange einsetzen, müssen genauso berücksichtigt werden wie die Interessenverbände der Wirtschaft, die derzeit in Brüssel vorrangig Gehör finden. Voraussetzung dafür ist, die Öffentlichkeit schon in einem viel früheren Stadium in den politischen Entscheidungsprozess einzubeziehen, als dies bislang der Fall ist. Dazu bieten nicht zuletzt die digitalen Medien ganz neue Möglichkeiten.

Die Studie formuliert damit eine Reihe von Vorschlägen, um die Zukunft der EU auf ein stabiles demokratisches Fundament zu stellen. Viele der Reformvorschläge lassen sich im Rahmen der bestehenden Verträge realisieren, andere bedürfen neuer vertraglicher Vereinbarungen. Ein *neuer europäischer Konvent*, der die Errichtung einer europäischen Stabilitäts- und Solidarunion in eine Reform der politischen Institutionen der EU einbettet, böte die Chance, die auseinander driftenden nationalen Debatten zu bündeln und eine europäische Öffentlichkeit herzustellen.

Bei allen Überlegungen zur Zukunft der europäischen Demokratie dürfen wir nicht vergessen, dass die Europäische Union einen Großteil ihrer Legitimation aus der demokratischen Verfasstheit ihrer Mitgliedstaaten selbst bezieht. Die Zukunft der europäischen Demokratie wird weiterhin eng an die Entwicklung der Demokratie in den Mitgliedstaaten geknüpft sein. Es gibt deshalb eine gesamt-europäische Verantwortung für die innere Entwicklung der Mitgliedstaaten: die Gefährdung der Demokratie in einem Land untergräbt die demokratische Glaubwürdigkeit der EU als Ganzes.

Die Studie wurde von einem Redaktionsbeirat begleitet. Wir danken Jan Philipp Albrecht, Annalena Baerbock, Claire Demesmay, Silke Gebel, Gerald Häfner, Markus Jachtenfuchs, Daniela Kietz, Manuel Sarrazin, Joscha Schmierer und Michael Schreyer für ihre wertvollen Kommentare.

Unser besonderer Dank gilt den Autoren.

Berlin, im Dezember 2011

Ralf Fücks
*Vorstand der
Heinrich-Böll-Stiftung*

Dr. Christine Pütz
*EU-Referentin der
Heinrich-Böll-Stiftung*

VORWORT DER AUTOREN

Diese Studie wird unter dem Eindruck der Schuldenkrise der Europäischen Union vorgelegt. Ob sich unsere Vorstellungen von einem gemeinsamen Europa aufrechterhalten lassen, ist offen. Wir sind jedoch davon überzeugt, dass sich die Zukunft Europas nur demokratisch gestalten lässt.

Schon die geltenden Verträge, werden sie ernst genommen, enthalten ein beachtliches demokratiepolitisches Potential, das in der Praxis allerdings noch mit Leben zu füllen ist. Dafür gilt es einige Denkblockaden zu überwinden, welche die Entfaltung der europäischen Mehrebenendemokratie bislang erschweren. Das hier zugrundegelegte Leitbild einer «lebendigen Demokratie» wird sich in Europa nicht einfach nach dem Vorbild der nationalen Demokratie verwirklichen lassen. Die europäische Demokratie muss unter dem Erhalt «intakter» mitgliedstaatlicher Demokratien gedacht werden, verlangt also stets auch Abstützungen in den nationalen Arenen, die Europa mittragen sollen. Zu verabschieden haben wir uns jedoch von Nullsummenspielen, wonach die eine Ebene verliert, was die andere Ebene gewinnt. Erforderlich ist nach unserem Verständnis eine Re-Parlamentarisierung politischer Entscheidungen auf beiden Seiten. Eine Rückkehr zum zwischenstaatlichen Handeln hinter verschlossenen Türen führt die Europäische Union demgegenüber auf den falschen Weg.

Unsere theoretische Analyse dient der Erarbeitung einer Grundlage für politische Forderungen nach Stärkungen der europäischen Demokratie. Sie macht deutlich, dass es erhebliche Spannungsverhältnisse gibt, die in der bündischen Ordnung, als die wir die Europäische Union qualifizieren, auszuhalten sind. Eine Demokratisierung europäischer Entscheidungsprozesse verlangt nicht notwendigerweise die Vereinigten Staaten von Europa. Insbesondere lassen sich unsere Forderungen unter dem Grundgesetz verwirklichen.

Das Grundgesetz ist europafreundlich. Darin kann, wie sich an der Präambel, vor allem aber an Art. 23 GG ablesen lässt, eine besondere Aussage «unserer» Verfassung gesehen werden. Das deutsche Verfassungsrecht droht missverstanden zu werden, wenn es allein von den Grenzen der europäischen Integration aus betrachtet wird. Gegenüber der Formulierung integrationsfester «Bestände» des Grundgesetzes nach Maßgabe der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG ist Vorsicht geboten.

Die Stärkung europäischer Demokratie, wie es institutionell in einer parlamentarisch verantworteten Wirtschaftsregierung zum Ausdruck kommen würde, setzt keine neue Verfassung nach Art. 146 GG voraus. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil diese Option ins Gespräch gebracht. Uns geht

es jedoch um eine Demokratisierung diesseits der Schwelle zum europäischen Bundesstaat. Diese Wege sind politisch zu diskutieren.

Die Bürgerinnen und Bürger sind es, die auch die Frage zu beantworten haben, ob sie sich für eine tiefergehende Integration eine neue Verfassung geben wollen. Sie tragen das politische Projekt in ihrer unaufgebbaren Doppelrolle als Angehörige der historisch gewachsenen Mitgliedstaaten und zugleich als Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. Damit steht auch die nationale Verfassunggebung in einem europäischen Kontext. Das wäre insbesondere bei der Frage nach einer Volksabstimmung über die Neufassung des Grundgesetzes mit zu bedenken.

Berlin, im Dezember 2011

Claudio Franzius und Ulrich K. Preuß

I Prolog

Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft, so hat es der erste Kommissionspräsident Walter Hallstein visionär formuliert. Als die Staats- und Regierungschefs 1957 zur Unterzeichnung der Römischen Verträge zusammenkamen, trafen sie sich in dem europäischen Land, in dem die vielleicht bedeutendste Quelle der europäischen Zivilisation ihren Ursprung hat: das Römische Recht. Damals litt Europa noch an den zerstörerischen Folgen des großen Krieges, doch die Wahl des Ortes, in dem die Kernländer Westeuropas einen politisch-moralischen Neuanfang verabredeten, zeigte an, dass sie sich dieser Wurzeln vergewissern und die revolutionäre Idee eines vereinigten Europas im Geiste dieser Erbschaft verfolgen wollten: Europa als eine Rechtsgemeinschaft.¹

Dies war eine durch und durch politische Weichenstellung. Denn es ging darum, die tiefen Abgründe zu überwinden, die Europa in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in nationalistische Exzesse geführt hatten. Auch diejenigen, die heute die Europäische Union als Wirtschaftsgemeinschaft deuten, tun gut daran, den Integrationsprozess nicht als unpolitisch zu begreifen, denn bereits der Vision des Binnenmarkts lag die Option für eine politische Union zugrunde. Diese Vision wurde nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs immer wieder proklamiert und erprobt, aber eben nur stückweise verwirklicht. In der Gegenwart verbinden sich mit der Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung die bislang unerfüllten Hoffnungen auf ein soziales Europa.² Die ökonomische Integration gebietet eine politische Integration, so lautet das tief in die europäische Idee eingeschriebene *Credo* derer, die in nationaler Politik allein keine angemessene Antwort auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sehen.

Das wird spätestens seit dem Vertrag von Maastricht immer deutlicher. Allerdings lassen sich die Aufgaben der Union nicht so beschränken, dass der Zugriff der Union auf die Bürgerinnen und Bürger ein erträgliches Maß nicht überschreitet. Erscheint ein europäisches Handeln geboten, versuchen die Regierungen immer wieder, eine Koordinierung ihrer Politiken am Europäischen Parlament vorbei zu verwirklichen. Bei den Beschlüssen des Europäischen Rates

1 *Walter Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl. 1979, S. 51 ff.

2 *Jacques Delors*, Wo steht Europa?, Rede am 28.1.2011 in Berlin, http://www.gruene-europa.de/cms/de-fault/dokbin/369/369042.rede_jacques_delors_im_wortlaut_deutsch@en.pdf; *Wolfgang Schäuble*, Für eine bessere Verfassung Europas, FAZ v. 27.1.2011, 8; skeptisch *Fritz Scharpf*, The Asymmetry of the European Integration or why the EU cannot be a «Social Market Economy», KFG Working Paper 6/2009.

zur Stabilisierung der gemeinsamen Währung ist dies besonders deutlich geworden.³

Für die wachsende Ungewissheit, ob die europäischen Herausforderungen durch gemeinsames politisches Handeln bewältigt werden können, gibt es gute Gründe – und es ist nicht allein die Ferne, die Bürgerinnen und Bürger gegenüber den europäischen Institutionen empfinden. Ein Punkt allgemeiner Verunsicherung greift auch jenseits der politischen Eliten um sich: Sind gemeinschaftliche Entscheidungen auf europäischer Ebene demokratisch hinreichend legitimiert? Die EU übt längst eigene Herrschaft aus, die sich nicht mehr allein als eine aus den Mitgliedstaaten abgeleitete Herrschaft beschreiben lässt. Sie muss sich *selbst* demokratisch rechtfertigen und Abläufe für eine demokratische Absicherung ihrer politischen Herrschaft einrichten. Inwieweit dieser Rechtfertigungsbedarf zu einer politischen Gemeinschaft führen kann, ist dabei ebenso offen wie die Frage, ob ein demokratisches Europa eine tragfähige Vision sein kann. Möglicherweise ist die Suche nach einer zentralen Vision vergeblich. Das Europa von heute ist jedenfalls nicht mehr das Europa derer, die es aufgebaut haben. Das Europa der Gegenwart muss durch viele kleine und große Projekte als demokratisches Unternehmen neu erfunden, muss als solches neu gelebt werden.

Vorschnell wäre es allerdings, die Schwierigkeiten der Europäischen Union darauf zurückzuführen, dass die Bedingungen und historischen Umstände fehlen, die wir aus demokratischen Verfassungsstaaten kennen. Das schon aus zwei Gründen:

Erstens trägt der Demokratiebegriff grundsätzlich einen Zukunftsentwurf, ja vielleicht auch einen utopischen Gehalt in sich.⁴ Auch die Tatsache, dass Demokratien jeweils ihre Form in konkreten Staaten gefunden haben, bedeutet umgekehrt nicht, demokratische Prozesse seien auf Staaten beschränkt.

Zweitens lassen sich demokratische Prozesse der Aneignung politischer Herrschaft nicht nur empirisch im jeweiligen Gefüge der Institutionen beschreiben, sondern auch normativ verstehen.⁵ Das heißt, wir müssen uns fragen, wie sich ein demokratisches Europa denken lässt. Wie soll eine europäische Demokratie vor dem Hintergrund der wechselvollen Geschichte des europäischen Kontinents aussehen?⁶

Die Ursachen des «demokratischen Problems» Europas liegen unserer Auffassung nach allerdings nicht ausschließlich in europäischen Eigenarten. Europa ist lediglich der Vorreiter einer weltweiten Entwicklung, in der Staaten als Folge intensiver grenzüberschreitender Verflechtungen in vielen Lebensbereichen, namentlich der Wirtschaft, der Politik, der Kultur, der Wissenschaft und des Sports in Beziehungsgeflechte wechselseitiger Abhängigkeiten eingebettet

3 Krit. *Jürgen Habermas*, Ein Pakt für oder gegen Europa?, SZ v. 7.4.2011, 11.

4 Statt vieler *Claude Lefort*, *Le temps présent – Écrits 1945-2005*, 2007, S. 461 ff.

5 Vgl. *Giovanni Sartori*, *Demokratietheorie*, 1992, S. 17: Demokratie entsteht «aus dem Drang eines Sollens und dem Widerstand eines Seins».

6 *Jürgen Habermas*, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: ders., *Die postnationale Konstellation*, 1998, S. 91 (155).

sind, die ihnen immer seltener autonome Entscheidungen erlauben. Immer häufiger sind Staaten Einwirkungen ausgesetzt, deren Ursachen jenseits ihres Einflussbereichs liegen.⁷ Situationen dieser Art können bewusst gewählt sein – wie der Beitritt zur Europäischen Union – oder sich als ungeplante und häufig unvorhergesehene Folge jener internationalen Verflechtungen und Abhängigkeiten ergeben. Die daraus entstehenden internationalen Ordnungsaufgaben werden immer häufiger von einer wachsenden Zahl internationaler Organisationen wahrgenommen, die – wie z.B. die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF), die Welthandelsorganisation (WTO) – eigenständig internationale Politiken und Programme entwickeln und implementieren und dabei nicht selten direkt auf die Lebensverhältnisse im Innern der Mitgliedstaaten einwirken.⁸ Das auf dem Prinzip der Souveränität beruhende, über Jahrhunderte geltende Prinzip der freiwilligen Staatenkoordinierung als bestimmendes Ordnungsmuster der internationalen Politik erodiert.

Vor allem aber ist diese Entwicklung eine bis jetzt unbewältigte Herausforderung an die Demokratie in den Staaten. Seit dem Ende des 18. Jahrhunderts war das Ringen der Völker um Selbstbestimmung und Demokratie ein Kampf der Rechtlosen gegen die Privilegierten innerhalb des durch die Grenzen des Staates definierten Raumes; es war ein Kampf in der vertikalen Richtung von «unten» gegen «oben». Sei es die Emanzipation des aufstrebenden Bürgertums von der Herrschaft des Feudalabsolutismus in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, seien es die Kämpfe der im Zuge von Industrialisierung und Urbanisierung anwachsenden Klasse der Lohnabhängigen für ihre staatsbürgerliche Anerkennung und, vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, für einen gerechten Anteil am gesellschaftlichen Reichtum – stets waren es Kämpfe im politischen Binnenraum des Staates. Und stets waren es Kämpfe für «mehr Demokratie» und für eine neue Qualität von Demokratie.

In der durch globale Interdependenz gekennzeichneten Welt zu Beginn des 21. Jahrhunderts verändert sich der Charakter der Konflikte um demokratische Selbstbestimmung erneut. Vor allem in der EU, dem politisch-wirtschaftlichen Raum der weltweit intensivsten Staatenverflechtung, erfahren die Völker der Mitgliedstaaten immer häufiger, dass ihre Entscheidungsfreiheit durch Akteure jenseits ihrer Grenzen zum Teil erheblich eingeschränkt wird. Immer stärker beschleicht sie das Gefühl, dass ihr in den demokratischen Institutionen des Staates verkörpertes Selbstbestimmungsrecht immer seltener die zentralen politischen Fragen der Nation ergreift. Ungreifbar bleiben auch diejenigen, denen sie politische Rechenschaft abfordern und die sie gegebenenfalls aus dem Amt wählen können.

7 Hierzu und zum Folgenden *Robert A. Dahl*, A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation, in: *Political Science Quarterly*, Bd. 109 (1994), S. 23 ff.; *ders.*, *On Democracy*, 2000, S. 114 ff.

8 Vgl. *Michael Zürn*, Die Rückkehr der Demokratiefrage. Perspektiven demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 6/2011, S. 63 ff.

Doch lassen wir uns nicht täuschen. Dieser demokratische Konflikt hat nichts mit den klassischen Kämpfen von «wir hier unten» gegen «die da oben» zu tun. Er ist eine Begleiterscheinung der internationalen Verflechtung und erfordert daher andere Antworten als der klassische demokratische Konflikt. Zwei Erwägungen sind hierfür von Bedeutung: Die erste ist, dass – jedenfalls im Falle der EU – die internationale Verflechtung *selbstgewählt* ist; dieser Entscheidung liegt die Erwartung von Vorteilen für die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, militärische Sicherheit oder politisch-strategische Positionsverbesserung zugrunde.

Dennoch kann man nicht von einem Tausch von demokratischer Selbstbestimmung gegen einen Zuwachs an politisch-ökonomischer Leistungsfähigkeit sprechen. Denn – und das führt zu der zweiten Erwägung – die demokratischen Konflikte innerhalb der EU sind nicht Herrschafts-, sondern Interdependenz-Konflikte. Sie entstehen nicht in der Konfrontation eines «Wir» gegen «Sie»; denn der beklagte Verlust an demokratischer Selbstbestimmung in den Mitgliedstaaten erwächst nicht aus der Unterdrückung freier Selbstbestimmung durch die Herrschaft fremder Akteure, sondern ist das Ergebnis der freiwilligen wechselseitigen Beschränkung gleicher Freiheiten aller Mitgliedstaaten. Die Beschränkung der Freiheit jedes einzelnen Staates ist die Bedingung dafür, dass sie gemeinsam die Freiheit in der und durch die Union genießen können. Und diese Union beruht nicht auf vorpolitischen Gemeinsamkeiten oder politischen Übereinstimmungen der Mitgliedstaaten, sondern auf Institutionen, durch die ihre jeweiligen Verschiedenheiten miteinander verträglich gemacht werden. Die wichtigste unter ihnen ist das Recht. Für die EU gilt, was *Kant* am Ende des 18. Jahrhunderts in bezug auf die in einer freien Republik vereinigten Individuen erkannt hatte, nämlich dass «der Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Willkür des einen mit der Willkür des anderen nach einem allgemeinen Gesetze der Freiheit zusammen vereinigt werden kann», das Recht sei.⁹ Dies ist auch die Idee, die der Konstruktion der EU als einer Rechtsgemeinschaft unabhängiger, freier und gleicher Staaten zugrunde liegt.

Doch heute reicht es nicht, die EU als eine bloße Rechtsgemeinschaft zu betreiben, ebenso wenig wie die Mitgliedstaaten als Rechtsstaaten ohne Demokratie existieren könnten. Die Verträglichkeit nicht der Willkür, aber der Freiheit und Verschiedenheiten der Völker in der «Staatenrepublik» der Europäischen Union erfordert eine Verknüpfung ihrer jeweiligen demokratischen Ordnungen mit Institutionen einer lebendigen Demokratie auf Unionsebene. Nur so lässt sich vermeiden, dass ganz normale und unvermeidliche demokratische Interdependenz-Konflikte sich in Herrschaftskonflikte zwischen «Uns» und den «Anderen» verwandeln. Hier liegt das, was Solidarität in Europa ausmacht.¹⁰

Dafür gilt es zunächst einmal, sich über die demokratischen Elemente im Lissabon-Vertrag zu vergewissern (II). Die anschließende theoretische Analyse

9 *Kant*, Die Metaphysik der Sitten. Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre Werkausgabe Bd. VIII (Weischedel/Suhrkamp), 1977 (1797), S. 337.

10 Weitergehend *Hauke Brunkhorst*, Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft, 2002.

(III) dient der Erarbeitung einer Grundlage für politische Forderungen nach Stärkungen der europäischen Demokratie (IV). Sie verdeutlicht die durchaus spannungsvolle und konflikthafte Grundstruktur, die in der bündischen Ordnung, als die wir die Europäische Union qualifizieren, auszuhalten ist. Eine Demokratisierung europäischer Entscheidungsprozesse verlangt nicht notwendigerweise die Vereinigten Staaten von Europa.

Insbesondere lassen sich unsere politischen Forderungen unter dem Grundgesetz verwirklichen. Das Grundgesetz ist europafreundlich. Darin kann, wie sich an Art. 23 GG ablesen lässt, eine besondere Aussage «unserer» Verfassung gesehen werden. Jedenfalls droht das deutsche Verfassungsrecht missverstanden zu werden, wenn es allein in den Grenzen der europäischen Integration betrachtet wird. Gegenüber der Formulierung integrationsfester «Bestände» des Grundgesetzes nach Maßgabe der nicht für die europäische Integration geschaffenen Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG ist Vorsicht geboten. Die Stärkung europäischer Demokratie, wie es institutionell in einer europäischen, aber parlamentarisch verantworteten Wirtschaftsregierung zum Ausdruck kommen würde, setzt keine neue Verfassung nach Art. 146 GG voraus. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil diese Option ins Gespräch gebracht.¹¹ Uns geht es jedoch primär um das Demokratisierungspotential diesseits der Schwelle zum europäischen Bundesstaat.

Diese Wege sind politisch zu diskutieren. Die Bürgerinnen und Bürger sind es, die auch die Frage zu beantworten haben, ob sie sich für eine tiefere Integration eine neue Verfassung geben wollen. Sie tragen, wie zu zeigen sein wird, das politische Projekt in ihrer unaufgebbaren Doppelrolle als Angehörige der historisch gewachsenen Mitgliedstaaten und zugleich als Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. Damit steht auch die nationale Verfassungsgebung in einem europäischen Kontext. Das ist bei der Frage nach einer Volksabstimmung über ein neues Grundgesetz zu bedenken.

11 BVerfGE 123, 267 (343 f., 364); siehe auch *Peter M. Huber*, Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes, SZ v. 19.9.2011, S. 6.

II Bestandsaufnahme

Die Europäische Union «in den Händen» der Staaten und Bürger ist ein Experiment, das bei allen Chancen auch das Risiko des Scheiterns in sich trägt. Diese Erfahrung ist nicht neu, aber die Schuldenkrise oder auch der Krieg in Libyen haben ihr neue Aktualität gegeben. Vielleicht erinnern Krisen aber nur daran, dass Probleme und Rückschläge bei jedem Prozess der Integration vorkommen und nicht immer nach den gleichen Mustern zu bewältigen sind. Krisen gehören zu einer Demokratie; vor allem aber sind sie kaum losgelöst von innerstaatlichen Veränderungen der demokratischen Kultur zu betrachten. Das gilt auch für Europa. Die europäische Einheit ist komplexer geworden, und diese Komplexität schließt die Möglichkeit, ja Wahrscheinlichkeit von Krisen ein.

Wir sehen, dass die nationalen Regierungen nicht immer für europäische Lösungen eintreten. Weil die EU aber Entscheidungen mit weitreichenden Folgen trifft, ist eine allein innerstaatliche Parlamentarisierung der Europapolitik keine Lösung. Wir müssen den Blick auf die Frage lenken, wie die Einigung Europas stärker «von unten» angetrieben und aus dem überparteilichen Desinteresse herausgeholt werden kann. Um die Debatte zu öffnen und zu politisieren, sind hinreichend klare Alternativen zu den bisherigen Strategien aufzuzeigen.

Der viel gescholtene Vertrag von Lissabon, der für die einen zu wenig, für die anderen zu viel Europa enthält, spiegelt letztlich die unterschiedlichen Erwartungen der Gesellschaft wider. Gerade darin weist der Vertrag aber überraschend viele Ansatzpunkte für die Entfaltung einer von den politischen Akteuren und der Zivilgesellschaft mit Leben zu füllenden Demokratie auf.

1 Demokratische Elemente im Lissabon-Vertrag

a) Demokratiepolitische Entwicklung

Es ist hier nicht der Ort, die demokratiepolitische Entwicklung der Europäischen Union im Einzelnen nachzuzeichnen. Im Mittelpunkt soll das sich wandelnde Umfeld der Herrschaftsausübung stehen. Berücksichtigen müssen wir dabei die ambivalente Offenheit, die die europäische Mehrebenenordnung für das selbstbestimmte Leben der Einzelnen bis heute darstellt.¹²

¹² Anders aber dann, wenn mit dem «Wesen» der Union argumentiert wird. Zwar lassen sich demokratische Anforderungen *nicht* unabhängig von der Herrschaftsform formulieren. Demokratie begrenzt aber nicht nur bestehende Herrschaft, sondern bringt sie zum Entstehen.

In den Anfangsjahren der Integration unter der Regie der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ließ sich die Gemeinschaft als Zweckverband funktioneller Integration¹³ oder als *regulatory state*¹⁴ beschreiben. Im Vordergrund stand die besondere Bedeutung der durch die Verträge eingesetzten Kommission. Die Europäische Kommission wuchs dabei über die Rolle eines bloßen Sekretariats einer internationalen Organisation hinaus, ohne eine Regierung im klassischen Sinne zu werden.¹⁵ Begrenzt wurden Aufgaben auf die europäische Ebene übertragen, wobei sich das politische Handeln auf die «Abarbeitung» der Verträge beschränkte. Für demokratische Verteilungsentscheidungen blieben nach wie vor die Mitgliedstaaten verantwortlich. Gerade die Unabhängigkeit der Kommission von politischem Einfluss sicherte den Europäischen Gemeinschaften ihre Legitimation durch Sachverstand. Noch heute ist die relative Unabhängigkeit bestimmter Behörden, beispielsweise der Europäischen Zentralbank, ein Kennzeichen der europäischen Integration. Wir finden diese Freiheit von politischen Einflüssen aber auch auf nationaler Ebene, etwa in der Form unabhängiger Regulierungsbehörden, deren Unparteilichkeit bereits ein demokratischer Wert zugesprochen wird.¹⁶

Das Integrationsprojekt, das sich unter der «Gemeinschaftsmethode» kraftvoll entfaltete, entzog sich allerdings einer abschließenden Antwort auf seine Gestalt. Mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht kam es dann zu zwei konkurrierenden Deutungen der neuen Ordnung. Den Hintergrund bildet dabei die Frage, wie die demokratische Legitimation hergeleitet werden solle. **Einerseits gibt es den Gedanken eines Staatenverbundes¹⁷, in dem der aus den nationalen Exekutiven besetzte Rat die Rückbindung an die Mitgliedstaaten absichern soll, andererseits das Konzept eines Verfassungsverbundes¹⁸, in dem anstelle nationaler Staatsbürgerschaften die Unionsbürgerschaft und die Vertretung durch das Europäische Parlament tritt.** Dem Europäischen Parlament, seit 1979 direkt gewählt, sind Gesetzgebungsfunktionen zugewiesen, die es heute zu einer mächtigen europäischen Institution machen. Dieser im internationalen Vergleich einzigartigen Parlamentarisierung einer nichtstaatlichen Organisation steht jedoch die schrittweise Aufwertung des Europäischen

¹³ Hans-Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, S. 196, 1055.

¹⁴ Giandomenico Majone, *The European Community as a Regulatory State*, in: *Academy of European Law (Hrsg), Collected Courses of the Academy of European Law 1994 Bd. V-1*, 1996, S. 321.

¹⁵ Hallstein, *United Europe*, 1962, S. 21, bezeichnete die Kommission plastisch als *motor, watchdog and an honest broker*.

¹⁶ Vgl. etwa Pierre Rosanvallon, *Demokratische Legitimität*, 2010, S. 94 ff.

¹⁷ BVerfGE 89, 155 Leitsatz 8. Diese weitgehend neue Begrifflichkeit, die an die Lehre von den Staatenverbindungen anknüpft, geht auf Paul Kirchhof zurück.

¹⁸ Vgl. Ingolf Pernice, *Multilevel Constitutionalism in Action*, in: *Columbia Journal of European Law*, Bd. 15 (2009), S. 349 ff. Die Übersetzung bereitet Schwierigkeiten, und es ist vielleicht kein Zufall, dass mit *multilevel constitutionalism* eine schwächere Einheit konnotiert ist.

Rates gegenüber. 1974 neben den Verträgen gegründet, verfügte er zunächst über keinen Organstatus, erfuhr im Laufe der Zeit aber eine Verstetigung, die aus einer demokratischen Perspektive ambivalent ausfällt. Denn der politischen Führungsrolle des Europäischen Rates steht eine rechtliche Unverantwortlichkeit gegenüber, wie sie in frühen Verfassungsstaaten nur der König für sich in Anspruch nehmen konnte.¹⁹

Immerhin hat bereits der Vertrag von Maastricht demokratische Prinzipien festgelegt. Mit der Aussage, die Union «beruhe» auf dem Grundsatz der Demokratie, wie er «allen Mitgliedstaaten gemeinsam» sei, statuierte Art. 6 Abs. 1 EUV a.F. erstmals ein positiv begründendes Prinzip.²⁰ Dieses europäische Demokratieprinzip macht zugleich deutlich, dass die europäische Demokratie auf funktionierende demokratische Strukturen in den Mitgliedstaaten angewiesen ist. Hier liegt dann auch die zentrale Botschaft: Dem europäischen Primärrecht ist die demokratische Verfasstheit der Mitgliedstaaten nicht gleichgültig, was auch Art. 7 EUV zeigt, in dem Möglichkeiten definiert sind, gegen Mitgliedstaaten, die gegen demokratische Prinzipien verstoßen, Sanktionen zu verhängen. **Europa bezieht einen Großteil seiner demokratischen Legitimation aus den Demokratien seiner Mitgliedstaaten. Ihre Sicherung ist ein europäisches Anliegen geworden.**

Mit der Erweiterung nach Osten und Süden wurde die Einheit komplexer. Das Fehlen einer zentralen Instanz innerhalb der EU wurde dabei oft positiv gesehen, macht es die Union doch zu einem nicht-hierarchischen Gemeinwesen.²¹ Es bedeutet aber auch, dass die Verteilung der Organkompetenzen, insbesondere zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament, eine große Rolle spielt. Der 2001 einsetzende Verfassungsprozess verdeutlichte den Bedarf an klareren Regeln für die komplexe Verfasstheit der EU.²² Ein Schwerpunkt war es, die Rolle der nationalen Parlamente zu stärken, indem man sie europarechtlich mit eigenen Rechten ausstattete.²³ Immer deutlicher wird, dass es Demokratiedefizite keineswegs nur auf Unionsebene gibt. Hier erschweren die Fachministerräte, die jeweils nur bestimmte Aufgaben übernehmen, eine auf

19 Vgl. *Armin v. Bogdandy*, Europäische Prinzipienlehre, in: ders. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 1. Aufl. 2003, S. 149 (169). Art. 13, 15 EUV verorten den Europäischen Rat jetzt im politischen System, krit. *Jürgen Habermas*, Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts, in: ders., *Zur Verfassung Europas*, 2011, S. 39 (74).

20 Darin die Grundlage für einen liberaldemokratischen Konstitutionalismus erkennend: *Armin v. Bogdandy*, Grundprinzipien, in: ders./Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 13 (28).

21 Grundlegend die Arbeiten von *Joseph Weiler*, *The Constitution of Europe*, 1999.

22 Der Bundestag erließ das Zustimmungsgesetz am 12.5.2005 mit 95,8 Prozent der abgegebenen Stimmen. Der Bundesrat stimmte am 27.5.2005 mit 66 von 69 Stimmen bei drei Enthaltungen für den Vertrag.

23 Art. 12 EUV. Zu nennen ist insbesondere das sog. Frühwarnsystem mit der Subsidiaritätsrüge und -klage, vgl. Art. 7 f. Subsidiaritätsprotokoll. Diese Subsidiaritätskontrolle wird auch dem deutschen Bundesrat eingeräumt, vgl. als Beispiel für eine Rüge BR-Drs. 43/10 v. 26.3.2010.

Interessenausgleich zielende Gesetzgebung.²⁴ Auch auf nationaler Ebene wird demokratische Politik oft erschwert, da nicht selten Entwürfe für europäische Rechtsakte von den Ministerien verhandelt werden, die Parlamente aber nicht beteiligt sind. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht aus Sorge, dass es bei der Anwendung der Verträge zu einem schleichenden Verlust an demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten²⁵ kommen könnte, eine besondere Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestags eingefordert.²⁶

Der Vertrag von Lissabon stellt eine beachtliche Weiterentwicklung in demokratiepolitischer Hinsicht dar.²⁷ Obwohl die Säulenstruktur aufgegeben und eine einheitliche Rechtspersönlichkeit geschaffen wurde, ergibt sich das demokratische Ganze nach wie vor aus einer Verschränkung der Teilordnungen. Mögen die demokratischen Prozesse auch zu einem guten Teil in den Mitgliedstaaten wurzeln, so weisen sie doch über die Legitimation der jeweiligen nationalen Ordnung hinaus, indem die demokratische Qualität innerstaatlicher Verfahren für die Legitimation des europäischen Herrschaftsverbands maßgeblich wird. Ihr Bedarf an Eigenlegitimation wird dadurch aber nicht vollständig erfüllt.²⁸

Deshalb ist der Bedarf der EU, eigene Mechanismen der demokratischen Legitimation zu haben, im Verlauf der Integration kontinuierlich gewachsen.

Hat man auf nationaler Ebene EU-Verträgen einmal zugestimmt, lässt sich die aus ihnen folgende Herrschaftsgewalt der Union nur noch schwer beeinflussen. Da die Verträge nur einen Rahmen bereitstellen, die Ausfüllung desselben aber politisch zu verantworten ist, kann demokratische Legitimation nur entstehen, wenn die Betroffenen auch bei der Umsetzung solcher Verträge mitreden können. Die vorläufige Lösung im Vertrag von Lissabon bestätigt ein pluralistisches Modell der Legitimation. Mit Transparenz und Partizipation (Art. 10 f. EUV) werden dabei im Primärrecht der EU Prinzipien als Quellen demokratischer Legitimation benannt, die sich in nationalen Rechtsordnungen so meist nicht finden lassen oder dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten

24 Einen allgemeinen, die gesamte Breite politischer Belange repräsentierenden Ministerrat für die Gesetzgebung hatte der Verfassungskonvent (Art. I-23) vorgeschlagen. Dieser Vorschlag konnte sich jedoch bereits in der nachfolgenden Regierungskonferenz nicht durchsetzen. Im Festhalten sektoraler Fachministerräte zeigen sich Grenzen einer Emanzipation des Europarechts vom Völkerrecht.

25 Vgl. *Dieter Grimm*, Souveränität – Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, 2009, 123: Souveränität ist heute auch Demokratieschutz.

26 BVerfGE 123, 267 Rn. 236 ff. Daran anknüpfend das Integrationsverantwortungsgesetz v. 22.9.2009, BGBl 2009 I 3022.

27 Übersichten: *Franz C. Mayer*, Die Rückkehr der Europäischen Verfassung?, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 67 (2007), S. 1141 ff.; *Paul Craig*, The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance, in: *European Law Review*, Bd. 33 (2008), S. 137 ff. *Benjamin Angell/Florence Chaltiel*, Quelle Europe après le traité de Lisbonne?, 2008.

28 Zur europarechtlichen Absicherung demokratischer Verfahren der Vertragsänderung am Beispiel der tschechischen Ratifizierung des Lissabon-Vertrags *Isabelle Ley*, Brünn betreibt die Parlamentarisierung des Primärrechts, in: *Juristen-Zeitung* 2010, S. 165 (170 f.).

zugesprochen werden.²⁹ Hier offenbart sich für das Gesamtgefüge ein erhebliches, bisher kaum ausgeschöpftes Innovationspotential. Das Unionsrecht lässt im Vergleich zu nationalen Verfassungen eine ungleich differenzierte Behandlung der demokratischen Frage zu, was auch Experimente erlaubt, von denen noch zu sprechen sein wird.

b) Festschreibung der zweigliedrigen Legitimationsstruktur

Der Vertrag von Lissabon postuliert mit dem neuen Art. 2 EUV Werte, auf denen die Union «gründet». Neben der Menschenwürde und der Freiheit gehört dazu auch die Demokratie als ein Wert, der «allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam (sei), die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern» auszeichnet. Das hier bereits angedeutete Verhältnis der wechselseitigen Ergänzung und Verschränkung demokratischer Prozesse wird für die politische Rechtsetzung der Union durch eine zweigliedrige Legitimationsstruktur festgeschrieben. Art. 10 Abs. 2 EUV lautet:

Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.

Hier liegt ein Schlüssel zum Verständnis europäischer Demokratie. Die Union hat eine zweigliedrige Legitimationsstruktur: Der eine Legitimationsstrang führt von der Gesamtheit der Unionsbürgerinnen und -bürger zum Europäischen Parlament, der andere Strang über den Rat und den Europäischen Rat zu den nationalen Parlamenten und darüber zu den mitgliedstaatlich verfassten Völkern. Diese beiden Stränge verlaufen nicht parallel, sondern sind miteinander verschränkt. Für die europäische Demokratie ist dies ein Modell der «checks and balances», deren Verschränkungen zur Leitidee erklärt wird.³⁰ Tatsächlich sind die Institutionen nicht gleichwertig, brauchen doch keineswegs alle Rechtsakte der Union dem Europäischen Parlament vorgelegt werden. Das Modell zeigt

29 Vgl. *Gertude Lübbe-Wolff*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 60 (2001), S. 246 (280 f.), mit der Feststellung, nicht nur das Regieren, sondern auch die Erzeugung demokratischer Legitimation sei ein «zu komplexes Geschäft geworden, als dass man dabei ganz ohne Arbeitsteilung auskommen könnte.»

30 So mag der Strang zu den Mitgliedstaaten die Entfaltung eines parlamentarischen Systems auf Unionsebene behindern. Umgekehrt wird gerade dieser Entwicklungspfad als Bedrohung für die mitgliedstaatlichen Demokratien empfunden. Europäische Demokratie lässt sich aber nicht als Nullsummenspiel begreifen, bei dem die eine Seite gewinnt, was die andere verliert. Auch die Annahme eines wechselseitigen Kompensationsverhältnisses, wonach der eine Strang auffängt, was der andere Strang nicht leisten kann, greift zu kurz: *Lübbe-Wolff*, Verfassungsrecht (FN 29), S. 255.

aber, dass Rat und Europäisches Parlament der Union sehr wohl demokratische Legitimation geben können, wenn eine Entscheidung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren getroffen wird. Dies ist ein bemerkenswerter Befund, der uns noch beschäftigen wird.

c) Stärkung der partizipativen Demokratie

Im Vertrag von Lissabon wird auch die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger als Teil der Demokratie definiert. Gewiss tauchen hier Probleme mit dem Prinzip politischer Gleichheit auf. So wird bei der Ausgestaltung der Beteiligungsformen zu beachten sein, dass nicht organisationsstarke Gruppen das politische Handeln dominieren. Repräsentation und Partizipation wird im Vertrag von Lissabon nicht der gleiche Wert zugestanden. Art. 10 und Art. 11 EUV sind nicht mehr – wie noch im Verfassungsvertrag³¹ – als Grundsätze der repräsentativen beziehungsweise partizipativen Demokratie überschrieben. Der Sache nach ist darin jedoch keine nennenswerte Abschwächung zu erkennen.³²

Im Vertrag werden Gleichheit (Art. 9 EUV), Repräsentation (Art. 10 EUV) und Partizipation (Art. 11 EUV) als demokratische Grundsätze definiert, das heißt, der Vertrag von Lissabon geht nicht von einer präzedenzlosen Gemeinschaft *sui generis* aus, auf die jene Grundsätze, die für die Legitimation staatlicher Herrschaftsgewalt entwickelt worden sind, keine Anwendung finden könnten. Dabei steht außer Frage, dass sich diese Grundsätze nicht problemlos auf nicht-staatliche Organisationen übertragen lassen, unklar ist jedoch das Ausmaß der notwendigen Abwandlungen.³³

Es gibt in der rechtswissenschaftlichen Literatur eine traditionsreiche Strömung, die Beteiligungsrechte von Einzelnen und Gruppen nicht als Teil des auf Wahlen beschränkten demokratischen Prinzips versteht; andere hingegen sehen gerade in der Stärkung partizipativer Rechte einen Fluchtpunkt europäischer Demokratie.³⁴ Dass Demokratie in Europa nicht allein auf periodisch stattfindende Wahlen beschränkt werden kann, macht Art. 10 Abs. 3 EUV deutlich, dem zufolge «alle Bürgerinnen und Bürger das Recht (haben), am demokratischen Leben der Union teilzunehmen» und dass «die Entscheidungen so offen und bürgernah wie möglich getroffen» werden. Hierin liegt ein Verzicht auf emphatische Adressierungen eines Kollektivs. Stattdessen wird versucht, die Teilnahme an Demokratie durch mehr Transparenz zu verbessern. Entsprechend

31 Art. I-47 VVE hatte die Formulierungen des Konvents übernommen.

32 Die amtliche Fassung verzichtet auf Überschriften zu den Vorschriften. Deutsche Textsammlungen enthalten in Klammerzusätzen nicht verbindliche Formulierungen, so wird Art. 10 mit «Demokratie» und Art. 11 mit «politischer Willensbildung» umschrieben.

33 Plastisch spricht *Lübbe-Wolff*, Verfassungsrecht (FN 29), S. 262, vom «faulen Kern» des von ihr sogenannten Nichtübertragbarkeitsgrundsatzes. Der normative Maßstab wird verworfen, sobald der Gegenstand, an den er angelegt wird, sich ihm nicht fügen will.

34 Im Sinne eines Optimierungsgebotes *Peter M. Huber*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker, in: Drexl (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 27 (34, 39 ff., 55).

können die Bürgerinnen und Bürger im Dialog und gestützt auf Art. 10 Abs. 3 und Art. 11 EUV größere Verantwortlichkeit einfordern. Das europäische Verfassungsrecht geht dabei weiter als manche nationale Rechtsordnung, enthält es doch Angebote, die europäische Integration zu demokratisieren.

Weil sich in der auf verschränkter Herrschaftsgewalt beruhenden europäischen Ordnung weder das Prinzip der politischen Gleichheit noch das Repräsentationsprinzip spannungsfrei verwirklichen lässt, erschließt der Vertrag, indem er das Modell der partizipativen Demokratie anerkennt, neue Formen der Legitimation. Art. 11 Abs. 1-3 EUV sieht vor:

(1) Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. (2) Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft. (3) Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.

Der Vertrag von Lissabon birgt ein beachtliches Potential für demokratische Neuerungen, da er Repräsentation und Partizipation miteinander verbindet.³⁵ Gerade mit der Möglichkeit, den Raum für demokratische Beteiligung zu erweitern, zeigt der Vertrag, dass es keinen institutionellen Zwang gibt, ein parlamentarisches Regierungssystem nach dem Vorbild eines Mitgliedstaates zu entfalten.³⁶ In Abgrenzung zu bundesstaatlichen Konstruktionen, die seit jeher eine demokratiethoretische Herausforderung besonderer Art darstellen, erscheint es verlockend, sich an den Möglichkeiten der Einzelnen zu orientieren, hinreichend Einfluss auf Grundentscheidungen europäischer Politik auszuüben. Erfolg haben kann dies aber nur dann, wenn entsprechend dem Modell verschränkter Ordnungen auf beiden Ebenen Verfahren eingerichtet werden, durch die ein angemessenes Legitimationsniveau europäischer Herrschaftsgewalt sichergestellt wird.³⁷

d) Europäische Bürgerinitiative

Da das politische System der Union eine Parlamentarisierung nur zweispurig verfolgen kann, die Europapolitik aber zu einem guten Teil in der Hand der Regierungen liegt, kann die europäische Demokratie nicht allein dadurch gestärkt werden, dass man sich am starken Repräsentationsideal moderner Verfassungsstaaten orientiert. Dies muss auch in Formen direkter Demokratie zum Ausdruck

³⁵ *Claudio Franzius*, Europäisches Verfassungsrechtsdenken, 2010, S. 100 f.

³⁶ So auch *Philipp Dann*, Die politischen Organe, in: v. Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 335 (356 f.).

³⁷ Besser sollte von einem «Legitimationskontinuum» gesprochen werden, das die staatliche, europäische und internationale Ebene umfasst und die von der Herrschaftsausübung betroffenen Menschen in der segmentierten Weltgesellschaft verbindet.

kommen.³⁸ Was auf lokaler und staatlicher Ebene längst erprobt ist, hat mit der Europäischen Bürgerinitiative nunmehr die Chance, auch auf überstaatlicher Ebene Wirklichkeit zu werden. Es eröffnet sich hier die Möglichkeit, eine partizipative Demokratie zu schaffen, an der zahlreiche Bürgerinnen und Bürger aktiv teilhaben – und somit diesen Prozess nicht länger nur darauf zu beschränken, dass die Kommission zivilgesellschaftliche Organisationen zu Rate zieht.³⁹ Die vom Verfassungskonvent vorgeschlagene Regelung hat das Scheitern des Verfassungsvertrags unbeschadet überstanden.⁴⁰ Art. 11 Abs. 4 EUV bestimmt:

Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.

Die Europäische Bürgerinitiative soll es möglich machen, Politik von unten nach oben zu formulieren. Hierdurch könnte es gelingen, das Handeln der bislang als elitär wahrgenommenen Unionsorgane von ihrer Ausrichtung an den Präferenzen einzelner wirkungsvoll organisierter Interessengruppen zu lösen.

Zwar kann nur jeweils ein einzelnes, konkretes Thema Gegenstand einer Initiative sein, wodurch sich dieser neue Mechanismus kaum für einen umfassenden Politikwandel eignet. **Doch da die Initiative von Staatsangehörigen «aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten» getragen werden muss, lassen sich so transnationale Debatten über europäische Themen anstoßen, was zu einer größeren Öffentlichkeit für europapolitische Themen führen kann.**

Anders als das weitgehend wirkungslose Petitionsrecht zum Europäischen Parlament⁴¹ richtet sich die Europäische Bürgerinitiative an die Kommission. Die Kommission hat weiterhin das formale Initiativrecht für die Rechtsetzung. Sie ist jedoch in den auf Konsens basierenden Prozess der Entscheidungsfindung mit den anderen EU-Institutionen eingebunden und kann faktisch nicht

38 Statt vieler *Joseph Weiler*, *The European Union belongs to its Citizens*, in: *European Law Review* 2 (1997), 150 ff.; *Andreas Gross*, *The Design of Direct Democracy – A Basis of Assessing Sub-Optimal Procedures of Citizen Lawmaking*, in: Kaufmann/Waters (Hrsg.), *Direct Democracy in Europe*, 2004, S. 123 ff.

39 Vgl. *Andreas Maurer/Stephan Vogel*, *Die Europäische Bürgerinitiative*, 2009, S. 11, im Anschluss an *Stijn Smismans*, *The Constitutional Labelling of the ‚democratic life of the EU‘. Representative and Participatory Democracy*, in: Dobson/Follesdal (Hrsg.), *Political Theory and the European Constitution*, 2004, S. 122 (136).

40 Maßgeblich geht die Durchsetzung dieser grünen Idee auf das Konventsmitglied *Jürgen Meyer* zurück.

41 Art. 24 Abs. 2, 227 AEUV. Ferner besteht die Beschwerde zum Europäischen Bürgerbeauftragten. Zu erinnern ist an die Möglichkeiten des Rates und des Europäischen Parlaments, die Kommission zur Vorlage eines Regelungsvorschlags aufzufordern, vgl. Art. 241 bzw. Art. 225 AEUV. Gerade diese Aufforderungsrechte haben jedoch nicht die erhoffte Wirkung gehabt. Die Forderung, dem Europäischen Parlament ein Initiativrecht zuzuweisen, würde die gegenwärtige Architektur des politischen Systems der Union verschieben.

zur Verantwortung gezogen werden.⁴² Politische Führung kann sie folglich kaum übernehmen. Im Unterschied zu den von der Kommission gesetzten thematischen Schwerpunkten, die jeweils von den politischen Eliten vorgefiltert werden, erlaubt die Europäische Bürgerinitiative es Bürgerinnen und Bürgern der Union, eine politische Auseinandersetzung mit vernachlässigten Themen zu erzwingen.⁴³

Wichtig ist, dass die Europäische Bürgerinitiative kein Instrument zur Verhinderung ist, sondern ein produktives Mittel, Politik zu gestalten. Die Unionsbürger erhalten hier die Gelegenheit, sich über nationale Grenzen hinweg zu «verbünden» und mit konkreten Vorschlägen europäisches Recht zu beeinflussen. Wie weit dieser Einfluss reicht, wird davon abhängen, ob die Kommission gezwungen werden kann, bestimmte Rechtsakte zu erlassen.⁴⁴ Die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit von Europäischen Bürgerinitiativen darf jedoch nicht überbewertet werden. Dem politischen Druck, den eine grenzüberschreitende Bürgerinitiative erzeugen kann, wird sich die Kommission kaum entziehen können.

Für die Europäische Bürgerinitiative gelten gegenständliche Begrenzungen. Ein Begehren muss ein Thema betreffen, für das Union und Kommission zuständig sind. Ein Austritt aus der Union (Art. 50 EUV) kann so beispielsweise nicht Gegenstand sein. Auch kann von der Kommission nicht verlangt werden, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat einzuleiten, denn das Begehren zielt auf ein Rechtsetzungsverfahren, kein Gerichtsverfahren.⁴⁵ Insgesamt fällt auf, dass es sich bei diesem neuen, recht bescheidenen Element direkter Demokratie um eine Bürgerinitiative und keinen Bürgerentscheid handelt. Der Kommission bleibt es vorbehalten, die Zulässigkeit eines Begehrens zu überprüfen; die Verantwortung dafür, dass die gesammelten Unterschriften gültig sind, liegt bei den Mitgliedstaaten.⁴⁶ Geht bei der Kommission eine Bürgerinitiative ein, so hat sie diese auf ihrer Website zu veröffentlichen, den Vorschlag zu prüfen und innerhalb von vier Monaten Stellung zu nehmen und ihr weiteres Vorgehen und die Gründe dafür darzulegen, dies der Organisatorin bzw. dem Organisator der Bürgerinitiative sowie dem Europäischen Parlament und dem

42 Eine Zwei-Drittel-Mehrheit für die «Abwahl» der Kommission dürfte sich im Europäischen Parlament angesichts der Heterogenität der Interessen kaum jemals erreichen lassen.

43 Die Europäische Bürgerinitiative ist ein Minderheitenrecht, das keine Aktivierung breiter Bevölkerungskreise erwarten lässt. Deshalb seien Lern- und Transnationalisierungseffekte begrenzt: *Maurer/Vogel*, Die Europäische Bürgerinitiative (FN 39), S. 11. Das wird sich zeigen müssen.

44 Das Bundesverfassungsgericht scheint dies bislang zu verneinen: BVerfGE 123, 267 (377 f.).

45 Zu den gegenständlichen Beschränkungen *Annette Guckelberger*, Die Europäische Bürgerinitiative, in: Die Öffentliche Verwaltung 2010, S. 745 (752).

46 Weshalb auch die Frage nach dem Berechtigungsnachweis europarechtlich nicht vorgegeben ist. Deutschland z.B. verzichtet auf die Angabe der Nummer des Personalausweises.

Rat zuzustellen und zu veröffentlichen.⁴⁷ Unklar bleibt allerdings, ob das Initiativkomitee, wird ein Vorschlag zurückgewiesen, gegen diese Entscheidung rechtliche Schritte ergreifen kann.⁴⁸

Einzelheiten werden in der am 16. Februar 2011 beschlossenen Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative geklärt.⁴⁹ Die Unterzeichnenden müssen aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten stammen, wobei die Mindestzahl an Unterschriften abnehmend proportional zur Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedstaates berechnet wird.⁵⁰ Während mit dem Quorum von einem Viertel der Mitgliedstaaten das Interesse des europäischen Gemeinwohls hinreichend berücksichtigt wird, ist es, was die Teilnahme angeht, sachlich nicht gerechtfertigt, das je nach Mitgliedstaat unterschiedliche Wahlalter zugrunde zu legen. Der Erwerb der Unionsbürgerschaft ist nicht an Altersgrenzen gebunden. Eine einheitliche Festlegung auf ein Mindestalter von 16 Jahren wäre wünschenswert.

Die Praxis wird zeigen müssen, ob die Europäische Bürgerinitiative eine funktionierende Form direkter Demokratie sein kann. Ein Anfang ist gemacht. Mag es auch kein großer Wurf sein, sollte der Versuch doch nicht vorschnell kleingeredet werden.

2 Die politikwissenschaftliche und verfassungsrechtliche Diskussion zur Entwicklung und zu den Defiziten der europäischen Demokratie

Nach dem Vertrag von Lissabon ist offensichtlich, dass der Demokratiebedarf der EU-Integration nicht allein von den Mitgliedstaaten gedeckt wird.

Es herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass eine «supranationale Gemeinschaft, in der eine eigenständige Hoheitsgewalt ausgeübt wird, die die Lebensverhältnisse der Bürger und das Recht, das für sie gilt, nachhaltig bestimmt, (...) im demokratischen Zeitalter ihrerseits einer demokratischen Struktur» bedarf.⁵¹ Ernst-Wolfgang Böckenförde zufolge entlaste die Tatsache, dass die Union «eine Gemeinschaft von Nationen und Nationalstaaten» sei, sie nicht davon, «Formen und Vorkehrungen zu installieren und auszubauen, die den Völkern und Menschen in Europa die Erfahrung vermitteln, dass das Handeln der europäischen Institutionen, ja die europäische Politik, nicht etwas für sie Fernes und Fremdes ist, sondern auch ihre Sache, an der sie beteiligt sind, die sie mitkonstituieren und auch kontrollieren.»⁵²

47 Art. 11 der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative.

48 Art. 263 Abs. 4 AEUV statuiert weiterhin strenge Anforderungen an die Klagebefugnis, die sich nach der Rechtsprechung des EuGH nicht leicht überwinden lassen.

49 ABl L 65/1 v. 11.3.2011.

50 Die Mindestzahl reicht von 3.750 Unterschriften in Malta bis zu 74.250 in Deutschland.

51 *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Welchen Weg geht Europa?, in: ders., Staat, Nation, Europa, 1999, S. 68 (89).

52 *Böckenförde*, ebd., S. 91.

So klar das Problem beschrieben ist, so unsicher ist, wie sich eine derartige Demokratie jenseits überkommener Formen von Herrschaft erreichen lässt.⁵³ Ungeachtet der großen Auseinandersetzungen über ein liberales, kommunitarisches oder republikanisches Demokratiemodell⁵⁴, lassen sich zwei Grundkonzepte in der wissenschaftlichen Debatte ausmachen. Auf der einen Seite steht ein kollektivistisch-substanzielles Demokratieverständnis, das vor allem in der bereits angesprochenen These vom «no demos» (kein Staatsvolk) zum Ausdruck kommt (a). Dem steht ein inzwischen vor allem im Völkerrecht verbreitetes individualistisch-menschenrechtliches Demokratiemodell gegenüber (b). Beide Vorstellungen prägen die Diskussion, führen aber nur begrenzt weiter: Vorstellungen von Volkssouveränität oder einer «Schicksalsgemeinschaft» lassen sich auf die EU nicht übertragen, da es kein kollektives Makrosubjekt als letzten Bezugspunkt politischer Herrschaft gibt. Aus diesem Mangel kann andererseits nicht gefolgert werden, dass eine Demokratie jenseits des Staates sich nur an Menschenrechten orientieren kann. Diese idealtypische Gegenüberstellung der Modelle soll auf Muster hinweisen, die zwischen den beiden Polen liegen und die wir hier mit dem Begriff «lebendige Demokratie» umschreiben (c).

a) «No demos»-These: Kollektivistisches Demokratieverständnis

Für den Prozess der europäischen Integration ist, wie der US-amerikanische Europarechtler Eric Stein einst treffend formulierte, die Frage der Demokratie keine der Liebe auf den ersten Blick.⁵⁵ Die EU, auf den Trümmern eines Kontinents errichtet, den ein menschenverachtendes Regime in Schutt und Asche gelegt hatte, ist nicht das Produkt eines Volkes, das sich in einem ersten, revolutionären Schritt zur Selbstgesetzgebung ermächtigt hätte, wie es den herrschaftsbegründenden Traditionsschichten der Demokratie- und Verfassungstheorie zugrundeliegt.⁵⁶ Diesem «Makel» kann die Union nicht entgehen, auch dadurch nicht, dass sie sich demokratische Strukturen zulegt. Nach dieser Lesart haben allein die Mitgliedstaaten als «Herren der Verträge» das Recht, die demokratische Selbstbestimmung auszuformen, indem sie Normen demokratischer Verantwortlichkeit definieren und einem demokratischen Gemeinwesen seine institutionelle Form geben.

53 Rekonstruktion: *Claudio Franzius*, *Gewährleistung im Recht*, 2009, S. 304 ff.

54 Siehe nur *Jürgen Habermas*, *Drei normative Modelle von Demokratie*, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen*, 2. Aufl. 1997, S. 277 ff.

55 *Stein*, *International Integration and Democracy: No Love at the First Sight*, in: *American Journal of International Law*, Bd. 95 (2001), S. 489 ff.

56 *Ulrich K. Preuß*, *Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik*, in: ders. (Hrsg.), *Zum Begriff der Verfassung*, 1994, S. 7 ff.; *Günter Frankenberg*, *Die Rückkehr des Vertrages*, in: *Wingert/Günther* (Hrsg.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*, 2001, S. 507 (509 ff.); *Christoph Möllers*, *Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung*, in: *v. Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 227 (230 ff.).

Diese urheberfixierte Betrachtungsweise wird in kollektivistischen Demokratie-Modellen, die auf ein Makrosubjekt wie das «Volk» oder die «Nation» als Quelle der Legitimation setzen, durch eine Substantialisierung des Begriffs von Demokratie aufgeladen. Ein lediglich *formaler* Begriff von Demokratie, der sich auf ein Ensemble von Institutionen und Verfahren beschränkt beziehungsweise auf die bloße Form und Methode der Entscheidungsfindung reduziert, wird als inhaltsarm empfunden. Ein *materielles* Verständnis von Demokratie zielt demgegenüber nicht allein darauf, Institutionen und Verfahren bereitzustellen, sondern stellt ungleich höhere Anforderungen an die Qualität des politischen Prozesses.⁵⁷ Entsprechend tritt nicht nur die politische Öffentlichkeit in den Vordergrund, es werden auch die sozialen, kulturellen, historischen oder ethnischen – gleichsam vopolitischen – Voraussetzungen für eine «hinreichende» Demokratiefähigkeit betont. Diese Perspektive geht auf Abstand zur Vorstellung Kants, wonach auch ein Volk von Teufeln einen Staat errichten könnte, hätte es nur Verstand.

Ein solches Verständnis bezieht Demokratie auf den Staat beziehungsweise auf das Staatsvolk, was nicht weiter problematisch wäre, würde diese funktionale Verbindung nicht als prinzipiell unauflösbar gedacht. Demokratie, so der Gedanke, entfalte sich im territorial abgesteckten Raum des Staates, der nach dem berühmten Diktum Böckenfördes von Voraussetzungen lebe, die er selbst nicht garantieren kann. In der etatistischen Tradition verschmilzt die kollektivistische Vorstellung von Volkssouveränität mit der Staatssouveränität in einem essentialistischen Überschuss unterstellter und damit politisch nicht beeinflussbarer Bedingungen demokratischer Herrschaft. Hierher gehört der immer wieder bemühte und in der deutschen Tradition nur selten hinterfragte *Grundkonsens*, der dem politischen Konflikt vorausliege und diesen in demokratischen Verfahren erst beherrschbar mache.⁵⁸

Wird das Subjekt der Legitimation demokratischer Herrschaft in einem zur politischen Einheit verbundenen Staatsvolk gesehen, kann es eine unabgeleitete,

57 Eine gute Gegenüberstellung der beiden Grundpositionen findet sich bei *Uwe Volkmann*, Die zwei Begriffe der Demokratie – Von der Übertragbarkeit staatsbezogener Demokratievorstellungen in überstaatliche Räume, in: Hofmann/Naumann (Hrsg.), *Europäische Demokratie in guter Verfassung?*, 2010, S. 14 ff.

58 Krit. *Günter Frankenberg*, Tocquevilles Frage: Zur Rolle der Verfassung im Prozess der Integration, in: Schuppert/Bumke (Hrsg.), *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens*, 2000, 31 ff. *Horst Dreier*, Integration durch Verfassung? Rudolf Smend und die Grundrechtsdemokratie, in: FS Hans-Peter Schneider, 2008, 70 (93 ff.); *Stefan Kadelbach*, Grundrechtedemokratie als Vorbild?, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), *Strukturfragen der Europäischen Union*, 2010, S. 259 (268 f.).

aber demokratisch legitimierte Herrschaftsgewalt «jenseits» des Staates nicht geben.⁵⁹

b) Demokratie jenseits des Staates: Individualistisches Demokratieverständnis

Dem kollektivistischen Demokratieverständnis steht das individualistische gegenüber.⁶⁰ An die Stelle des verklärten Volksmythos tritt die Idee, die einzelne Bürgerin, der einzelne Bürger solle am demokratischen Gemeinwesen selbstbestimmt teilhaben.⁶¹ Dies in den Kulturräumen der Mitgliedstaaten zu verwirklichen ist vergleichsweise einfach, auch wenn sich eine politische Ordnung möglicherweise nur schlecht von individuellen Freiheiten ableiten lässt. Dennoch ist dieser Ausgangspunkt wichtig, weil hieran anschließende Beobachtungen⁶² tatsächliche Funktionsbedingungen zum Thema machen können, die, wie das

59 Während es nach der abgeschwächten Variante «noch kein» Volk gebe, Volksbildungsprozesse auf europäischer Ebene aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen seien, deutet sich im Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine unbeugsamere Position an. Hier wird zwar nicht mehr auf das fehlende Staatsvolk verwiesen, der demokratisch begründeten Verfassungsidentität werden jedoch ähnliche Wirkungen zugestanden, das heißt, bei aller Öffnung nach Europa müsse ein Kern demokratischer Selbstbestimmung im Staat erhalten bleiben. Dies kann als Absage an neuere Vorstellungen verstanden werden, die darauf verweisen, dass sich ein Zentrum demokratischer Prozesse nicht ausmachen lasse – was für die Beschaffenheit des Objekts der Legitimation nicht folgenlos bleiben kann. Teilweise wird das Gericht aber auch anders verstanden. So könnten wir hier auch eine demokratiethoretische Version des Subsidiaritätsprinzips erkennen, wonach Entscheidungen möglichst auf der unteren Ebene getroffen werden sollen. Mit der Festlegung von «politischen Primärräumen souveräner Staatlichkeit» wäre das Subsidiaritätsprinzip freilich in den Rang nationalen Verfassungsrechts erhoben, damit aber der politischen Auseinandersetzung im Alltag entzogen: *Gabriele Britz*, Vom kulturellen Vorbehalt zum Kulturvorbehalt in der bundesverfassungsgerichtlichen Demokratietheorie des Lissabon-Urteils?, in: Hatje/Terhechte (Hrsg.), Grundgesetz und europäische Integration, Europa-recht, Beiheft 1 (2010), S. 151 (156 f., 162 f., 168 f.).

60 In der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Ansätze zu erkennen, die Vorstellung fallen zu lassen, Demokratie setze eine relative Homogenität im Sinne einer vorpolitischen Verbundenheit des Staatsvolkes voraus. Zumindest argumentativ rückt das Gericht im Lissabon-Urteil an die Stelle des Volkes *den Menschen*. Lebensweltliche Zugehörigkeiten werden so nicht mehr als kollektive Vergemeinschaftungsprozesse, sondern als individuelle Wahrnehmung des Öffentlichen begriffen. Freigelegt werden hier die Bedingungen für das Funktionieren einer «intakten» Demokratie. Demokratie, so das Gericht, bedeute für die Bürger, keiner politischen Gewalt unterworfen zu sein, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich in Freiheit zu bestimmen vermögen: BVerfGE 123, 267 Rn. 211.

61 Vgl. *Anne Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 657 ff.; *Ingolf Pernice*, Nationales und europäisches Verfassungsrecht, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 60 (2001), S. 148 (160 ff.); v. *Bogdandy*, Grundprinzipien (FN 20), S. 64 f.

62 So etwa die Diagnose, dass «die öffentliche Wahrnehmung von Sachthemen und politischem Führungspersonal in erheblichem Umfang an nationalstaatliche, sprachliche, historische und kulturelle Identifikationsmuster angeschlossen» bleibe, vgl. BVerfGE 123, 267 Rn. 251.

Erfordernis öffentlicher Diskurse, nicht länger dem politischen Prozess vorgegeben, sondern ihm aufgegeben sind.⁶³

Dieses normativ anspruchsvolle, gleichsam hinter das Ensemble von Institutionen blickende Konzept von Demokratie hängt eng zusammen mit der Vorstellung des Staates als der gemeinschaftlichen Lebensform der Bürger. Im Hinblick auf die Frage, welche Möglichkeiten der Demokratisierung es jenseits des Staates gibt, ist dieses Konzept jedoch nicht ohne Kritik geblieben. Schon das US-amerikanische «we the people» ist nicht im Sinne des Hegelschen Volksgeistes, sondern als eine Vielheit von Individuen, die unterschiedliche, ja gegensätzliche Interessen, Werte, Hoffnungen und Erwartungen haben, angelegt. Das Subjekt der Legitimation dieses kollektiven «Wir» beruht auf der wechselseitigen Anerkennung freier und gleicher Menschen. Doch selbst von hier aus ist noch ein erheblicher Abstand zu überwinden, bevor man beim erklärten Gegenmodell, einem individualistischen, stärker menschenrechtlichen Demokratieverständnis, angelangt ist.⁶⁴

Wie auch immer die Zweiteilung gefasst wird – ob es nun schwache oder starke, liberale oder republikanische, emphatische oder skeptische, stärker auf wirksame Kontrollen der Herrschenden setzende Vorstellungen sind – für die politikwissenschaftliche und verfassungsrechtliche Debatte in Europa ist von Bedeutung, inwieweit das kollektivistische, zumeist etatistisch gefasste Demokratieverständnis, das seinen Ausgangspunkt bei einem zur Nation gewordenen Volk nimmt, durch einen individualistischen Begriff von Demokratie ersetzt werden kann, der die betroffene Einzelperson zum Ausgangspunkt des demokratischen Prinzips macht.⁶⁵

Damit erhält die Demokratie eine politische Stoßrichtung, die auf die Entfaltung politischer Selbstbestimmung in anderen Organisationsformen als denen des Nationalstaats gelenkt werden kann. Zumeist wird sie als untauglich für eine

63 Das sagt das Gericht nicht so. Aber indirekte Bezugnahmen auf *Jürgen Habermas* (BVerfGE 123, 267 Rn. 249, 251, 272) statt wie in der Maastricht-Entscheidung noch auf *Hermann Heller* (BVerfGE 89, 155, 186) weisen in diese Richtung.

64 Im Lissabon-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht gezeigt, dass ein solches Modell auch in einer nach innen schauenden, eher partikularistischen Sicht seinen Platz finden kann. Es hat beide Stränge aufgegriffen und nebeneinander gestellt, vgl. *Matthias Kottmann/Christian Wohlfahrt*, Der gespaltene Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung im Lissabon-Urteil, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd. 69 (2009), S. 443 (444 f.). Plastisch zu den Reaktionen auf das Lissabon-Urteil *Franz C. Mayer*, Rashomon in Karlsruhe, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 2010, S. 714. Instruktiv zum missverständlichen «Sound» des Lissabon-Urteils auch der Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Andreas Voßkuhle* im Gespräch mit dem Bundestagspräsidenten *Norbert Lammert*, vgl. http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/36525489_kw46_w_forum/index.html. Allgemein zum Bundesverfassungsgericht *Matthias Jestaedt/Oliver Lepsius/Christoph Möllers/Christoph Schönberger*, Das entgrenzte Gericht, 2011.

65 Vgl. *Armin v. Bogdandy*, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd. 63 (2003), S. 853 (858).

politische Ordnung jenseits des Staates verstanden. Schon die Frage, inwieweit ein derartiges, anspruchsvolles Konzept von Selbstbestimmung die komplizierten Verschränkungen zwischen mitgliedstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene zu tragen vermag, ist nicht leicht zu beantworten. Aus der Unmöglichkeit, die europäische Demokratie als Herrschaft des Volkes zu deuten, folgt jedoch nicht die Notwendigkeit, allein auf die individuelle Selbstbestimmung des Einzelnen zu setzen. Zwar setzt die EU, wiewohl von Staaten geschaffen, auf die Individuen. Aber das allein rechtfertigt keine Zuwendung zum individualistischen Modell. Dieses Modell erklärt zwar die Wahl des Europäischen Parlaments durch die Unionsbürger, liefert aber noch keine überzeugende Antwort für die Gesamtheit in seiner pluralistischen Struktur. Das Problem, das ein individualistisches Demokratieverständnis hat, will es die vielfältigen Verschränkungen und Übertragungen von Hoheitsgewalt auf die Bürger zurückführen, ist, dass diese Vorstellung, so sinnvoll sie zur Beschreibung der europäischen «Ebene» auch sein mag, die Idee kollektiver Selbstbestimmung auf staatlicher «Ebene» untergräbt. Das entscheidende Problem ist, dass sich die Ebenen nicht nach Individuum hier und Volksherrschaft dort trennen lassen. Genügt für die Demokratie, wie sie Art. 10 und 11 EUV fordern, eine menschenrechtliche Selbstbestimmung, wird die partikular-nationale Begründung von Demokratie unglaublich. Politische Selbstbestimmung geht aber nicht in transnationaler Mitbestimmung auf; sie muss ihr kritisches Potential dadurch entfalten, dass sie die vielschichtige Verwobenheit europäischer Herrschaft *als solche* für eine Demokratisierung öffnet.⁶⁶ Zu erreichen sein dürfte das nur in einem vielfältigen Kontinuum von Legitimation, das von dem Versuch absieht, in der staatlichen und überstaatlichen Welt sauber die Ebenen zu trennen.

Der Staat wäre hiermit nicht länger der ausschließliche Fluchtpunkt für demokratische Selbstbestimmung.⁶⁷ Schon die früher verbreitete Annahme, die Volkssouveränität beziehe sich auf die Staatssouveränität, führt nicht weiter, wie die verfassungsrechtliche Konstruktion des deutschen Bundesstaates zeigt. Dessen Teilstaaten sind demokratisch, dem Gesamtstaat gegenüber aber nicht souverän.⁶⁸ Die deutschen Bundesländer haben vom jeweiligen Landesvolk gewählte Vertretungen, sind aber keine souveränen Staaten. Es erstaunt deshalb,

66 Ohne in die Falle zu tappen, in die der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts getreten ist. Hier bleibt die europäische Demokratie staatszentriert und auf die revolutionäre Gründung eines europäischen Bundesstaats gerichtet. Das führt nicht weiter, näher unten, III.1.b).

67 So aber *Josef Isensee*, Abschied der Demokratie vom Demos, in: FS Paul Mikat, 1989, S. 705. Dass sich der Nationalstaat auch in der Globalisierung nicht verabschiedet, sondern eine Vervielfältigung der Ordnungen herausbildet, hebt *Saskia Sassen*, Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages, 2006, hervor.

68 Vgl. *Alexander Hanebeck*, Der demokratische Bundesstaat des Grundgesetzes, 2004, S. 271 ff. Zum Verhältnis von Bundesstaat und Demokratie *Stephan Smith*, Konfliktlösung im demokratischen Bundesstaat, 2010, S. 56 ff.

dass auf europäischer Ebene die Erfahrungen der föderal verfassten Mitgliedstaaten nur selten fruchtbar gemacht werden.⁶⁹

Die begriffliche Entkoppelung von Demokratie und Staat kann allerdings die Zusammenhänge kaum verdecken, unter denen sich Demokratien im Staat besonders günstig entfalten konnten. Dem verfassten Nationalstaat werden Leistungen zugeschrieben, die es erlauben, auch umkämpfte Fragen des Zusammenlebens per Mehrheit zu entscheiden, ohne dass sich die jeweils überstimmte Minderheit unterjocht fühlte. Hierzu mag noch kein republikanisches Verständnis von Demokratie notwendig sein, es weist aber auf das Problem der Grenzen hin, das in liberalen Vorstellungen, die sich auf die Form politischer Institutionen konzentrieren, gerne zurückgestellt wird. Die überstaatliche Demokratie einer Welt von Nomaden anzupassen würde entwerten, was Demokratie stets auch bedeutet, nämlich «Halt durch Nähe» zu vermitteln.⁷⁰ **Da staatliche Entscheidungen immer häufiger Wirkungen außerhalb der jeweiligen staatlichen Grenzen entfalten, schwindet der demokratische Zusammenhang zwischen Urheberschaft und Betroffenheit. Hier liegt das Problem.**⁷¹

c) Angebote dazwischen: Lebendige Demokratie

Worum es angesichts der Aporien, in die polare Gegenüberstellungen von kollektivistischem und individualistischem Demokratieverständnis führen, gehen muss, ist, nach Zwischenformen zu suchen, nicht zuletzt, um zwischen dem souveränitätszentrierten und dem kosmopolitischen Lager zu vermitteln. Diese Zwischenformen finden in der EU immerhin eine demokratische Grundstruktur, die mit Leben zu füllen wäre. Demokratie bedeute nicht nur die Wahrung formaler Organisationsprinzipien und nicht allein eine korporative Einbindung von Interessengruppen, sondern lebe zuallererst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung, so das Bundesverfassungsgericht im *Lissabon-Urteil*.⁷² Das Urteil greift den Topos lebendiger Demokratie auf, bezieht ihn jedoch auf die

69 Näher *Stefan Oeter*, Föderalismus und Demokratie, in: v. Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 73 (85 ff.); *ders.*, Die Europäische Union zwischen organisierter Verantwortungslosigkeit und föderaler Konkordanzdemokratie, in: Brunkhorst (Hrsg.), *Demokratie in der Weltgesellschaft*, 2009, S. 405 ff. und unten, III.1.b). Vom Bundesverfassungsgericht wird die föderale Erfahrung nahezu vollständig ignoriert, vgl. BVerfGE 123, 267 (404); krit. *Christoph Schönberger*, Bundeslehre und Europäische Union, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), *Strukturfragen (FN 58)*, S. 87 (90).

70 *Franzius*, *Europäisches Verfassungsrechtsdenken (FN 35)*, S. 97. Zur Nähe als ein Element «lebendiger» Allgemeinheit *Rosanvallon*, *Demokratische Legitimität (FN 16)*, S. 228 f., 256.

71 Im Völkerrecht ist der Unilateralismus verpönt. Ob er in der Europäischen Union überwunden ist, erscheint nicht so klar. Jedenfalls wird die Wiederkehr des (deutschen) Nationalstaates befürchtet, vgl. *Habermas*, Ein Pakt für oder gegen Europa?, *SZ v. 7.4.2011*, 11.

72 BVerfGE 123, 267 Rn. 250..

Ausübung der Kompetenzen durch die Unionsorgane im Sinne eines Gebots der Rücksichtnahme, wenn es im Urteil heißt:

Mit dem Vertrag von Lissabon erweitern die Mitgliedstaaten den Kompetenzumfang und die politischen Handlungsmöglichkeiten des europäischen Integrationsverbundes (...). Namentlich die neu übertragenen Zuständigkeiten in den Bereichen der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und Zivilsachen, der Außenwirtschaftsbeziehungen, der Gemeinsamen Verteidigung sowie in sozialen Belangen können und müssen von den Organen der Europäischen Union in einer Weise ausgeübt werden, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene sowohl im Umfang als auch in der Substanz noch Aufgaben von hinreichendem Gewicht bestehen, die rechtlich und praktisch Voraussetzung für eine *lebendige Demokratie* sind.»⁷³

Das bedeutet, dass überstaatliche Institutionen demokratiefähig zu machen sind, ohne dabei die innerstaatlichen Prozesse ihrer demokratischen «Substanz» zu berauben. Von der überstaatlichen Ebene kann man jedoch nicht erwarten, dass sie leistet, was in den Staaten verloren zu gehen scheint. Ein dem Nationalstaat des 19. Jahrhunderts vergleichbares Arrangement wird sich kaum wiederholen lassen.⁷⁴ Das gilt auch für eine politische Gesamtheit, die sich als Kopie des überkommenen Nationalstaates auf europäischer Ebene nicht finden lässt. Hier zu erwarten, dass ein Einheit stiftender «Resonanzboden» entstände, ist verfehlt, zumal die zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit bereits im Kontext staatlicher Demokratie häufig nur eine fragmentierte Öffentlichkeit ist.⁷⁵ Das staatliche, wenn auch in seiner Ausprägung «europäisierte» Demokratieprinzip ist dann nicht als Grenze, sondern als Auftrag zu verstehen, den Prozess staatlicher Willensbildung so zu gestalten, dass diejenigen daran teilhaben können, die von der Herrschaftsausübung staatlicher Organe betroffen sind. Ein menschenrechtliches Verständnis des *staatsrechtlichen* Demokratieprinzips unter dem Prinzip «offener» Staatlichkeit verlangt nicht bloß die Einbeziehung der Staatsbürger, sondern auch der Unionsbürger.

Der Ambivalenz der Verschränkungen müssen wir uns allerdings bewusst bleiben. Die Legitimationszusammenhänge werden komplexer, und es wird schwieriger, demokratische Prinzipien der Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit umzusetzen. Allein mit einer besseren parlamentarischen Anbindung mitgliedstaatlicher Europapolitik ist es nicht getan. Auch über Volksabstimmungen allein wird sich eine lebendige Demokratie im komplexen politischen System der Union kaum erreichen lassen. An die Stelle eines unitarischen Modells der Legitimation, das exklusiv auf die Wahl des politischen Personals durch die Bürgerinnen und Bürger setzt, tritt ein pluralistisches Modell, das auch Betroffene und sonstige zivilgesellschaftliche Akteure an Verfahren beteiligt. Treffend sprach der Verfassungsvertrag vom «demokratischen Leben in der Europäischen

73 BVerfGE 123, 267 Rn. 351.

74 Krit. zur «Wiederholungsthese» *Rainer Wahl*, Der einzelne in der Welt jenseits des Staates, in: *Der Staat*, Bd. 40 (2001), S. 45 (51 f., 70); lesenswert auch *ders.*, Erklären staatstheoretische Leitbegriffe die Europäische Union? in: *Juristen-Zeitung* 2005, S. 916 ff.

75 Überblick: *Claudio Franzius/Ulrich K. Preuß* (Hrsg.), *Europäische Öffentlichkeit*, 2004.

Union», und so erklärt sich auch, wie wichtig Transparenz für die Verfasstheit Europas ist.⁷⁶ Erst eine hinreichende Sichtbarkeit öffentlicher Europapolitik erlaubt es der Öffentlichkeit, auf diese auch Einfluss zu nehmen.

Lebendige Demokratie braucht Räume und Foren, in denen über europäische Themen gestritten werden kann. Es geht ihr weniger darum, Politik im Konsens zu formulieren, vielmehr müssen Konflikte institutionalisiert und von den gesellschaftlichen Gruppen ausgetragen und gelebt werden.⁷⁷ Nur so ist es möglich, sie zu vergemeinschaften.⁷⁸ Eine lebendige Demokratie belebt den Wettstreit zwischen politischen Alternativen und versucht zahlreiche Wege zu finden, wie Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen nicht bloß teilhaben, sondern sich diese auch aneignen können.⁷⁹

Hierin knüpft unsere Vorstellung von lebendiger Demokratie an das Modell der assoziativen Demokratie an, wie es sich in Verhandlungen zwischen Vertretern kollektiver Interessen realisiert.⁸⁰ Auch die Debatte um *Governance* kann hier Beiträge leisten, allerdings wird dabei allzu häufig die Machtfrage ausgeblendet, werden normative Ansprüche zurückgestellt und wird Effizienz mit Legitimität verwechselt.

Um mit Claude Lefort zu sprechen, mag der Ort der Macht in einer Demokratie notwendig leer bleiben. Normative Konzepte von Demokratie müssen jedenfalls darauf achten, dass der Bereich, in dem sich demokratische Hoffnungen und Sorgen umsetzen lassen, nicht vorschnell eingeengt wird.⁸¹ Zwar spricht einiges dafür, dass sich das institutionelle Gleichgewicht weiterentwickeln wird wie bisher – mit Verhandlungen zwischen Regierungen und Elementen des Konsenses.⁸² Demokratietheoretisch schließt dies jedoch andere Organisationsformen nicht aus – und damit auch nicht den Versuch, europäische Herrschaftsgewalt

76 Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 EUV, Art. 296 Abs. 2 AEUV.

77 In diesem Sinne auch *Hauke Brunkhorst*, Unbezähmbare Öffentlichkeit: Europa zwischen transnationaler Klassenherrschaft und egalitärer Konstitutionalisierung, in: *Leviathan*, Bd. 35 (2007), 12 ff.; *ders.*, Europa zwischen Ende und Anfang der Demokratie, in: *Franzius/Mayer/Neyer* (Hrsg.), *Strukturfragen* (FN 58), S. 181 (198 ff.).

78 In diese Richtung auch *Anne Peters*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer*, Bd. 62 (2003), S. 210 zu *Armin v. Bogdandy*, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, ebd., S. 157 (172 f., 185 f.).

79 Zur «Demokratie der Aneignung» *Rosanvallon*, *Demokratische Legitimität* (FN 16), S. 271 ff.

80 Statt vieler *Philippe Schmitter*, Interest, Association and Intermediation in a Reformed Post-Liberal Democracy, in: *Streeck* (Hrsg.), *Staat und Verbände*, 1994, S. 161 ff. Unsere Vorstellung von lebendiger Demokratie konzentriert sich jedoch nicht in gleicher Weise auf Gruppen und Verbände.

81 Zum Problem, einen Punkt zu bestimmen, von dem aus ein klares Kriterium der Demokratie anwendbar wäre *Brun-Otto Bryde*, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes als Optimierungsaufgabe, in: *Redaktion Kritische Justiz* (Hrsg.), *Demokratie und Grundgesetz*, 2000, S. 59 (67 ff.). Jede Festschreibung einer bestimmten Konzeption von Demokratie ist deshalb demokratietheoretisch problematisch.

82 Vgl. *Dann*, *Politische Organe* (FN 36), S. 382 f.; *Oeter*, *Föderalismus und Demokratie* (FN 69), S. 103 ff. und näher unten, III.1.b).

stärker zu verschränken, ja sie sogar in der Form eines Bundesstaates zu suchen. Ob das nur mit einer neuen Verfassung und durch die verfassunggebende Gewalt (pouvoir constituant) zu machen ist, sei hier ebenso dahingestellt wie die Frage, ob die Vereinigten Staaten von Europa⁸³ nicht nur als föderales, sondern auch als demokratisches Projekt sinnvoll wären. Von den Eliten jedenfalls wird diese Frage kaum beantwortet werden dürfen.⁸⁴

Bei all dem kommt es nicht allein auf die förmlichen *Verfahren*, sondern auf die gelebte *Praxis* an. Dies gilt insbesondere für die real existierende Mehrebenendemokratie. Sie zeichnet sich durch supranational eingehetzte Entscheidungen der Mitgliedstaaten aus, die eine Rückkehr zur Methode zwischenstaatlicher Verhandlungen problematisch erscheinen lassen.⁸⁵ Relativierungen der europäischen Gemeinschaftsmethode mit einer Schwächung der europäischen Institutionen wie der Kommission und des Europäischen Parlaments sollten nicht vorschnell als transnationales Ringen lebendiger Demokratie gefeiert werden. Staatliche, vor allem von den jeweiligen Regierungen vertretene Interessen werden ebenso eine Tatsache bleiben wie die in der Praxis voranschreitende Aufweichung des Paradigmas der Souveränität.

83 Vgl. etwa *Guy Verhofstadt*, *The United States of Europe*, 2006.

84 Darin wird eine wichtige Aussage des Bundesverfassungsgerichts im ansonsten durch eine Reihe von Ambivalenzen auffallenden Lissabon-Urteil gesehen werden können. Richtig auch *Peter Graf Kielmannsegg*, Soll von Demokratie noch die Rede sein?, FAZ v. 8.7.2011, 35.

85 Unklar bleibt, was sich hinter der von *Angela Merkel* geforderten «neuen Unionsmethode» verbirgt. In ihrer Rede am 2.11.2010 in Brügge, <<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html>>, hat sie diese als «abgestimmtes solidarisches Handeln – jeder in seiner Zuständigkeit, alle für das gleiche Ziel» beschrieben. Darin wird eine Erosion der Gemeinschaftsmethode befürchtet, vgl. *Delors*, Wo steht Europa? (FN 2); *Sylvie Goulard*, Mehr als eine Finanzkrise: eine Perspektive aus dem europäischen Parlament, Rede am 8.2.2011 an der Humboldt-Universität zu Berlin, <<http://www.slidesha-re.net/SpinelliGroup/humboldtrede08022011-sylvie-goulardde-1>>, mit der Botschaft: «Lieber im Einklang mit der europäischen Tradition der Gemeinschaftsmethode als in gefährlichen intergouvernementalen Experimenten». Eine schleichende Entdemokratisierung befürchtet auch *Habermas*, Ein Pakt für oder gegen Europa?, SZ v. 7.4.2011, 11.

III Theoretische Analyse

1 Grundprobleme multinationaler Demokratie

Will man die europäische Demokratie stärken, muss man sich zuerst über einige grundlegende Probleme im Klaren sein, die bei der Verschränkung demokratischer Prozesse auftreten. Aus dem Verzicht auf kollektives Pathos, wie er dem Nationalstaat idealtypisch zugrunde liegt, ist keineswegs zu folgern, die EU könne sich nur als unpolitische, individualistisch verflüchtigende Gemeinschaft fortentwickeln. Bei allen richtigen, dort vorgelegten Diagnosen wollen wir auch nicht an die von Colin Crouch beschriebene Postdemokratie⁸⁶ anknüpfen. Zweiteilungen wie die Joseph Weilers, der den nationalen «Leidenschaften» die supranationale Vernunft einer neuen europäischen Aufklärung, verstanden als Zivilisierung des Nationalen, gegenüberstellt, können gleichfalls nicht überzeugen.⁸⁷

Ein scharfes Grenzdenken, das stets der Versuchung unterliegt, die EU als Abziehbild des Nationalstaates zu begreifen, wird der Komplexität verschränkter Herrschaft nicht gerecht. An die Stelle der auch in den Nationalstaaten nur schwer zu findenden kulturellen Homogenität (a) treten die Besonderheiten der föderalen Struktur der Europäischen Union (b), in der die Demokratisierung Europas auf zwei miteinander verbundenen Säulen ruht, dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten (c).

a) Kulturelle Homogenität?

In Deutschland wurde lange und mit großem Aufwand darüber diskutiert, ob die kulturelle Homogenität des Kollektivs eine Bedingung für eine demokratisch legitimierte politische Gemeinschaft ist. Diese Debatte war dadurch geprägt, dass Demokratie nicht als gesellschaftliches Projekt mit offenem Ausgang, sondern vom Staat aus gedacht wurde.⁸⁸ Der Nationalstaat wird dabei als «Kommunikations-, Erinnerungs- und Schicksalsgemeinschaft» gesehen – Eigenschaften, die die Europäische Union nicht aufweise, weshalb man ihr eine strukturelle

⁸⁶ Crouch, Postdemokratie, 2008, S. 133 ff.

⁸⁷ Weiler, To be an European Citizen: Eros and Civilization, in: Constitution of Europe, 1999, S. 324 (347).

⁸⁸ Vgl. die kritische Auseinandersetzung bei Frieder Günther, Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949-1970, 2004, und Christoph Möllers, Der vermisste Leviathan, 2008.

Demokratieunfähigkeit attestierte.⁸⁹ Wird der kulturellen Einheit des Staates die kulturelle Vielfalt der Union gegenübergestellt, mag letzteres zwar ansprechend klingen, muss aus nationalstaatlicher Sicht jedoch zwangsläufig als Ausnahme von der Regel erscheinen.⁹⁰ In dieser Sicht ist jedes politische System, das sich nicht auf eine gemeinsame Sprache oder Geschichte stützen kann, notwendig defizitär. An diesem Zustand ließe sich auf absehbare Zeit nichts ändern.

Erstaunlicherweise können wir uns von dieser Erzählung nur schwer lösen. Die Europawissenschaften hoffen, die Logik der Integration werde auch die kulturellen Bedingungen des Zusammenlebens formen. Im Gegensatz dazu wird in den Politik- und Rechtswissenschaften oft nicht nur auf das fehlende Staatsvolk hingewiesen, sondern auch darauf, dass die kulturelle Einheitlichkeit desselben eine notwendige Bedingung dafür ist, dass politische Mehrheitsentscheidungen von der unterlegenen Minderheit hingenommen werden.

Überraschend ist dabei, wie sehr sich die Positionen, die am Gegensatz von Staat und Nicht-Staat festhalten, ähneln. Einerseits ist zu hören, der Nationalstaat sei Ausdruck eines selbstbestimmten Staatsvolkes. Deshalb verbiete sich die Staatswerdung Europas. Andererseits ist die Vorstellung verbreitet, die Europäische Union könne als liberales Projekt die Vielfalt schützen, während gleichzeitig das republikanische Erbe der Mitgliedstaaten nur durch die kulturell homogenen Einheiten der Staatsvölker verteidigt werden könne. Übersehen wird dabei gerne, dass die gelebte europäische Realität längst diese Grenzen überschreitet. Dies entzieht der Behauptung den Boden, demokratische Vergemeinschaftung sei nur dort möglich, wo eine vorpolitische, enge kulturelle Verbundenheit bereits bestehe. Für eine Mehrheitsdemokratie sind aber sprachliche, kulturelle oder ethnische Unterschiede als solche kein Problem. Es kommt vielmehr darauf an, dass sich entlang solcher Unterschiede keine festen Gruppen herausbilden, die sich dann bei nahezu jeder Entscheidung in der Minderheit finden und in dieser Lage gewissermaßen eingesperrt bleiben. Bestehen solche Unterschiede hingegen in verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen, haben sie also gesellschaftsübergreifenden Charakter (sog. «cross-cutting cleavages»), dann lassen sich gesellschaftliche Spaltungen vermeiden.

Der Begriff der Homogenität hat in dieser Diskussion viele Facetten. Die meisten leiten sich von der romantischen Verklärung des Nationalstaates her, der im 19. Jahrhundert zu einem Zentralbegriff des Politischen wurde. In dieser Form ist der Nationalstaat indessen eine zeitgebundene Erscheinung und nicht

89 So etwa *Peter Graf Kielmansegg*, Lässt sich die Europäische Gemeinschaft demokratisch verfassen?, *Europäische Rundschau*, Bd. 22 (1994), S. 23 (29); *ders.*, Integration und Demokratie, in: *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* (Hrsg.), *Europäische Integration*, 1996, S. 47 (55). Die Homogenitätsthese hat prominente Fürsprecher in der deutschen Staatsrechtslehre behalten können. Dazu gehören u.a. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, *Josef Isensee* und *Paul Kirchhof*.

90 Zur Perspektive des Völkerrechts *Armin v. Bogdandy*, Die Europäische Union und das Völkerrecht kultureller Vielfalt – Aspekte einer wunderbaren Freundschaft, in: *Nolte u.a.* (Hrsg.), *Pluralistische Gesellschaften und Internationales Recht*, 2008, S. 69 (insbes. 79 ff.).

der Geschichte letzter Schluss – auch wenn die große Erzählung von der Nation wirkmächtig bleibt.⁹¹ Fraglich ist, ob kulturelle Homogenität sich heute noch dazu eignet, politische Einheiten zu bilden.

Die Vorstellung von einer einheitlichen Gemeinschaft, die vorpolitisch, quasi natürlich, dem Gemeinwesen vorausgehen soll, ist wenig überzeugend. Demokratietheoretisch weitgehend unbrauchbar ist auch die Annahme, ein homogenes Kollektiv könne den «Irrungen und Zumutungen einer verunsicherten und desorientierten Gesellschaft in ungewissen Zeiten ein «ruhendes Sein» entgegensetzen, das stabilisierte Zugehörigkeiten, soziale Geborgenheit, Solidarität und die dialektische Überwindung interner Unterschiede und sozialer Gegensätze» verspricht.⁹² Felix Hanschmann hat auf die Probleme dieser Vorstellung hingewiesen: Aufgabe und Zweck des politischen Prozesses könne es nicht sein, einen «vermeintlich vorhandenen Gemeinwillen einer präexistenten, zu einheitlichem Handeln entschlossenen und befähigten Einheit durch bloße Abbildung» zuzuordnen.⁹³ Soll der Wille des Volkes herrschen, müsse dieser formuliert, organisiert und gestaltet werden. Wolle man der Pluralität⁹⁴ nicht einfach eine Homogenität überstülpen «und damit potentiell jedes Partikularinteresse als suspekt betrachten, muss eine demokratietheoretische Konzeption entwickelt werden, die nicht vom Axiom homogen strukturierter (Handlungs-) Einheiten ausgeht und damit Differenz und Pluralität von vornherein durch die Annahme einer begrifflich erschlichenen Einheit eskamotiert, sondern von Individuen, deren vielfältigen Interessen divergieren, deren Wertvorstellungen voneinander abweichen, deren politischen Ideen und Ziele sich widerstreiten und die diesen Pluralismus und Antagonismus schließlich an den politischen Prozess herantragen und in den politischen Prozess einbringen».⁹⁵

Weder eine kriterienlose Homogenität noch eine nationale Leitkultur, wie sie zuweilen erfolglos angemahnt wird, können die multikulturelle Grundströmung moderner Gesellschaften ernsthaft in Frage stellen. Damit ist nicht gesagt, dass demokratische Gemeinwesen keine vorrechtlichen, etwa moralischen Voraussetzungen haben. Ohne eine Verständigung auf geteilte Werte ist es nur schwer

91 Das gilt auch für den französischen Republikanismus, der durch Sprachunterricht, Bürgerkunde und Wehrpflicht aus Bauern Franzosen machen wollte, dazu *Eugen Weber*, *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France 1870-1914*, 1976.

92 Zusammenfassend aus jüngerer Zeit *Felix Hanschmann*, *Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europarechtswissenschaft. Zur These von der Notwendigkeit homogener Kollektive unter besonderer Berücksichtigung der Homogenitätskriterien «Geschichte» und «Sprache»*, 2008, S. 41 ff., Zitat: S. 144.

93 «Abbildungen» sind demokratietheoretisch immer problematisch. Ontologie kann nicht an die Stelle von Politik treten.

94 Das wusste schon *Hermann Heller*, *Demokratie und soziale Homogenität*, in: *Gesammelte Schriften*, Bd. 2, 1971, S. 421 (428). Danach könne soziale Homogenität niemals Aufhebung der notwendig antagonistischen Gesellschaftsstruktur bedeuten.

95 *Hanschmann*, *Homogenität* (FN 92), S. 112.

möglich, über diese zu streiten.⁹⁶ Auseinandersetzungen über scharf entgegengesetzte Interessen lassen sich innerhalb eines Gemeinwesens nicht ohne weiteres führen, gibt es keine vorausliegenden Gemeinsamkeiten wie eine einheitliche Sprache oder geteilte geschichtliche Erfahrungen. Es ist jedoch zu bedenken, dass politische Kollektive stets das Ergebnis einer sozialen Konstruktion sind und daher auch solche Anforderungen sozial konstruiert, also keine empirischen Tatbestände sind.⁹⁷ Der Rückgriff auf eine kulturelle Einheitlichkeit als Kategorie des Seins führt einerseits zu einer Entpolitisierung, andererseits begünstigt er die Re-Politisierung des «nationalen Substrats».⁹⁸ An die Stelle von Repräsentation und Partizipation tritt so die «Abbildung» eines kulturell bereits Vorhandenen, das, weil den Kanälen der politischen Willensbildung entzogen, nur noch «interpretiert» zu werden braucht.

Umgekehrt gilt: Das Nationale verschwindet nicht einfach hinter dem Schleier des trans- oder postnationalen Projekts, sondern es scheint mit jeder Parole, es zu überwinden, nur um so stärker wieder erfahrbar zu werden.⁹⁹ Gerade dann, wenn man es ausblendet, kann das Nationale im Rahmen der europäischen Einigung destruktive Tendenzen befördern. Historisch unbestritten ist, dass das auf Gleichheit beruhende Konzept der Nation einen großen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration geleistet hat. Geht man von kulturell homogenen Kollektiven aus, besteht im europäischen Verbund jedoch die Gefahr, dass viele ausgeschlossen werden, was ein Gebilde heraufbeschwören würde, das weder in seinen Teilen noch als Ganzes jenen institutionellen Verschränkungen offen stünde, die für eine Demokratisierung Europas entscheidend sind.

Will man, dass Organe der Union Mehrheitsentscheidungen treffen, führt es in die Irre, als Voraussetzung für die Legitimität solcher Entscheidungen ein homogenes europäisches Kollektiv zu fordern. **Es spricht vielmehr einiges dafür, dass nicht kulturelle Homogenität, sondern politische Partizipation die Mehrheitsregel akzeptabel macht.** In diesem Fall wäre nicht eine Verbundenheit, die Einheitlichkeit suggeriert, entscheidend dafür, dass Mehrheitsentscheidungen von der Minderheit hingenommen werden, entscheidend wäre vielmehr

⁹⁶ Vgl. Jan Werner Müller, *Verfassungspatriotismus*, 2010, S. 109, 143. Nicht empirisch als stabil wahrgenommene Gegebenheiten, sondern eine permanente Selbstverständigung ist demnach entscheidend, um Konflikte politisch bearbeiten zu können. Darin unterscheidet sich diese Perspektive von substanzialistischen Ansätzen, die eine kulturell homogene Gemeinschaft zur Vermeidung des *Hobbes'schen* Bürgerkriegs begreift.

⁹⁷ Es handelt sich um Konstruktionen oder Erzählungen, die das, was sie entwerfen, bezeichnen oder erzählen, erst hervorbringen. Das gilt auch für das US-amerikanische *we the people* mit einem «wir», das, wäre es in der Bezeichnung der *unity* selbstverständlich, nicht als solches angesprochen würde.

⁹⁸ Ausf. Hanschmann, *Homogenität* (FN 92), S. 143 f. Ergäbe sich «das Bestehen der Gemeinschaft aus selbstverständlichen und nicht hinterfragbaren, in der Wirklichkeit verorteten Gegebenheiten», könnten sie, wie unter Verweis auf Zygmunt Baumann, *Flüchtige Moderne*, 2003, S. 199 angemerkt wird, «es sich leisten, unsichtbar zu sein, und man müsste kein Wort über sie verlieren».

⁹⁹ Plastisch die deutsche Übersetzung von Saskia Sassen, *Das Paradox des Nationalen*, 2008, mit der These einer Transformation des Nationalstaates.

ein gesicherter Rechtsstatus, der es erlaubt, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Nicht die Homogenität eines Kollektivs, sondern Rücksichtnahme und wechselseitige Toleranz sowie pragmatische Regelungen der Kompetenzverteilung und Stimmengewichtung ermöglichen es Institutionen, nach der Mehrheitsregel akzeptierte Entscheidungen zu treffen. **Gelebte Demokratie setzt keine Homogenität der Bevölkerung voraus. Im Gegenteil: Entgegen der konservativen Lehre ist Bestimmungsgröße einer lebendigen Demokratie gerade nicht Homogenität, sondern politisch herstellbare Öffentlichkeit.**

Zwar benennen auch Art. 6 und Art. 49 EUV Anforderungen für den Beitritt europäischer Staaten zur Union, die häufig als «Homogenitätsprinzip» bezeichnet werden.¹⁰⁰ Jedoch zielt diese Verpflichtung auf geteilte Grundsätze – und gerade eben nicht auf außerrechtliche Gegebenheiten.¹⁰¹ Normiert werden rechtliche Prinzipien einer föderalen Ordnung, wobei sich die gemeineuropäische Substanz nicht einfach auf den kleinsten gemeinsamen Nenner sämtlicher einzelstaatlicher Rechtsordnungen reduzieren lässt. Soweit die in Art. 2 EUV benannten Grundwerte als einer politischen Ordnung vorausliegend betrachtet werden, ist dies nicht unproblematisch, droht hier doch ein Rückfall auf kulturell bestimmte homogene Merkmale stattzufinden. In der postulierten Wertegemeinschaft¹⁰² liegt dann auch die Gefahr, einen grundlegenden, unantastbaren Kern der Union zu markieren, der gegen unliebsame Beitrittskandidaten verwendet werden kann.¹⁰³ Dem Recht wird so als Unterbau eine Basis aus geteilten, unverhandelbaren Werten eingegeben, ohne die eine europäische Ordnung nicht möglich sei. Werte jedoch sind kein tauglicher Ersatz für eine demokratische Legitimation.

100 Vgl. *Frank Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, 2000.

101 Näher *Hanschmann*, Homogenität (FN 92), S. 241 ff.

102 Exemplarisch *Robert Spaemann*, Europa – Wertegemeinschaft oder Rechtsgemeinschaft, *Transit* 21 (2001), S. 172 ff.; *Christian Callies*, Europa als Wertegemeinschaft, *Juristen-Zeitung* 2004, S. 1033; *Hans Joas/Christof Mandry*, Europa als Werte- und Kulturgemeinschaft, in: *Schuppert/Pernice/Halter* (Hrsg.), *Europawissenschaft*, 2005, S. 541 ff. Zu den Risiken, eine Verfassungsordnung als Wertordnung zu begreifen: *Ulrich K. Preuß*, Die Verfassung als Wertordnung, in: *Ansgar Klein* (Hrsg.), *Grundwerte in der Demokratie*, 1995, S. 44 ff.; *Franzius*, *Europäisches Verfassungsrechtsdenken* (FN 35), S. 68 ff.

103 Relevant wird das bei der Frage nach dem Beitritt der Türkei. Diese gehöre, *Dietrich Murswiek*, Der Europa-Begriff des Grundgesetzes, in: *FS Georg Ress*, 2005, S. 657 (683) zufolge nicht zum «europäischen Kulturkreis» und habe keinen Anteil an der «historisch-kulturellen Identität Europas». *Hanschmann*, Homogenität (FN 92), S. 281 f. weist auf die Widersprüchlichkeit der Argumentation hin. Der Demokratisierung werde die nicht ausreichende Homogenität innerhalb Europas entgegengehalten. Gehe es um die Aufnahme eines unwillkommenen Staates, erscheine «Europa hingegen als homogene Gemeinschaft, die sich dem in Gestalt des Beitrittskandidaten auftretenden Heterogenen verweigern» müsse.

Für unseren Zusammenhang reicht es aus, darauf hinzuweisen, dass die Grenzen nicht zwischen der vermeintlich homogenen Kulturnation¹⁰⁴ und der notwendig heterogenen Überstaatlichkeit verlaufen. Vielmehr wird mit der wechselseitigen Öffnung der vertraglich miteinander verbundenen Mitgliedstaaten deren innere Pluralisierung vorangetrieben und in einer komplexeren Einheit aufgefangen. Diese europäische Verbundstruktur ist ausgelegt auf die Vermittlung von Vielfalt unter Verzicht auf Vorherrschaft oder anders gesagt: Es geht um die Moderation von Heterogenität unter Verzicht auf Hegemonie. Zu verzichten ist auf Ansätze, die «das Ganze» und dessen homogene Einheitlichkeit betonen. Dabei handelt es sich um ein latent aggressives Konzept, das stets Gefahr läuft, «das Fremde» auszuschließen. Auch das Bundesverfassungsgericht besteht in seinem Lissabon-Urteil nicht mehr darauf, dass überstaatliche Integration begrenzt sein müsse, da es an einem kulturell hinreichend homogenen Staatsvolk mangle, sondern es betont – in bemerkenswerter Abkehr von älteren Vorstellungen – die demokratische Selbstbestimmung. So heißt es:

«Demokratische Selbstbestimmung ist schließlich auf die Möglichkeit, sich im eigenen Kulturraum verwirklichen zu können, besonders angewiesen bei Entscheidungen, wie sie insbesondere im Schul- und Bildungssystem, im Familienrecht, bei der Sprache, in Teilbereichen der Medienordnung und zum Status von Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften getroffen werden. Die bereits wahrnehmbaren Aktivitäten der Europäischen Union auf diesen Gebieten greifen auf einer Ebene in die Gesellschaft ein, die in der primären Verantwortung der Mitgliedstaaten und ihrer Gliederungen steht. Die Gestaltung von Lehrplänen und Bildungsinhalten sowie etwa die Struktur eines gegliederten Schulsystems sind politische Grundentscheidungen, die einen starken Bezug zu den kulturellen Wurzeln und Wertvorstellungen eines jeden Staates haben. Die Gestaltung von Schule und Bildung berührt, wie das Recht der familiären Beziehungen und Entscheidungen über Fragen der Sprache und der Einbeziehung des Transzendenten in das öffentliche Leben, in besonderem Maße gewachsene Überzeugungen und Wertvorstellungen, die in spezifischen historischen Traditionen und Erfahrungen verwurzelt sind. Demokratische Selbstbestimmung erfordert hier, dass die jeweilige durch solche Traditionen und Überzeugungen verbundene politische Gemeinschaft das Subjekt demokratischer Legitimation bleibt.»¹⁰⁵

Es kann gute Gründe geben, bestimmte Politikfelder nur unter erschwerten Bedingungen dem europäischen Zugriff auszusetzen. Politische Entscheidungen dezentral zu treffen, wo dies möglich ist, so Gabriele Britz, habe einen demokratischen Mehrwert, der auch daraus resultiere, dass «sich auf mitgliedstaatlicher Ebene eine gewisse kulturelle Gleichgesinntheit herausbilden kann, mit der spezifische politische Präferenzen der Bürger einhergehen, die in einer dezen-

¹⁰⁴ Näher *Otto Kallscheuer/Claus Leggewie*, Deutsche Kulturnation versus französische Staatsnation?, in: Berding (Hrsg.), Nationales Bewusstsein und kollektive Identität, 1994, S. 112 ff.; *Hagen Schulze*, Staat und Nation in der europäischen Geschichte, 1999, S. 126 ff.

¹⁰⁵ BVerfGE 123, 267 Rn. 260.

tralen Entscheidungsstruktur höhere Chancen auf Durchsetzung» haben.¹⁰⁶ Das wusste schon Hans Kelsen, der, das Habsburger Vielvölkerreich vor Augen, für Kulturfragen in multinationalen Gemeinschaften eine föderale Verteilung der Kompetenzen empfahl. So müsse «in übernationalen, internationalen Gemeinschaften, speziell in national gemischten, sog. Nationalitätenstaaten, die Entscheidung der nationalen Kulturfragen dem Zentralparlament entzogen und der Autonomie, d.h. den Vertretungskörperschaften der nach dem Personalitätsprinzip organisierten nationalen Gemeinschaften (Teilgruppen) überlassen» werden.¹⁰⁷ Mit kultureller Einheitlichkeit als Vorbedingung für eine funktionierende Demokratie hat dies nicht mehr viel zu tun, vielmehr verweist es auf die föderale Ordnung, um deren Demokratisierung es geht.

b) Föderale Struktur der Europäischen Union

Hier liegt ein Kernproblem der Europäischen Union: Wird auf die föderale Struktur gesetzt, also die bestehenden Verfahren, Institutionen und Praktiken, die sich allmählich herausgebildet haben, dann droht die demokratische Idee der Selbstbestimmung an der föderalen Struktur aufzulaufen. Demokratie wäre auf die Rechtfertigung des Bestehenden verkürzt. Aus der Perspektive einer anspruchsvollen Selbstbestimmung erscheint die Union in ihrer aktuellen Gestalt überföderalisiert.¹⁰⁸ Dieser Mangel ließe sich dann nur durch eine beherzte Bejahung des Nationalstaates¹⁰⁹ ausgleichen. Danach könnten allein die Mitgliedstaaten über ihre nationalen Parlamente für die Legitimation der EU sorgen. Soll es anders sei, müssten wir uns einen europäischen Bundesstaat wünschen, was in Deutschland, folgen wir dem Bundesverfassungsgericht, aber nur mit einer neuen Verfassung durch die verfassunggebende Gewalt möglich sei.¹¹⁰

Diese Betrachtungsweise reduziert Europa auf zu simple Alternativen. Entweder müssen wir warten, bis sich so viele soziale und kulturelle Gemeinsamkeiten ergeben, dass Mehrheitsentscheidungen auch in die Souveränität berüh-

106 *Britz*, Vom kulturellen Vorbehalt zum Kulturvorbehalt in der bundesverfassungsgerichtlichen Demokratietheorie des Lissabon-Urteils?, in: Hatje/Terhechte (Hrsg.), Grundgesetz und europäische Integration, Europarecht, Beiheft 1 (2010), S. 151 (170).

107 *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1963, S. 65 f.

108 BVerfGE 123, 267 Rn. 288. Krit. *Christoph Schönberger*, Die Europäische Union zwischen «Demokratiedefizit» und Bundesstaatsverbot, in: *Der Staat*, Bd. 48 (2009), S. 535 (543 ff.); *ders.*, Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones at Sea, in: *German Law Journal*, Bd. 10 (2009), S. 1201 ff.

109 Vgl. *Christoph Möllers/Daniel Halberstam*, The German Constitutional Court Says «Ja zu Deutschland!», in: *German Law Journal*, Bd. 10 (2009), S. 1241 ff. Das überrascht, hätte doch gerade das Bundesverfassungsgericht die föderale Erfahrung Deutschlands einbringen können.

110 BVerfGE 123, 267 Rn. 263. Weil es unter dem Grundgesetz den politischen Akteuren untersagt sei, bestimmte Kompetenzen auf die Union zu übertragen, verbleibe nur der Weg über Art. 146 GG mit einer neuen Verfassung als Grundlage für die Zustimmung zur Gründung eines europäischen Bundesstaates.

renden Politikbereichen getroffen werden können. Oder wir sehen uns angesichts europäischer «Grenzüberschreitungen» gezwungen, die demokratische Essenz im Nationalstaat zu bewahren und so einer übermäßigen Integration Einhalt zu gebieten. Europa aber, das war in den Anfangsjahren der Integration klarer, muss föderal organisiert sein.¹¹¹ Damit ist noch nicht gesagt, ob der föderale Ansatz die Forderung nach einer weiter gehenden Parlamentarisierung der Union zurückdrängen kann.¹¹² Frei machen müssen wir uns jedoch von dem überlieferten Staatsbezug föderaler Ordnungen. Die Europäische Union als föderale Ordnung zu beschreiben dient keineswegs dem versteckten Aufbau der Vereinigten Staaten von Europa.¹¹³ Es verhält sich vielmehr umgekehrt: Die föderale Struktur sichert die Handlungsfähigkeit der Staaten und verleiht der Union eine eigene Legitimität. Sie erinnert daran, dass die Hoheitsgewalt der EU zu einem Teil ihre demokratische Legitimation aus den Mitgliedstaaten empfängt.¹¹⁴

Die Föderalismus-Forschung zeigt, dass Föderationen nicht nur eine Form vertikaler Gewaltentrennung, sondern auch eine horizontale Verbindung politischer Einheiten sind. Staaten vereinigen sich, um eine neue politische Einheit zu gründen, ohne sich in dieser aufzulösen.¹¹⁵ Nehmen wir die EU aus dem Widerstreit von Bundesstaat und Staatenbund heraus, so können wir die Union als vertraglichen Bund begreifen.¹¹⁶ Unter einem Bund können wir die «auf freier Vereinbarung beruhende, dem gemeinsamen Zweck, der politischen Selbsterhaltung aller Mitgliedstaaten dienende, dauernde Vereinigung [verstehen], durch welche der politische Gesamtstatus jedes einzelnen Bundesmitgliedes im Hinblick auf den gemeinsamen Zweck verändert wird. Das Wesen des Bundes liegt in einem Dualismus der politischen Existenz, in einer Verbindung bundes-

111 Plastisch der Vorentwurf zum Schuman-Plan 1950: «Pour vivre l'Europe doit être organisée sous une base fédérale.»

112 Dazu sogleich unter III.1.c).

113 Zur Leistungsfähigkeit föderaler Deutungen *Michael Burgess*, *Federalism and the European Union: The Building of Europe*, 2000, S. 55 ff.; *Kalypso Nicolaidis/Robert Howse* (Hrsg.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, 2001; *Rey Koslowski*, *Understandig the European Union as a Federal Polity*, in: *Christiansen u.a.* (Hrsg.), *The Social Construction of Europe*, 2001, S. 32 ff.

114 Zur föderalen Legitimation *Ulrich K. Preuß*, *Auf der Suche nach Europas Verfassung*, *Transit: Europäische Revue*, Bd. 17 (1999), S. 154 (167 ff.). Weiter gehen Vorstellungen, die Disaggregation als funktionales Äquivalent der Demokratie anerkennen, wie es in der realistischen Schule der Internationalen Beziehungen verbreitet ist, inzwischen aber auch den Governance-Diskurs beherrscht.

115 Das scheint *Josef Isensee*, *Am Ende der Demokratie – oder am Anfang*, 1995, S. 55 mit der bissigen Bemerkung zu übersehen, wonach es im Gefolge des Verfassungspatriotismus ein Bedürfnis der Deutschen sei, in «einem vereinten Europa aufzugehen und sich in ihm aufzulösen wie Zucker in Kaffee».

116 Näher zur politischen Dimension des Bundes *Ulrich K. Preuß*, *Europa als politische Gemeinschaft*, in: *Schuppert/Pernice/Halter* (Hrsg.), *Europawissenschaft*, 2005, S. 459 (513 ff.); siehe auch *Olivier Beaud*, *Théorie de la Fédération*, 2007, S. 133 ff.; *Murray Forsyth*, *Union of States*, 1981; zur Idee des Bundes *Reinhard Kosseleck*, *Art. Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat*, in: *ders./Brunner/Conze* (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 1, 4. Aufl. 1994, S. 583 ff.; näher sogleich unter III.2.b).

mäßigen Zusammenseins und politischer Einheit auf der einen Seite, mit dem Weiterbestehen einer Mehrheit, einem Pluralismus politischer Einheiten auf der anderen Seite».¹¹⁷

Im Bund werden die Staaten zu Mitgliedern eines neuen politischen Ganzen und verlieren deshalb einen Teil ihrer Souveränität, bleiben aber politische Einheiten, die sich vertraglich verbinden.

Es liegt auf der Hand, im Bundesvertrag eine besondere Verbindung zu sehen, die es erlaubt, neben der Unterscheidung zwischen Verfassung und Vertrag eine dritte Form, eben dem Verfassungsvertrag, anzuerkennen. Dass sich im Nationalstaat das Verfassungssubjekt der vertraglichen Wurzeln entledigt, kann historisch und empirisch richtig, muss deshalb aber nicht auch normativ geboten sein. So liegt der qualitative Sprung vom Bündnisvertrag zu diesem Bundesvertrag im Verzicht auf Krieg innerhalb des Bundes. Der Vorteil einer solchen Konzeption ist, dass der politische Dualismus erhalten und nicht – wie im Zentralstaat – überwunden wird.

Als eigene politische Ordnung ist ein Bund, den Staaten eingehen, eine dauerhafte Zwischenstufe, die sich von der Zweiteilung in Staatenbund oder Bundesstaat löst.¹¹⁸ Während der Staatenbund durch die Überordnung der Mitgliedstaaten über den Bund gekennzeichnet ist und der Bundesstaat einen politischen Vorrang der Bundesebene begünstigt, verzichtet der Bund darauf, der einen oder der anderen Ebene durchgehend einen Vorrang zu verleihen, und setzt stattdessen auf eine Koordination der föderalen Spannungen. Der Vorteil dieser Sicht ist, dass der Rückgriff auf das Staatsvolk, die immer wieder bemühten «Herren der Verträge» oder auf andere nicht recht passende Formeln wie die der Kompetenz-Kompetenz entbehrlich wird.¹¹⁹ Damit sollen die Probleme einer bündischen Ordnung nicht bestritten werden. Kann die europäische Rechtsordnung aber weder – wie im Bundesstaat – unabgeleitet *von oben* noch – wie im Staatenbund – abgeleitet *von unten* verstanden werden, ist darin eine besondere Struktur zu erkennen, auf die sich demokratische Zugriffe einzustellen haben. Ein Beispiel ist die Unionsbürgerschaft mit der föderativen Verdoppelung der Angehörigkeiten, wie sie zugunsten der Gliedstaaten aus dem Bundesstaat bekannt ist. Darauf ist zurückzukommen.¹²⁰

¹¹⁷ *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, 1927, S. 371.

¹¹⁸ In Deutschland entwickelte sich der Bund mit der Reichsgründung von 1871 zum Bundesstaat, und die Staatsrechtslehre sah keine Veranlassung, sich der bündischen Wurzeln ihres Gegenstandes zu erinnern. Der Nationalstaat war die Folie, auf der Recht und Politik unter der Staatsverfassung zusammenfanden. Ist diese Form aber nicht mehr das Maß aller Dinge, besteht kein Grund, den Bund als notwendiges Durchgangsstadium auf dem Weg in die Staatlichkeit zu begreifen.

¹¹⁹ Vgl. *Christoph Schönberger*, Die Europäische Union als Bund, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 129 (2004), S. 81 (104 ff.). Zur heterarchischen Ordnung der Union *Daniel Halberstam*, The Centrality of Conflict in the European Union and the United States, in: Dunoff/Trachtman (Hrsg.), Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Government, 2009, S. 326 ff.

¹²⁰ Unten, III.2.c).

Auch die Idee des Verbundes, in der stärker die materielle Einheit der Gesamtordnung betont wird, lässt zentrale Fragen, wie sie der Verfassungsstaat beantwortet hat, offen. So wird aus der politischen Frage nach dem Sitz der Souveränität die rechtliche Frage, wie mit Souveränitätsansprüchen der um ihre Identität besorgten Mitgliedstaaten umzugehen ist.¹²¹ Seinen Wirklichkeitsbezug erhält die «bündische» Verklammerung von nationaler und europäischer Verfassung dadurch, dass mit der Frage der zu stiftenden Ordnung auch deren Finalität offen bleibt. Tatsächlich entspricht das der Offenheit der Union, deren zukünftige Handlungsmöglichkeiten nicht beschnitten werden dürfen, soll Europa in einer Zeit drohender Re-Nationalisierung politisch Erfolg haben. In der schon aus dem Verfassungsstaat bekannten Zurückstellung der Souveränitätsfrage, die im Bund in einer labilen Schwebelage gehalten wird, mögen föderale Deutungen der Union anfechtbar bleiben. Jedoch könnte in dieser Schwäche zugleich dessen Stärke gesehen werden, indem die notwendig offenen Fragen keinen starren Regelungen unterworfen werden, die einem ständigen, an der Legitimation zehrenden Prozess von Revisionen ausgesetzt wäre. Umgekehrt gilt es aber auch zu bedenken, dass die Offenheit der Finalität mit der Frage, was die Union einmal sein soll, die Legitimität erheblich strapaziert, da gerade die Ungewissheit permanenten Streit erzeugt.

Die Einsicht, dass mit der scharfen Gegenüberstellung von Staat und Union die wechselseitige Verschränkung der Ordnungen nicht richtig erfasst wird, legt es nahe, sich vom bundesstaatlichen Paradigma zu verabschieden. Aus der Tatsache, dass die Union kein richtiger Staat ist, kann nicht einfach darauf geschlossen werden, dass sie zwischen Staaten nur vermittelt und daraus ihre Legitimation bezieht. In rechtlich gebundenen Mitgliedstaaten kann nicht länger von einem souveränen Willen des Staates ausgegangen werden. Dennoch bleibt die Union auf die Staaten angewiesen. Sie legitimiert sich durch die Staaten über die Bürger, die im Vertrauen auf den Erhalt der jeweils eigenen Vorstellungen vom guten Leben die anderen als Mitbürger anerkennen. Darüber bildet sich eine Identität heraus, welche die sozialen und kulturellen Bindungen an den Staat stärken oder lockern mag, sie aber jedenfalls nicht aufhebt. In dieser *Tugend des Dazwischen* beruht die Verbundstruktur der Union.¹²²

c) Europäisches Parlament und nationale Parlamente

Was bedeutet das für die politischen Organe? Es wäre reizvoll, der Frage nachzugehen, inwieweit sich die Europäische Union von den politischen Ordnungen

¹²¹ Das kommt in der Schlüsselnorm des Art. 4 Abs. 2 EUV zum Ausdruck.

¹²² *Franzius*, Europäisches Verfassungsrechtsdenken (FN 35), S. 67.

der Mitgliedstaaten überhaupt unterscheidet.¹²³ Teilweise sind überraschende Parallelen zu erkennen. Indem politisch heikle Fragen auf die «höhere» Ebene verschoben werden, entziehen sich einzelstaatliche Regierungen der Kontrolle durch die heimischen Parlamente.¹²⁴ Die Vorratsdatenspeicherung ist hierfür ein gutes Beispiel. Sie traf im Rat auf keine größeren Widerstände und kam erst in den Bundestag, als die entsprechende Richtlinie umgesetzt werden sollte. Die Politik versucht in solchen Fällen gerne, vor der Öffentlichkeit im eigenen Land massive Grundrechtseingriffe mit vermeintlichen Zwängen des Europarechts zu rechtfertigen. Was lernen wir daraus? Unkontrollierte Herrschaft der Bürokratie geht stets einher mit unklarer politischer Verantwortung. Geboten ist eine nachholende Parlamentarisierung der Europapolitik.¹²⁵

aa) Parlamentarisierung der Europapolitik

Zu klären bliebe, wo diese Parlamentarisierung stattfinden soll. In dem Maße, wie Politikfelder vergemeinschaftet werden, trägt der Rückgriff auf die nationalen Parlamente nur begrenzt. Entsprechend richten sich die Hoffnungen auf das Europäische Parlament, das als Repräsentativ- und Legitimationsorgan nicht erst geschaffen werden muss. Verzichtet man auf eine europäische Parlamentarisierung, würde in Kauf genommen, dass übernationale bürokratische Strukturen sich weiter ausbreiten.¹²⁶ Die Alternative, den nationalen Parlamenten neben Informations-, Beteiligungs- und Kontrollrechten auch eine die Politik gestaltende Rolle zu geben, übersieht, dass sie ihre Funktionen schon innerstaatlich nur unter erschwerten Bedingungen wahrnehmen können. Das legt eine Zurückhaltung gegenüber Überbewertungen der nationalen Parlamente nahe. Schon

123 Vgl. *Stefan Oeter*, Die Europäische Union zwischen organisierter Verantwortungslosigkeit und föderaler Konkordanzdemokratie, in: Brunkhorst (Hrsg.), *Demokratie in der Weltgesellschaft*, 2009, S. 405 ff.; *ders.*, *Föderalismus und Demokratie* (FN 69), S. 85 ff. Für viele Beobachtungen, die im Hinblick auf den deutschen Bundesstaat entwickelt worden sind, finden sich Parallelen in der Union, etwa mit Blick auf die Politikverfechtungsfälle, wie sie *Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel*, *Politikverflechtung*, 1976 für die Bundesrepublik Deutschland beschrieben haben.

124 Vgl. *Oeter*, *Europäische Union* (FN 123), S. 407 f. unter Rückgriff auf *Max Weber*.

125 Eben das unterstreicht die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wenn für schleichende Kompetenzerweiterungen durch die verbundenen Exekutiven ein Gesetz gefordert wird. Wenig überraschend das Urteil zum Euro-Rettungsschirm, in dem die Budgetverantwortung des Deutschen Bundestags hervorgehoben wird, vgl. BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Abs.-Nr. 124 ff.

126 Das sieht die Europarechtswissenschaft inzwischen klarer, bleibt aber auf das Europäische Parlament fokussiert, das als «echtes» Parlament weiter auszubauen sei. Stellvertretend für viele *Armin Hatje*, *Demokratie als Wettbewerbsordnung*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Bd. 69 (2010), S. 135 (162 ff.).

der Zusammenschluss ihrer Europa-Ausschüsse in der COSAC¹²⁷ ist weitgehend wirkungslos geblieben.

Der Vertrag von Lissabon hat die übergroße Machtfülle der Exekutive innerhalb der europäischen Ordnung nicht beseitigt. Die Stärkung des Europäischen Rates, der dem Europäischen Parlament überhaupt nicht und nationalen Parlamenten nur wenig rechenschaftspflichtig ist, hat die politische Vormacht der nationalen Regierungsspitzen festgeschrieben. Diese wissen das zu nutzen und versuchen beispielsweise die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aus dem sonst üblichen Gefüge von Institutionen und Entscheidungsebenen herauszuhalten.

Zwar wurde das Europäische Parlament um einiges gestärkt, die politische Macht konzentriert sich jedoch nach wie vor im Rat. Die Folge ist, dass immer dann, wenn das Europäische Parlament eine Kontrolle nicht ausüben kann, die nationalen Parlamente unabdingbar bleiben.

Im eigenwilligen Gefüge der EU-Institutionen ist das Europäische Parlament ein bedeutender Machtfaktor.¹²⁸ Wenn man ihm beim Aufbau der europäischen Demokratie keine bedeutende Rolle zutraut, liegt dies weniger an der rechtlichen Stellung, die es als ein Kontrollparlament und damit als institutionellen Gegenspieler von Kommission und Rat ausweist.¹²⁹ Ungleich stärker fällt ins Gewicht, dass das Europäische Parlament bislang in der Öffentlichkeit kaum Profil hat. Das uneinheitliche Wahl- und Parteiensystem und die fehlende öffentliche Auseinandersetzung über europäische Politik schwächen die Legitimation eines formal starken, in der Gesellschaft aber nur unzureichend wahrgenommenen Parlaments. Ein Beispiel für diese Schwäche ist die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident. Hier hat der Europäische Rat das Vorschlagsrecht (Art. 14 Abs. 1 S. 3 EUV). Ändern kann sich das erst, wenn es europäischen Parteien gelingt, sich vor den Wahlen zum Europäischen Parlament auf gemeinsame Spitzenkandidatinnen und -kandidaten für dieses Amt zu einigen. Hier muss die Stärkung europäischer Demokratie ansetzen.

Die nicht proportionalen Quoten für die Sitze, die die Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament haben, sind hingegen ein kleineres Problem. Eine strenge Proportionalität bei der Verteilung der Sitze würde zu Lasten der sehr

127 Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, COSAC); dazu *Cordula Agnes Janowski*, Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien, 2005.

128 So auch *Hauke Brunkhorst*, Europa zwischen Ende und Anfang der Demokratie. Rechtsrevolution und revolutionäre Konstitutionalisierung in der Europäischen Union, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Strukturfragen (FN 58), S. 181 (198 f.).

129 Näher *Dann*, Die politischen Organe (FN 36), S. 354, mit dem Hinweis auf seine Rolle als Arbeitsparlament, das durch die personelle Trennung von Regierung und Parlament geprägt ist. Abgeordnete des Europäischen Parlaments dürfen nicht Kommissarin bzw. Kommissar sein.

kleinen Mitgliedstaaten gehen.¹³⁰ Den meisten nationalen Demokratien ist eine streng gleiche Gewichtung der Stimmen nicht bekannt, und selbst Deutschland weicht mit der Fünf-Prozent-Klausel von diesem Prinzip ab. Wie schwierig es ist, zu einem einigermaßen einheitlichen System zu kommen, zeigt die Gewichtung der Stimmen im Rat, der, anders als in den meisten Föderationen, keine zweite Kammer ist, in dem alle Mitgliedstaaten gleich viele Stimmen haben, sondern in dem bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen das Prinzip der doppelten Mehrheit gilt (Art. 16 Abs. 4 EUV).

Das «Gleichgewicht» zwischen Ministerrat und Europäischem Parlament festigt die institutionelle Sonderstellung der Kommission. Die Kommission entspricht weder der parlamentarischen Regierung in einer Mehrheitsdemokratie noch der direkt gewählten Spitze der Exekutive in präsidialen Verfassungen.¹³¹ Die Kommission, dem Bundesrat in der Schweiz nicht unähnlich, ist eine unabhängige, multinational zusammengesetzte Kollegialbehörde¹³², was der Demokratietheorie einige Kopferbrechen bereitet. Eingerichtet wurde die Kommission zum Schutze des europäischen Gemeinwohls als verselbständigte Exekutive, die verhindern soll, dass nationale Partikularinteressen allzu sehr die europäische Politik beeinflussen. Gerade ihr demokratisch fragwürdiger Status dürfte heute aber mitverantwortlich dafür sein, dass eine neuerliche Nationalisierung der EU-Politik an Fahrt gewinnt. Die Debatte darüber, ob jedem Mitgliedstaat ein Platz in der Kommission zustehe, hat gezeigt, dass die kleineren Mitgliedstaaten der EU glauben, ihre Sorgen und Ängste fänden nur dann Gehör, wenn es wichtige, von ihnen besetzte Positionen gebe.¹³³

Das viel diskutierte und nunmehr von Frankreich und Deutschland vage in Aussicht genommene Projekt, eine europäische Wirtschaftsregierung einzurichten, zeigt weitere Probleme auf. Soll hier kein intergouvernementales Sonderregime entstehen, müsste eine Wirtschaftsregierung in der Europäischen Kommission, etwa in der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, verortet werden. Dann aber müsste die Kommission, soll sie wirtschaftspolitische Führung übernehmen, dem Europäischen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig sein. Ob sich der immer wieder geforderte Umbau der Kommission zu einer echten, das heißt nach «unserem» Verständnis parlamentarischen Regierung anbietet, ist fraglich. In einem uneinheitlichen Gebilde wie der Union

130 Ein Einwand, den das Bundesverfassungsgericht nicht zu akzeptieren scheint, vgl. BVerfGE 123, 267 Rn. 284 ff. Das hat dem Urteil harsche Kritik eingebracht.

131 Zu diesen Entwicklungsszenarien *Frank Decker*, Parlamentarisch oder präsidientell? Institutionelle Entwicklungspfade des europäischen Regierungssystems nach dem Verfassungsvertrag, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Bd. 5 (2007), S. 192 ff.

132 Eine gewisse Hierarchisierung in der Hervorhebung der Präsidentschaft ist jedoch unverkennbar, etwa wenn es um Auswahl oder Entlassung von Kommissarinnen und Kommissaren geht, vgl. Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2, Abs. 6 EUV.

133 Ein Beispiel liefert Irland. Um die Zustimmung zum Vertrag von Lissabon zu erleichtern, beschloss der Europäische Rat, die Zahl der Kommissarinnen und Kommissare im Falle des Inkrafttretens nicht zu senken, vgl. Schlussfolgerung des Vorsitzes v. 11./12.12.2008, Rats-Dok. 17271/08 Rn. 2.

kann konsequente Mehrheitsherrschaft rasch dazu führen, dass die Interessen der Minderheit übergangen werden. Die demokratietheoretisch bedenkliche Unabhängigkeit der Kommission erweist sich insoweit als wirksamer Schutz gegen zu weitgehende Mehrheitsentscheidungen.¹³⁴

bb) Europäisches Parlament und das Dilemma der Konkordanzdemokratie

Multinationale Föderationen neigen dazu, konkordanzdemokratische Entscheidungsstrukturen auszubilden.¹³⁵ Das heißt, auch dort, wo mit Mehrheit entschieden werden kann, wird der Konsens gesucht.¹³⁶ Gefestigt werden so politische Verflechtungen, Entscheidungsprozesse werden verlangsamt, und die Vorteile, die in einer klaren Trennung der Legitimationsstränge liegen, werden zu einem guten Teil wieder zunichte gemacht. Dies geht auch auf Kosten der Transparenz. Aus vielen Bundesstaaten ist das Problem bekannt, dass öffentliche Forderungen nach mehr Transparenz leicht im Gestrüpp der Institutionen, Entscheidungsebenen und deren verschlungenen Ritualen der Konsensfindung stecken bleiben. Auf der Suche nach einem angemessenen Modell für demokratische Herrschaft in einem multinationalen Raum müssen wir dieses Problem im Auge behalten.

Der Druck, innerhalb der EU konsensual zu handeln, ist hoch. Nur einstimmig kann das Primärrecht der Union geändert werden.¹³⁷ Die Konsenssuche stabilisiert allerdings den Zusammenhalt der Union auch dort, wo per Mehrheit entschieden werden könnte, diese Möglichkeit aber nicht genutzt wird. Auf diesem Weg werden hartnäckige Blockaden durch nationale Vetos vermieden. Im Übrigen ist in der EU der Umgang miteinander durch vielfältige Rücksichtnahmen «konstitutioneller Toleranz» geprägt.¹³⁸ Ob hier ein parlamentarisches Regierungssystem mit klaren, politischen Mehrheitsentscheidungen überhaupt möglich wäre, wird bezweifelt.¹³⁹

¹³⁴ So *Oeter*, Europäische Union (FN 123), S. 416.

¹³⁵ Vgl. *Oeter*, Europäische Union (FN 123), S. 417, 419. Analysen: *Joseph Weiler/Franz Mayer/ Ulrich Haltern*, European Democracy and its Critique, in: *West European Politics*, Bd. 18 (1995), 4 (31 ff.); *Simon Hix*, The Political System of the European Union, 1999, S. 202 ff.; *Philippe Schmitter*, How the Democratize the European Union ... and Why Bother?, 2000, S. 78 ff.

¹³⁶ Wer sich unnachgiebig zeigt, droht am Ende überstimmt zu werden. Konsens entsteht im «Schatten» einer möglichen Mehrheitsentscheidung, vgl. *Joseph Weiler*, The Transformation of Europe, in: *The Constitution of Europe*, 1999, S. 10 (72).

¹³⁷ Art. 48 EUV verlangt die Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Weder die UN-Charta (Art. 108) noch das Grundgesetz (Art. 79 Abs. 2) oder andere nationale Verfassungen sehen für Änderungen vergleichbar hohe Anforderungen vor. Flexibilität muss deshalb in die Grundordnung «eingebaut» werden, was zu einem Spannungsverhältnis zu dem die Demokratie schützenden Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 EUV) führt.

¹³⁸ So der vielerorts aufgegriffene Ansatz von *Joseph Weiler*, Federalism without constitutionalism: Europe's Sonderweg, in: *Nicolaidis/Howse* (Hrsg.), *The Federal Vision* (FN 113), S. 54 ff. Zu den Folgerungen unten III.2.b).

¹³⁹ *Oeter*, Europäische Union (FN 123), S. 415, 417 u. passim.

Der föderale Zuschnitt der Union erlaubt es, Idealvorstellungen demokratischer Repräsentation mit einem gewissen Abstand zu betrachten. Die enge Verbindung zwischen demokratischen Idealen und dem Staat darf nicht einfach auf die Union projiziert werden. Führt man in der EU konsequent Mehrheitsentscheidungen ein, würde es zwar möglich, über politische Alternativen zu streiten und Verantwortlichkeiten klarer zu benennen. Ob sich aber dadurch die Legitimation des Verbundes insgesamt steigern lässt, muss angesichts der Gefahr, dass ein überstimmter Mitgliedstaat unter Berufung auf seine Souveränität aus dem Bund ausscheidet, als unsicher bezweifelt werden.¹⁴⁰ So wichtig die konsequente Überführung wichtiger Politikfelder in Mehrheitsentscheidungen auch ist, die Doppelstruktur von (exekutivföderalem) Rat und Europäischem Parlament im Ringen um politische Lösungen bleibt bestehen. Lebendige Demokratie erschöpft sich nicht in der institutionellen Struktur.¹⁴¹ Sie kann auf Verbesserungen derselben im Sinne einer Gleichgewichtigkeit der Organe aber auch nicht verzichten. Wir sollten jedoch vorsichtig sein, die erhoffte Politisierung und Alternativenbildung allein im und vom Europäischen Parlament zu erwarten.¹⁴²

Den Vorteil der bestehenden Organisationsverfassung können wir auch darin sehen, einem Rückfall in die bloße Zusammenarbeit einzelner nationaler Regierungen vorzubeugen.¹⁴³ Europapolitik kann und darf dem Zugriff parlamentarischer Kontrollen nicht verschlossen sein. Lösen müssen wir uns aber von der Vorstellung, das europäische Projekt müsse «vollendet» werden. Die Europäische Union ist und bleibt ein Projekt und muss als solches auch verstanden werden. Verzichtet man auf das Leitbild von einem Europäischen Parlament, das ein verschmolzenes europäisches Volk repräsentiert, die Kommission als Regierung wählt und den Rat als Staatenkammer konsultiert, ist dies alles andere als ein Freibrief für bloß zwischenstaatliche Politik. Denn eben diese Praxis droht sich normativer Gebote und demokratischer Verantwortlichkeit in erheblichem Umfang zu entziehen.

Nehmen wir die föderale Logik ernst, muss das Europäische Parlament einen wichtigen Beitrag zur Demokratie leisten. Dabei geht es aber nicht allein um öffentlichkeitswirksame Plenardebatten. **Neben seinen Funktionen bei der Gesetzgebung ist das Europäische Parlament auch Gegenspieler von Rat**

¹⁴⁰ Gerade die Mehrheit der kleineren Mitgliedstaaten hat ein gutes Gespür für die konstitutionellen Alternativen, vor denen die Union steht. Die aktuelle Struktur der EU schützt sie vor einer rigorosen Herrschaft der Mehrheit, die in einem multinationalen Verbund mit all seinen kulturellen Besonderheiten nur schwer hingenommen würde.

¹⁴¹ Zur Erneuerung der Demokratie im Sinne einer «konflikthaften Aneignung» durch die Adressaten *Nicole Deitelhoff*, Grenzen der Demokratie, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Grenzen der europäischen Integration: Herausforderungen an Recht und Politik, erscheint demnächst.

¹⁴² So auch *Isabelle Ley*, Europa als demokratisch zu gestaltender Raum: Konzeptionelle Schwierigkeiten nicht-staatlicher Demokratie, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Grenzen der europäischen Integration (FN 141).

¹⁴³ Sehr klar *Oeter*, Europäische Union (FN 123), S. 419 f.

und Kommission, das heißt, es ist als institutionalisierte Opposition für die Demokratisierung Europas unabdingbar.¹⁴⁴ Dass nationale Parlamente stärker einbezogen werden und mehr Mitspracherechte erhalten, ist dadurch nicht prinzipiell ausgeschlossen. Die bündische Perspektive zeigt, dass es zum Funktionalisieren der Union auf «intakte» Staaten ankommt, deren Parlamente nicht bloß die Rolle haben, Verträgen zuzustimmen oder sie abzulehnen. Mag die föderale Struktur die nationalen Parlamente in europäischen Angelegenheiten auch an den Rand drängen, da nicht sie, sondern die von ihnen kontrollierten Regierungen im Rat entscheiden, so muss sich doch die Rolle der nationalen Parlamente verändern.¹⁴⁵ Nach unserem Verschränkungsansatz gilt es, ihren Beitrag als *europäisierte Parlamente* zu stärken, auch wenn kaum von den Parlamenten allein die Lösung der sich verschärfenden Demokratieprobleme der Weltgesellschaft erwartet werden kann.¹⁴⁶

cc) Parlamente in der europäischen Institutionenordnung

In der Europäischen Union sind die Kompetenzen stark miteinander verflochten. Die Rechtserzeugung ist der übernationalen, der Rechtsvollzug der nationalen Ebene anvertraut. Insofern ist der Rat ein unabdingbares Organ, da er für die Zusammenarbeit den erforderlichen Konsens herstellt, Erfahrungen aus dem Vollzug in die Gesetzgebung einbringt und auf diese Weise die europäische Rechtsverwirklichung verbessert.¹⁴⁷ Das aber hat einen Preis, denn diese Konsenskultur hat auf die Entscheidungsfindung in anderen, aber auch zwischen den Organen abgefärbt.¹⁴⁸ Entsprechend dürfte weder ein parlamentarisches Regierungssystem noch die Direktwahl der Kommissionspräsidentin bzw. des Kommissionspräsidenten eine einfache Lösung darstellen.¹⁴⁹

Die besondere Rolle und Form des Europäischen Parlaments, ohne dessen Zustimmung die Kommission nicht gebildet werden kann, hat durchaus Vorzüge, die nicht unbesehen aufgegeben werden sollten.¹⁵⁰

Durch die föderale Vielfalt des Parteiensystems lässt sich eine stabile Mehrheit im Europäischen Parlament nur schwer bilden und aufrechterhalten.

¹⁴⁴ Grundlegend *Philipp Dann*, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, S. 117 ff.; *ders.*, European Parliament and Executive Federalism, in: *European Law Journal*, Bd. 9 (2003), S. 549 ff.

¹⁴⁵ Siehe auch *Christoph Grabenwarter*, Die Rolle der nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten, in: Schäffer/Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Staatsmodernisierung in Europa, 2007, S. 85 ff.; *ders.*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: v. Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 121 (149 ff.).

¹⁴⁶ So auch *Brunkhorst*, Unbezähmbare Öffentlichkeit (FN 77), S. 12 ff.

¹⁴⁷ Gerade hier, in diesem Organ, unterscheidet sich die Union von anderen föderalen Systemen, wie dem der USA als Prototyp eines dualen Föderalismus. Dazu *Koen Lenaerts*, Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, in: *American Journal of Comparative Law*, Bd. 38 (1990), S. 205 (231).

¹⁴⁸ Zur Union als Konsensdemokratie *Arend Lijphart*, Patterns of Democracy, 1999, S. 42 ff.

¹⁴⁹ Siehe: *Oeter*, Föderalismus und Demokratie (FN 69), S. 117 f.

¹⁵⁰ Vgl. *Dann*, Politische Organe (FN 36), S. 357 f. u. passim

Das mag seinen Einfluss auf die Kommission zwar schwächen, sorgt aber für Unabhängigkeit, wenn es um Kontrolle und Gesetzgebung geht.¹⁵¹ **Gerade die politische Unabhängigkeit des Europäischen Parlaments von Organen, in denen nationale Sonderinteressen immer wieder durchschlagen, macht es zu einem wichtigen Akteur, wenn es darum geht, Gesetzgebungsvorschläge im Sinne des europäischen Gemeinwohls zu überprüfen und abzuwandeln.**

Der Mangel an politischer Gestaltungskraft und der Zwang, in langen Verhandlungen Kompromisse zu finden, dürfen nicht verdecken, dass das Europäische Parlament die anderen Organe der Union sehr wirksam kontrolliert – besser als die nationalen Parlamente dies können. Auf ihre eigene Weise verdeutlicht die institutionelle Ordnung der Union, wie sehr die demokratische Kontrolle exekutiver Politik an Bedeutung gewonnen hat.

Ob eine vollständige Parlamentarisierung des Entscheidungsgefüges der Union sinnvoll wäre, ist zweifelhaft. Der schwindende Einfluss nationaler Parlamente auf die Politik wird sich so jedenfalls kaum auffangen lassen. Auch wäre es zu einfach, eine Arbeitsteilung vorzunehmen, bei der der *Kontrollfunktion* des Europäischen Parlaments eine *Gestaltungsfunktion* der nationalen Parlamente gegenüberstünde. Ein nationales Parlament wäre hiermit nicht nur heillos überfordert, der europäischen Politik drohten dann auch zahlreiche Blockaden.

Den nationalen Parlamenten fehlt die europapolitische Substanz, die notwendig ist, um über echte Alternativen streiten und entscheiden zu können. Das macht die Suche nach intergationsfesten Entscheidungsräumen verständlich. Doch einen Bereich «politischer Primärräume» abzustecken, der zwingend nationaler Gestaltung überlassen bleiben müsste, erscheint wenig sinnvoll. Es gibt keine Räume, die sich vorab festlegen ließen und «ewig» (Art. 79 Abs. 3 GG) dem demokratischen Prozess entzogen sein könnten.

dd) Nationale Parlamente in der Europäischen Union

Es spricht vieles dafür, die Rolle der nationalen Parlamente ebenfalls stärker in der demokratischen Kontrolle zu suchen.¹⁵² Allerdings stößt solche Verantwortlichkeit, abgesehen vom Unwillen mancher Abgeordneten, sich den grauen Kompromissen im ungeliebten Brüssel zuzuwenden, auf besondere Schwierigkeiten, sind die Verhandlungen im Rat doch wenig transparent.¹⁵³ Immerhin dürften die erweiterten Informationsrechte und die Einrichtung von Klagemög-

¹⁵¹ So die These bei *Dann*, Politische Organe (FN 36), S. 357, 363. Danach bringe es der konsensuale Charakter des EP mit sich, dass die «majoritäre Logik hier kaum Wurzeln schlagen und deshalb mit der föderalen Struktur des institutionellen Prozesses der Union kaum in Konflikt geraten» könne. Darin wird das Geheimnis seiner Effizienz und Wirkungsmacht in der institutionellen Ordnung der Union gesehen.

¹⁵² So zwingt zum Beispiel die Integrationsverantwortung den Deutschen Bundestag, sich stärker als bisher mit Europapolitik zu beschäftigen. Er ist in der Pflicht, die Europapolitik nicht einfach der Bundesregierung zu überlassen.

¹⁵³ Daran ändert auch die Öffentlichkeit der Ratssitzungen (Art. 16 Abs. 8 EUV) nichts. Der Weg aus Brüssel ist weit, um «zu Hause» Rechenschaft abzulegen. Das nur geringe Interesse derer, die an «Berichten aus Brüssel» interessiert sein müssten, macht es nicht besser.

lichkeiten der nationalen Parlamente¹⁵⁴ einen Druck zur ebenenschonenden Erarbeitung von Legislativakten auslösen und auf diese Weise die Beilegung von Kompetenzstreitigkeiten auf politischer Ebene erleichtern.

Wir meinen deshalb auch nicht, dass sich nationalparlamentarische Legitimation und föderale Institutionenordnung widersprechen müssen.¹⁵⁵ Durch parlamentarische Entscheidungen lassen sich der Verhandlungsfreiheit nationaler Regierungen durchaus verantwortungs- und wirkungsvoll Grenzen setzen. Die immer wieder ins Feld geführte Effizienz unionaler Entscheidungsverfahren ist jedenfalls kein Selbstwert, der neben den Legitimationsbedarf gestellt werden könnte. Ein Europa, dessen nationale Regierungen aus Gründen der Effizienz versuchen, den parlamentarischen Willen der Mitgliedstaaten aus dem politischen Prozess herauszuhalten, bewegt sich in demokratischer Hinsicht in die falsche Richtung. Gerade weitreichende Entscheidungen bedürfen der Legitimation durch die mitgliedstaatlichen Parlamente. Dafür benötigen diese effektive Informationsrechte, um die nationale Regierung wirksam kontrollieren und auf einen «europäischen Weg» verpflichtet zu können. Wo den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat die Möglichkeit eingeräumt wird, von der Einstimmigkeits- zur Mehrheitsentscheidung zu wechseln, ist für das Handeln des deutschen Vertreters ein Gesetz erforderlich. Ein verantwortungsvoller, die Vor- und Nachteile politisch abwägender Umgang in der «Steuerung» der nationalen Exekutiven, die, daran ist zu erinnern, für ihre Aufgaben im Ministerrat nicht direkt gewählt¹⁵⁶ sind, stärkt die notorisch schwierige Rückanbindung an die europäischen Völker und trägt dazu bei, Entscheidungen dort zu politisieren, wo dies nach allen Erfahrungen mit föderalen Ordnungen¹⁵⁷ eben auch erforderlich ist, nämlich in den nationalen Arenen, die Europa mittragen und das auch sollen.¹⁵⁸

Der europäische Raum, um dessen Demokratisierung es geht, ist nicht auf die vertraglich eingerichteten Institutionen beschränkt, die sich originär europäischen Aufgaben widmen; dem Vertrag von Lissabon zufolge gehören hierzu auch die nationalen Parlamente (Art. 12 EUV). Dies lediglich als symbolische Aufwer-

¹⁵⁴ Vgl. Art. 5 Abs. 3, 12 EUV mit dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

¹⁵⁵ So aber *Dann*, Politische Organe (FN 36), S. 380.

¹⁵⁶ Sie sind in der Regel nicht aufgrund ihres europapolitischen Programms gewählt oder ernannt und verfügen im Rat über kein spezifisches Mandat, vgl. nur *Jörg Gerkrath*, Die Bedingungen der Demokratie in der Europäischen Union, ein französischer Standpunkt, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2006, S. 371 (377).

¹⁵⁷ Ein Beispiel ist die 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform in Deutschland, nach der (wohl vergeblich) die Landesparlamente gestärkt werden sollten.

¹⁵⁸ Ein Beispiel liefert die traditionell starke Stellung des dänischen Folketing, der dem Regierungsmitglied im Rat ein bindendes Mandat erteilen kann, vgl. *Joergen Albaek Jensen*, Prior Parliamentary Consent to Danish EU Politics, in: *Smith* (Hrsg.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, 1996, S. 40 ff. Vergleichsweise starke Mitwirkungsrechte weisen die nationalen Parlamente in Österreich, Schweden, in der Slowakei sowie in Estland und Litauen auf, vgl. *Grabenwarter*, Unionsverfassungsrecht (FN 145), S. 152 f.

tung zu verstehen, greift zu kurz.¹⁵⁹ Die Abgeordneten in den Parlamenten der Mitgliedstaaten können politische Vorgänge befördern, die erst auf den zweiten Blick die «ihren» sind. Dass dies gegenwärtig selten der Fall ist, ist bedauerlich, lässt sich aber nur ändern, wenn die Parteien europäischen Themen wieder größere Anziehungskraft geben. Das ist schwer genug, sollte aber nicht von der Verantwortung ablenken, die nationale und regionale Abgeordnete für die europäische Idee haben. Auf diesem Wege könnte es auch gelingen, Europa aus seiner abstrakten Überstaatlichkeit zu befreien und es zu einem gelebten, grenzüberschreitenden Projekt zu machen.

Das Europäische Parlament als Repräsentationsorgan ist bislang nur für kleine Teilöffentlichkeiten interessant, die sich in die Arbeit der Ausschüsse einbringen und dafür interessieren. Zu ändern sein dürfte dies nur, wenn es den politischen Parteien gelingt, eine gesellschaftliche Auseinandersetzung über den von Europa einzuschlagenden Weg anzustoßen. Da Europa als weit weg empfunden wird, die Wahlkreise sehr groß sind und der parlamentarische Kalender nur wenig Präsenz vor Ort zulässt, ist die lokale Verwurzelung der Abgeordneten schwach. Mag der Legitimationsstrang hier auch direkt sein, so bleibt er doch dünn. Das erklärt, warum die Union weiterhin auf die indirekte, aber doch vergleichsweise starke Legitimation der Ratsmitglieder durch die nationalen Parlamente angewiesen ist.¹⁶⁰ Helfen kann hier nur ein schärferes Bewusstsein für europäische Themen. Doch selbst dort, wo es um elementare Belange des Kontinents geht, bewegt dies die Menschen nur wenig. Einstweilen bleibt unklar, woher sich eine Erneuerung der europäischen Idee speisen soll. Das Bekenntnis der politischen Eliten zur europäischen Einigung trägt immer weniger, und die Öffentlichkeit bleibt von technokratischen Plänen für ein demokratisches Europa¹⁶¹ unbeeindruckt. So werden sich auch hier – wie es Jürgen Habermas zum Ausstieg aus der Atomenergie formuliert hat – die politisch-kulturellen Selbstverständlichkeiten und damit die Parameter der öffentlichen Diskussion nicht ganz «ohne die zähe Maulwurfsarbeit sozialer Bewegungen» verschieben lassen.¹⁶²

159 A.A. Dann, Politische Organe (FN 36), S. 381.

160 Gegen die Substituierbarkeit Lübbe-Wolff, Europäisches und nationales Verfassungsrecht (FN 29), S. 259.

161 Hilfllosigkeit ließ der «Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion» erkennen, welchen die Kommission nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und in den Niederlanden für die «Zeit der Reflexion und danach» vorgelegt hatte: KOM (2005) 494 v. 13.10.2005. Ob die immer wieder geforderte «öffentliche Debatte» erzeugt, was sich ihre Urheber versprechen, kann bezweifelt werden und erweist sich zunehmend als kontraproduktiv, so lange die Kommission den Verdacht, es handele sich bloß um eine funktionale, von oben kommende Strategie, nicht nachhaltig entkräften kann.

162 Habermas, Ein Pakt für oder gegen Europa?, SZ v. 7.4.2011, 11.

2 «Europa» als Träger einer eigenen kulturellen Identität?

Wir haben bereits gesehen, dass eine vopolitische Homogenität, die sich in wertbezogenen Gemeinsamkeiten ausdrückt, keine Voraussetzung dafür ist, Europa zu demokratisieren.¹⁶³ Ist aber deshalb auf jede kulturelle Identität zu verzichten, auf einen durch bestimmte Grundüberzeugungen abgesteckten Raum für öffentliche Auseinandersetzungen über europäische Politik? Inwieweit kann Europa als Träger einer eigenen Identität, in der sich die Gemeinschaft als solche konstituiert und sich von anderen Kollektiven unterscheidet und abgrenzt, verstanden werden? Braucht die EU als politischer Gemeinschaft nicht eine solchen Abgrenzung, um zu einer Demokratisierung überhaupt imstande zu sein?

Ob Europa als Träger einer eigenen kulturellen Identität betrachtet werden kann, ist eine offene Frage. Für die Europäische Union spielt der Begriff der Identität eine wichtige Rolle, wurde er doch, was nationale Identitäten angeht, im Vertragstext geschärft (Art. 4 Abs. 2 EUV).¹⁶⁴ Ist ein Grundzug der erneuerten EU-Verträge, die die Suche nach einer europäischen Identität zu einem guten Teil erst angestoßen haben, nicht darin zu sehen, das «Europäische», ungeachtet aller Bemühungen, sich nach außen abzugrenzen (Art. 3 Abs. 5 EUV), dadurch zu schärfen, dass nationalen Identitäten nach innen betont und abgesichert werden? Unsicher ist jedenfalls, inwieweit die europäische Demokratie einer eigenen Identität als Sinnhorizont bedarf. Vieles spricht dafür, dass die Europäische Union auf der Pluralität nationaler Identitäten beruht (a). Dazu müssen wir uns des Modus des Politischen als einem «Wir der Anderen» vergewissern (b). Hier spielt die Unionsbürgerschaft eine Rolle, die die politischen Rechte, an der Ausübung europäischer Herrschaftsgewalt teilzuhaben, begründet. Ob sich «Rechte» zur Herausbildung einer gemeinsamen politischen Identität eignen, bleibt indes fraglich (c).

¹⁶³ Unter III.1.a).

¹⁶⁴ Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich vom inflationären Gebrauch des Identitätsbegriffs anstecken lassen und benutzt ihn zur demokratisch geforderten Wahrung der eigenen Verfassungsidentität. Der Zweite Senat sieht die in Art. 4 Abs. 2 EUV normierte Verpflichtung der Union zur Wahrung der nationalen Identität und formuliert zugunsten seiner eigenen Prüfungskompetenz, die verfassungs- und die unionsrechtliche Gewährleistung der nationalen Verfassungsidentität gingen im europäischen Rechtsraum Hand in Hand, vgl. BVerfGE 123, 267 Leitsatz 4. Dabei kann sich das Gericht auf frühere Entscheidungen berufen, die mitverantwortlich für die Aufnahme der Identitätsklausel in das Primärrecht gewesen sind, vgl. *Armin v. Bogdandy/Stephan Schill*, Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd. 70 (2010), S. 701 (719).

a) Identität als Grenze

In der wissenschaftlichen Debatte ist die Anziehungskraft, die der Begriff der Identität ausgelöst hat, in mehrerer Weise bemerkenswert.¹⁶⁵ Die Umwandlung, die der überlieferte Begriff von der individualpsychologischen Ich-Identität zu einer gesellschaftspolitischen Wir-Identität erfahren hat, ist nicht frei von Konfusionen. Das beginnt schon mit dem von Ludwig Wittgenstein beschriebenen Unsinn, von zwei Dingen zu sagen, sie seien identisch; sage man hingegen von Einem, es sei identisch mit sich selbst, sei diese Aussage inhaltsleer.¹⁶⁶ Zwar lässt sich beispielsweise über die Eurobarometer-Umfragen ermitteln, dass Mitglieder einer Gruppe gleichgerichtete, kollektive Zustimmungsmuster aufweisen, von einer übergreifenden Einheit des Ganzen, wie ihn der Begriff der kollektiven Identität suggeriert, kann für Europa aber nicht ausgegangen werden. Gerade dort, wo Identitätspolitik unter Anrufung eines gemeinsamen europäischen Erbes betrieben wird, wendet sich das gemeinte Publikum gelangweilt und der Bevormundung müde ab.

Natürlich lässt sich fragen, ob es geteilte Erfahrungen, Erinnerungen und Überzeugungen gibt, die wir als spezifisch europäisch bezeichnen können, weil sie bei aller Verschiedenheit der Sprache, Geschichte und Kultur ein Stück gemeinsamer Identität als «Europäer» ausmachen.¹⁶⁷ Ganz ohne einen gemeinsamen Erfahrungs- und transnationalen Erinnerungsraum, der von unterschiedlichen Geschichten zeugt, konkurrierende Erzählungen anbietet und die Pluralität der Werte dokumentiert, kommt eine Demokratie nicht aus. Doch wo auch immer eine solche Grenze festgelegt wird, sie bleibt anfechtbar. Ob es die in der Präambel des Konventsentwurfs für eine europäische Verfassung angerufene griechische Demokratie¹⁶⁸ war oder die, vor dem Hintergrund eines EU-Beitritts der Türkei, mit einigem Pathos vorgetragene Beschwörung des christlich-abendländischen «Kulturkreises» – jeder Definitionsversuch ruft Gegengeschichten

165 Zur partiellen Substitution des Souveränitäts- durch den Identitätsbegriff vgl. *Armin v. Bogdandy*, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Bd. 62 (2003), S. 156 (184, 186); für den Umgang der Gerichte miteinander *ders./Schill*, Nationale Identität (FN 164), S. 709, 729, 731.

166 *Wittgenstein*, Tractatus Logicus-philosophicus, Werkausgabe, Bd. 1, 1984, S. 62.

167 So – bei aller Skepsis am Begriff – auch *Jürgen Habermas*, Der 15. Februar oder: Was die Europäer verbindet, in: *ders.*, Der gespaltene Westen, 2004, 43 (46). Zur Suche nach einer angemessenen Konzeption *Martin Kohli*, The Battlegrounds of European Identities, in: *European Societies*, Bd. 2 (2000), S. 113 ff.

168 Das Zitat stammt aus Thukydides Totenrede auf Perikles. In der deutschen Übersetzung lautet es: «Die Verfassung, die wir haben ... heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.» Gerade weil das Zitat, in griechischer Schrift vorangestellt, von den meisten Europäern nicht gelesen werden konnte, verkörperte es in erster Linie die Einheit bildungsbürgerlicher Kultur. Ungeachtet aller Fragen, ob gerade dieses Zitat für die europäische Demokratie trägt, war es einem bürgernahen «Einstieg» in den Text eher abträglich.

hervor, die von Ausgrenzung, Unterdrückung und dem Holocaust im Herzen Europas erzählen.¹⁶⁹

Gewiss war für die Union auch die Vorstellung problematisch, dass Erweiterungen der Gemeinschaft mit ihrer Vertiefung zusammenfallen könnten. Strategische und sicherheitspolitische Interessen, wie sie mit Blick auf die Türkei formuliert werden, treten in ein Spannungsverhältnis zum Bemühen, den Zusammenhalt der Union, getragen von demokratisch verantworteter Solidarität, zu erhöhen. Wird aber, um die Demokratiefähigkeit der Union nicht zu gefährden, eine Abgrenzung definiert, die die Zugehörigkeit zur europäischen «Wertegemeinschaft» bemüht, führt die Argumentation in die Irre. Zwar galt bis zur amerikanischen Revolution Demokratie nur in kleinen Gemeinschaften wie der griechischen Polis als möglich. **Die Amerikaner «erfanden» die Demokratie für großräumige und bevölkerungsreiche Gebiete. Europa muss sie für großräumige, bevölkerungsreiche und kulturell heterogene Bevölkerungen «erfinden».**

Lässt sich damit die Demokratie auch nicht ganz von der Geographie trennen, so gibt es doch keine unabänderlichen Grenzen für die Größe demokratischer Gemeinwesen.¹⁷⁰ Es ergibt keinen Sinn, rechtlichen und politischen Fragen auszuweichen, indem man auf eine kulturelle Verschiedenheit hinweist, die immer die Gefahr birgt, populistisch aufgeladen und missbraucht zu werden.¹⁷¹ Die Frage, wer dazu gehört, wird für die EU nicht in erster Linie kulturell beantwortet, sondern es gibt festgelegte Kriterien für den Beitritt und politisch zu verantwortete Entscheidungen der Mitgliedstaaten.¹⁷² Offensiver aber wird der Frage nachzugehen sein, ob das institutionelle System der Union ohne einen demokratischen Kern funktionsfähig bleiben kann. Dass wir längst mit unterschiedlichen Graden der Integration leben, zeigen der Euro- und der Schengen-

169 Vgl. *Felix Hanschmann*, Europäische Identität: Eine Flucht ohne Ende, in: Joerges/Mahlmann/Preuß (Hrsg.), «Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit» und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, 2008, S. 81 (88 ff.). Zu den dunklen Kapiteln europäischer (Rechts-)Geschichte *Christian Joerges/Navraj Singh Ghaleigh* (Hrsg.), *Darker Legacies of Law in Europe*, 2003.

170 Näher unten, III.4.c.bb).

171 Richtig *Hanschmann*, Europäische Identität (FN 169), S. 94: «Wichtiger ist das Offenhalten einer rechtlich abgesicherten sozialen Praxis, die darin besteht, dass eine unüberschaubare Vielzahl von «kollektiven Identitäten» in einem Diskurs miteinander rivalisieren und um Anerkennung kämpfen, der immer von Machtverhältnissen geprägt und niemals frei von hegemonialen Deutungsversuchen sein wird.»

172 Hierfür spielt schon eine Rolle, ob ein Land als «europäisch» bezeichnet werden mag, dessen Ministerpräsident kurzerhand ein genehmigtes Friedensdenkmal, das zur Versöhnung mit dem Nachbarland errichtet wurde, abreißen lässt. So im Falle des in der osttürkischen Stadt Kars von *Mehmet Aksoy* zum Gedenken an den Völkermord an den Armeniern errichteten Mahnmals für Menschlichkeit, dessen Beseitigung der türkische Ministerpräsident Erdogan, offenbar aus wahltaktischen Gründen, angeordnet hat: FAZ v. 20.4.2011, 27.

Raum. Auch ihre Grenzen sind der politischen Auseinandersetzung nicht entzogen.¹⁷³

Lassen sich die Konturen Europas historisch-kulturell nur schwer bestimmen, bleibt die Frage, ob sich eine gemeinsame Identität aus den EU-Verträgen ergeben kann.¹⁷⁴ Weil es schwerfällt, bei der Identitätsbildung auf scheinbar ontologische, tatsächlich aber umkämpfte Kriterien wie Kultur, Geschichte oder Religion auszuweichen, erhält das Recht als Kriterium für Gemeinsamkeiten eine besondere Bedeutung. Werden kollektive Identitäten beschworen, ist das für liberale Theorien eine Gefahr für die Freiheit des Individuums, denn politische Gemeinwesen beruhen nicht auf Identitäten, sondern auf dem langfristigen Eigeninteresse der Bürger. Eine gemeinsame Identität der Unionsbürger wäre demnach keine notwendige Voraussetzung für die Einheit Europas, sofern nur die Verfahren der Willensbildung und -umsetzung hinreichend ausgestaltet seien.¹⁷⁵

Wir brauchen diese Einschätzung nicht teilen, um erkennen zu können, dass die Heterogenität der Ziele und Werte, die zu verwirklichen und anzuerkennen die Union durch den Vertrag verpflichtet ist, der großen Vielfalt in den europäischen Gesellschaften mit ihren ganz unterschiedlichen Verfassungskulturen¹⁷⁶ kaum nachsteht. Für eine hierauf gestützte kollektive Identität im Sinne eines Vorrats an Gemeinsamkeiten, die auch schmerzhaftige Umverteilungen tragen könnte, dürfte das aber kaum genügen. Vor allem das Bekenntnis zu Grund- und Menschenrechten, das einst den deutschen Verfassungspatriotismus¹⁷⁷ ausmachte, führt hier nur begrenzt weiter, illustriert aber das Problem. Ein demokratisches Europa, das sich über die innere Zustimmung der Bürger, basierend auf Rechten mit den dahinter stehenden Werten, als abgrenzbares Kollektiv zu legitimieren sucht, müsste seine Eigenheit auf Grundsätze stützen, denen es zugleich universelle Geltung zuspricht.

173 Zum Problem der Grenzen *Heinz Theisen*, Überdehnungsschmerzen, in: *Merkur*, Bd. 64 (2010), S. 1059 ff.

174 Zu manchen Überhöhungen des Rechts für die europäische Ordnung *Ming-Sung Kuo*, From Myth to Fiction: Why a Legalist-Constructivist Rescue of European Constitutional Ordering Fails, in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Bd. 29 (2009), S. 579.

175 So *v. Bogdandy*, Europäische und nationale Identität (FN 165), S. 174 ff. mit der Abgrenzung gegenüber der im staatsrechtlichen Schrifttum verbreiteten Vorstellung vorpolitischer Verbundenheit, aber auch gegenüber der Möglichkeit, die Identitätsbildung als kontinuierlichen, jedenfalls politisch unterstützbaren Lernprozess zu begreifen. Zur Überschätzung kollektiver Identität auch *Friedhelm Neidhardt*, Formen und Funktionen des gesellschaftlichen Grundkonsenses, in: *Schuppert/Bumke* (Hrsg.), *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens*, 2000, S. 15 (27 f.).

176 Näher *Pedro Cruz-Villalón*, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, in: *v. Bogdandy/Cruz-Villalón/Huber* (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. 1, 2007, § 13.

177 Für dessen Übertragung auf die Europäische Union *Jan Werner Müller*, Verfassungspatriotismus (FN 96), 114 ff. mit der Annäherung von Rechtsgemeinschaft und moralischer Gemeinschaft.

Das Dilemma wird in der Rechtssache *Kadi* deutlich.¹⁷⁸ Es ging dabei um eine Verordnung des Rates, die eine Resolution des UN-Sicherheitsrates umsetzte, derzufolge Listen von Terrorverdächtigen geführt werden sollen. Der Europäische Gerichtshof erklärte die Verordnung wegen des Verstoßes gegen die Grundrechte der Union für unwirksam. Hier tritt der partikulare Selbstbehauptungswille, wie er Staaten häufig vorgeworfen wird, an die Stelle von universeller Solidarität, wie sie die internationale Gemeinschaft mit Blick auf die Beachtung eigener Rechtsakte einfordert.¹⁷⁹ Eingezwängt zwischen die staatliche und die internationale Rechtsordnung ist die Union weder der einen noch der anderen zuzuordnen, muss aber auf die eine wie die andere Rücksicht nehmen.¹⁸⁰

Die Europäische Union ist weder ein Staat noch eine internationale Organisation. Dennoch sucht die Union eine partikulare Identität im Rahmen universeller Prinzipien. Für unsere Frage ist damit ein wesentlicher Punkt angesprochen.¹⁸¹ Wird die politische Gemeinschaft der Europäer als kulturell dichte, auf einer partikularen Vorstellung des guten Lebens beruhenden Gemeinschaft verstanden, müsste die Union zur Schaffung gesellschaftlicher Einheit tendieren, anderenfalls bliebe Demokratie unmöglich. Die Union wäre erst dann legitimiert, wenn ihr Handeln als Ausdruck ethischer Selbstverständigung sich als Kollektiv begreifender Europäer begriffen werden kann, das heißt, die Europäer sie als «Ausdruck ihrer selbst» ansehen. Stützt sich die Union hingegen zur Konstruktion der politischen Gemeinschaft auf einen Universalismus – vor allem der Freiheit, der Gleichheit, der Neutralität und anderer Prinzipien –, dann dürften Fragen des guten Lebens in Politik und Recht der Union keine Rolle spielen und politische Identität wäre nicht gleichbedeutend mit sozialer oder kultureller Identität. Sie wurzelte in diesem Fall in der gegenseitigen Anerkennung der Bürgerinnen und Bürger als Mitbürger/innen, denen gegenüber die eigenen Interessen zu rechtfertigen wären und die ihrerseits das Recht hätten, gehört zu werden. Die Bürgerinnen und Bürger begriffen sich somit als Mitglieder einer offenen Gemeinschaft, die sich deshalb zusammengefunden hätte, weil sie sich universalistischen Prinzipien verpflichtet fühlt. Ob wir eine solche Gemeinschaft bereits als politische Gemeinschaft qualifizieren können, ist jedoch zweifelhaft.

178 EuGH Rs. C-402/05 P *Kadi*, Slg. 2008, I-6351 Rn. 213 ff. Das Urteil kann als konstitutionelle Fortsetzung der «autonomen Rechtsordnung» gelesen werden, wie sie der EuGH seit dem grundlegenden Urteil *van Gend & Loos* aus dem Jahr 1963 versteht, droht mit der Fokussierung auf die interne Dimension im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten aber die internationale Einbindung der Europäischen Union zu vernachlässigen.

179 Zu den konkurrierenden Paradigmen des Partikularismus und Universalismus *Armin v. Bogdandy/Sergio Dellavalle*, Universalism and Particularism as Paradigms of International Law, in: International Law and Justice Working Paper 2008/03. Zur Erweiterung um das pluralistische Paradigma *Nico Krisch*, Beyond Constitutionalism, 2010.

180 *Daniel Halberstam/Eric Stein*, The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order, in: Common Market Law Review, Bd. 46 (2009), 13 ff.

181 Zum folgenden *Martin Nettesheim*, Die politische Gemeinschaft der Unionsbürger, in: FS Peter Häberle, 2004, S. 193 (201 f.).

Die Bereitschaft, Andere nicht bloß zu respektieren, sondern für sie auch Opfer zu erbringen, bliebe eingeschränkt. Auf das «Grab des unbekanntem Postnationalisten» werden wir vergeblich warten.¹⁸²

Eben aus diesem Grund ist auch fraglich, ob es sinnvoll ist, weiter in dieser Zweiteilung zu denken. Unmittelbar einsichtig ist, dass es eine «dichte» Gemeinschaft, vergleichbar der des Nationalstaates, für Europa nicht gibt. Ohne eine soziale, kulturelle oder politische Verbindung wird es aber kaum gelingen, ein tragfähiges Fundament für politische Entscheidungen zu legen. Kulturelle Einheitlichkeit ist dafür nicht unbedingt notwendig. Vielleicht ist es nach wie vor am besten, an dieser Stelle den eigentlichen «Sonderweg» der Union¹⁸³ im Prinzip konstitutioneller Toleranz zu sehen: Joseph Weiler sieht eine eigene Grundlage europäischer Identität darin, die Differenz der Anderen anzuerkennen und gleichzeitig diese Differenz zu bewahren und eben nicht danach zu streben, die Anderen zum eigenen Ebenbild zu machen.¹⁸⁴ Ob dann eine kollektive Identität im Sinne der gefühlsmäßigen Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft Bedingung ihrer Demokratisierbarkeit sein muss, bleibt jedoch fraglich. Identitäten dienen dazu, Eigentümlichkeiten einer Gruppe zu beschreiben, die Grundlage für Einheit und Gleichheit sind. Identität ergibt sich aus der Selbstwahrnehmung eines Menschen, ist Folge des Wissens, einer bestimmten Gruppe anzugehören. Sie ist nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine soziale Konstruktion, damit aber auch erst das Ergebnis eines politischen Diskurses in den europäisierten Öffentlichkeiten.¹⁸⁵

Festzuhalten bleibt, dass soziale Konstruktionen der Identität ein hohes Maß an Vielfalt zugestehen müssen. Das betrifft vor allem den Konsensbedarf, der bei kollektiven Subjekten zumeist unterstellt, dabei aber regelmäßig überschätzt wird. Allerdings darf die Einsicht in die positiven Faktoren von Vielfalt, etwa für den Minderheitenschutz, nicht darüber hinwegtäuschen, dass Differenz eine Re-Nationalisierung begünstigt, solange ein europäisches «Wir» vage bleibt. **Eine europäische Wir-Identität könnte demnach weder eine substanzialistische Wertegemeinschaft noch eine formale, allein auf gemeinsame Rechte gestützte Identität sein. Ein europäisches «Wir» muss auf Grundlagen ruhen, die weniger sind als ein zivilisatorisches Projekt, aber mehr als bloß die Berechnung mit dem Ziel, einen Vorteil einzuheimsen.**¹⁸⁶

182 Formulierung: Jan Werner Müller, *Verfassungspatriotismus* (FN 96), S. 149.

183 Zu den Sonderwegen *Hagen Schulze*, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, 1999, S. 126 ff.

184 *Weiler*, In defence of status quo: Europe's consitutional Sonderweg, in: ders./Wind (Hrsg.), *European Constitutionalism beyond the State*, 2003, S. 7 (15 ff.).

185 Es kann danach nur Teilöffentlichkeiten geben, die sich transnational verschränken: *Claudio Franzius*, *Europäische Öffentlichkeit als Gegenstand der Europawissenschaften*, in: ders./Preuß (Hrsg.), *Europäische Öffentlichkeit* (FN 75), S. 1 (6 ff.).

186 Ähnlich *Klaus Eder*, *Europäische Öffentlichkeit und multiple Identitäten – das Ende des Volksbegriffs?*, in: Franzius/Preuß (Hrsg.), *Europäische Öffentlichkeit* (FN 75), S. 59 (70 ff.).

b) Das «Wir der Anderen» als Modus des Politischen

Die genannte Grundüberlegung muss mit Blick auf das Politische in Europa genauer herausgearbeitet werden. Europa hat einen eigenen Begriff des Politischen, der nicht mit dem Dogma der Souveränität in der Staatenwelt beschrieben werden kann.

Was das Politische in Europa ausmacht, ist nicht leicht zu beantworten. Im Vergleich zu den Kräften staatlicher Verpflichtung erstaunt, warum die Unionsgewalt überhaupt hingenommen und ihre Befehle befolgt werden. Da eine grundsätzliche Bereitschaft, dies zu tun, besteht, sollte die Union ungeachtet aller Empfindungen von Fremdheit nicht als «fremde» Macht, sondern als Ausdruck «eigener» Praktiken begriffen werden. Im Alltag, bei den Auseinandersetzungen und den immer wieder abzusteckenden Grenzen des Miteinander führt das auf europäischer Ebene zu keiner Entkörperung nationalstaatlicher Demokratien, sondern eben zu deren Verbindung.

Die Europäische Union ist keine Verbindung von Staaten, sondern ein Projekt politischer Kräfte, die von Nationalstaaten nicht mehr die Lösung aller Probleme erwarten. Die Bürgerinnen und Bürger stimmen, wenngleich in Deutschland höchst mittelbar, der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Union zu und schaffen damit mehr als bloß eine internationale Organisation, die sich den Belangen der Staaten widmet. Mit den Verträgen schließen die Staaten vielmehr einen Bund, der politische Ziele verfolgt, der aber auch den Status der Bürgerinnen und Bürger verändert. Darin liegt ein Schlüssel zum Verständnis der politischen Union.¹⁸⁷ Ihre föderale Struktur schafft nicht bloß für die politischen Organe die Pflicht, sich wechselseitig loyal zu verhalten (Art. 4 Abs. 3 EUV); sie schafft auch nicht nur einen «europäischen Verfassungsgerichtsverbund»¹⁸⁸; vielmehr entsteht hier mit der Absage an hierarchische Ordnungsmodelle, die dem Gebot, die nationalen Verfassungsidentitäten zu achten (Art. 4 Abs. 2 EUV), zugrunde liegt, auch die Beziehung der «Europäer» untereinander.

Die Europäische Union ist weit mehr als eine bloße Staatenverbindung, sie ist eine Union der Völker mit einem eigenen «Wahlvolk» (Art. 9 EUV, Art. 20 ff. AEUV) und einem öffentlichen politischen Raum. Zwar mag dieser Raum auch weiterhin durch die Staaten definiert werden (Art. 5 EUV), dennoch ist die Union nicht bloß ein Derivat der Mitgliedstaaten ohne eigene, unabgeleitete politische Qualität. Ihre Regelungsautorität hat zwar keine territoriale Quelle, aber territoriale Einheit ist keine notwendige Bedingung, um eine politische Ordnung

¹⁸⁷ Dazu näher *Preuß*, Europa als politische Gemeinschaft (FN 116), S. 514 ff.; *ders.*, Kann Erinnerung Legitimität stiften?, in: Joerges/Mahlmann/ Preuß (Hrsg.), Schmerzliche Erfahrungen (FN 169), S. 308 (317 ff.); *ders.*, Das Politische im Europarecht, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Strukturfragen (FN 58), S. 325 (332 ff.).

¹⁸⁸ Vgl. *Andreas Voßkuhle*, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2010, S. 1 ff.; *Ingolf Pernice*, Die Zukunft der Unionsgerichtsbarkeit, in: Europarecht 2011, S. 151 ff.

herzustellen und zu bewahren.¹⁸⁹ Auch wenn die Staaten oder Völker weiterhin als souveräne Einheiten verstanden werden, übt die Union nicht nur eine von den Mitgliedstaaten «geliehene» Souveränität aus. Dass ein kollektiver Schöpfungsakt, der ein nach außen wahrnehmbares «Wir» schafft, fehlt, ist kein Grund, der Union ihre politische Qualität abzusprechen. Warum ist das so?

Eine politische Ordnung entsteht nicht dadurch, dass sich ein Kollektiv spontan aus dem Nichts erhebt und sich zum Schöpfer derselben erklärt. Den gemeinsamen Ursprung schreibt sich das verfasste Kollektiv erst rückblickend zu, indem es durch die gelebte Praxis den verbindlichen Charakter seiner Verfassung beglaubigt und dadurch die existentielle Verbindung unter ihren Mitgliedern als politische Gemeinschaft herstellt.¹⁹⁰ Ganz ähnlich ist es mit der Europäischen Union, deren vertragliche Grundlage mehr enthält als lediglich einen völkerrechtlichen Bündnisvertrag. Es handelt sich vielmehr um einen durch die Völker der demokratisch verfassten Mitgliedstaaten in den Rang eines Bundesvertrags erhobenen *existentiellen Zweckvertrag*, mit dem jene, die nationalen Grenzen überschreitende Verbundenheit erzeugt wird, die es der Union erlaubt, aus der bloßen völkerrechtlichen Verpflichtung der Staaten herauszutreten.¹⁹¹ Wir haben es mit einer *Bürgerschaft der Völker* zu tun, die diese leisten, indem sie die eingegangenen Pflichten fortwährend anerkennen und verinnerlichen.¹⁹²

In diesem europäischen Wir drückt sich eine zivile Solidarität aus, mag sie auch, geht es um finanzielle Solidarität – das heißt: Umverteilung – nach allem, was wir sehen, an Grenzen stoßen.¹⁹³

In einen Bund, der als eigenständige Form politischer Vergemeinschaftung verstanden werden kann, bringen sich die beteiligten Staaten ein, indem sie die vertraglichen Pflichten durch ihre fortlaufende Praxis anerkennen.¹⁹⁴ Sie machen so ihre Verbindung zum Zweck des Vertrags, was zu einer grundlegenden Veränderung des Status der Mitglieder des Bundes führt. Aus dem Status der Unabhängigkeit, der die Souveränität betont, wird ein Status der Mitgliedschaft, beruhend auf wechselseitiger Rücksichtnahme und Vertrauen. Die Gründungsverträge sind Statusverträge, in denen die Besonderheiten und Eigenarten der Unterzeichnenden geachtet werden. Zum Ausdruck kommt das in der Verpflichtung

¹⁸⁹ Näher *Ulrich K. Preuß*, Disconnecting Constitutions from Statehood: Is Global Constitutionalism a Viable Concept?, in: Dobner/Loughlin (Hrsg.), *The Twilight of Constitutionalism?*, 2010, S. 23 (35 ff.).

¹⁹⁰ Die verfassunggebende Gewalt setzt die Verfassung voraus. Zu diesem (scheinbaren) Paradox *Hans Lindahl*, Constituent Power and Reflexive Identity: Towards an Ontology of Collective Selfhood, in: Loughlin/Walker (Hrsg.), *The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*, 2007, S. 9 (19).

¹⁹¹ Näher *Anton Greber*, *Die vorpositiven Grundlagen des Bundesstaates*, 2000, S. 176 ff.

¹⁹² *Preuß*, *Das Politische* (FN 187), S. 333.

¹⁹³ Das Problem ist aber auch aus dem deutschen Bundesstaat bekannt.

¹⁹⁴ Diese Praxis erstreckt sich, ungeachtet aller Vorbehalte, gerade auch auf den funktions-sichernden Vorrang des Unionsrechts: *Franz C. Mayer*, Supremacy – Lost?, in: *German Law Journal*, Bd. 6 (2005), S. 1499; *Franzius*, *Europäisches Verfassungsrechtsdenken* (FN 35), S. 38 ff. m.w.N.

der Unionsorgane zur Achtung der nationalen Identität «in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung» (Art. 4 Abs. 2 EUV).

Wenn die Europäische Union als Bund zu begreifen ist, dann ist das, was den politischen Prozessen zugrunde liegt, etwas qualitativ Neuartiges. Vielleicht liegt darin ihre Individualität in dem Bemühen, für die Probleme der Welt eigene, also europäische Lösungen zu finden.¹⁹⁵ Dieses Wir-Bewusstsein speist sich aus dem gegenseitigen Vertrauen, das zum Beispiel bei der wechselseitigen Anerkennung von Rechtsakten erwartet wird, hier aber als Modus des Politischen verstanden werden soll. Wir sprechen hier nicht von einem gegebenen, auf Ähnlichkeit, Homogenität oder kultureller Nähe beruhenden vopolitischen Solidaritäts-»Wir«. Es handelt sich hier vielmehr um ein «Wir», das zwischen Individuen, auch einander Fremden, durch häufigen, regelmäßigen und intensiven Austausch – von Gütern, Dienstleistungen, Ideen, vielleicht sogar Empfindungen – hergestellt wird. Es entsteht zwischen ihnen eine Transaktionsgemeinschaft, in denen die Teilnehmer in einem nüchterneren Sinne Relevanz für einander haben, aber anders, als wenn sie aufgrund von Ähnlichkeit des gemeinsamen Schicksals sich zusammengehörig fühlen oder doch jedenfalls von außen als zusammengehörig wahrgenommen werden. **Die Europäische Union beruht auf einem solchen Transaktions-Wir im Sinne eines *Wir der Anderen*.¹⁹⁶ Auch dieses Transaktions-Wir erzeugt Solidaritätspflichten, aber sie gründen nicht in den Welten gefühlter Ähnlichkeit und seinsmäßiger Zugehörigkeiten. Sie gründet vielmehr in dem zivilisatorischen Vorgang der in sozialer Praxis beglaubigten Anerkennung des Fremden, der in seiner Fremdheit nicht als Feind, sondern als zu respektierender *Anderer* betrachtet wird. Wir sprechen daher von einer genuin zivilen Solidarität.**

Die heikle Frage, was eine Gemeinschaft ausmacht, wie sie erfunden oder konstruiert wird, muss dann nicht auf eine kulturwissenschaftlich tiefer gelegte Souveränität oder eine vorgegebene Solidarität zurückgreifen, sondern kann auf Austauschprozesse und Transaktionen verweisen. Im Anschluss an Joseph Weiler ist der europäische Modus des Politischen nicht im Rückgriff auf kollektive Formeln der nationalen Solidarität, sondern im Respekt für die Verschiedenheiten der Unionsmitglieder zu sehen. Dieser wechselseitige Respekt für das je Eigene, vom Anderen häufig durchaus als Fremdes wahrgenommen, berührt auch den Status der Bürger in den Mitgliedstaaten. Sie können darauf vertrauen, dass der von ihnen geforderte Gehorsam gegenüber Hoheitsakten der Union nicht dazu dient, die politische Einheit der Union herzustellen oder zu verstärken, sondern allein dazu, dass die Mitglieder der Union auch bei Vertei-

¹⁹⁵ Zur Individualität an Stelle von Identität *Preuß*, *Das Politische* (FN 187), S. 337, im Anschluss an *Michel Rosenfeld*, *The identity of the constitutional subject: selfhood, citizenship, culture, and community*, 2010, S. 27 ff.

¹⁹⁶ *Preuß*, *Europa als politische Gemeinschaft* (FN 116), S. 530 f.; *Claudio Franzius*, *Europäisches Vertrauen? Eine Skizze*, www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/12-2010/index.html.

lungskonflikten gemeinsam handeln, das heißt, einen möglichst schonenden Ausgleich der Interessen finden können.

Die europäischer Hoheitsgewalt unterworfenen Bürger leisten danach Gehorsam, weil sie bereit sind zu akzeptieren, dass in der Union die konfligierenden Interessen der Mitgliedstaaten unter Beachtung des Respekts für die Besonderheit und Einmaligkeit jedes einzelnen Unionsmitgliedes zum Ausgleich gebracht werden müssen. Sie können darauf vertrauen, dass ihre eigenen Interessen in diesem Wirkungsmechanismus ebenfalls ihre gebührende Beachtung finden.

Sie sind nicht deshalb dazu bereit, zugunsten «Anderer», das heißt, der Interessenten aus anderen Mitgliedstaaten, zu verzichten, weil diese irgendwie zu ihnen gehörten, sondern allein, weil sie verstehen, dass «die Anderen», wie sie selbst auch, gleichberechtigte Teile des gemeinsamen europäischen Projekts sind.¹⁹⁷ Auf diese Weise entwickelt sich das wechselseitige Vertrauen zu einer Quelle für Legitimation, die vielleicht jene Lücke zu füllen mag, die die schwache Verbundenheit in sozialen Fragen gerissen hat.¹⁹⁸

Das Recht darf dabei weder als Instrument missverstanden werden, das Politische zu neutralisieren, noch als politisierbare Erzählung. Es ist vielmehr eine institutionalisierte Rationalisierung, durch die gesellschaftliche Energien produktiv gemacht werden. Es dient dazu, das Politische jenseits des Staats anzuleiten, zu steuern und es dadurch zu legitimieren. Daran ändert auch die Bedeutung, die vorpolitische Bedingungen für ein liberal verfasstes Gemeinwesen haben, nichts, folgt daraus für den Einzelnen doch gar nichts.¹⁹⁹ Die Europäische Union muss nicht dafür einstehen, was Einzelnen innerstaatlich an Opfern zugemutet wird. Die Solidarität, die zum Beispiel bei den «Rettungsschirmen» für die gemeinsame Währung eine Rolle spielt, deutet zwar auf ein gewisses Maß an Opferbereitschaft hin, über deren Grenzen mit guten Gründen gestritten werden kann. Hier aber nur Defizite bei der Solidarität und das Fehlen einer quasi nationalen Gemeinschaft als legitimatorische Schwäche zu sehen, führt in die Irre.²⁰⁰

Europa geht einen neuen Weg: Es versucht, die kollektive Identität der einzelnen Mitgliedstaaten zu erhalten und gleichzeitig im Verhältnis untereinander ein Wir zu schaffen. Das Politische der Union besteht somit im Paradox einer Wir-Wir-Beziehung. Die Völker der Mitgliedstaaten verschmelzen nicht zu einem europäischen Staatsvolk, bilden also kein einheitliches Wir; sie bewahren die durch ihr Anderssein geformten nationalen Identitäten.

197 *Preuß*, Europa als politische Gemeinschaft (FN 116), S. 529 f.

198 *Claudio Franzius*, Gewährleistung im Recht. Grundlagen eines europäischen Regelungsmodells öffentlicher Dienstleistungen, 2009, 254 ff., 650 ff.; *ders.*, Europäisches Verfassungsrechtsdenken (FN 35), S. 55, 80 ff., 126 ff.; *ders.*, Europäisches Vertrauen (FN 196), S. 18 f.

199 In der liberalen Perspektive *v. Bogdandy*, Europäische und nationale Identität (FN 165), S. 185.

200 So etwa bei *Ulrich Haltern*, Europarecht und das Politische, 2005, 66 ff. u. passim; *abl. Franzius*, Gewährleistung im Recht (FN 198), S. 263 f.

Vorhandene Gegensätze werden in Form einer Union gestaltet, die diese Identitäten anerkennt, ihnen institutionell Raum gibt und die anstelle des in jeder Abgrenzung liegenden Misstrauens die Chance setzt, Vertrauen aufzubauen.²⁰¹

Da die Verträge das Zusammenwirken der europäischen Staaten in einer selbständigen Rechtssphäre regeln, vermehren sie das Vertrauen zwischen ihnen und nutzen es, um europäische Gemeinschaftsgüter zu schaffen. Die Idee der Gemeinschaft ist nicht mehr ausschließlich auf die Selbstbestimmung in Abgrenzung vom Fremden, sondern auf die Einbeziehung der Anderen gerichtet.²⁰² Das ist der Kern der europäischen Mitgliedschaft: Sie erlaubt es, die erwünschte Demokratisierung durch ein bündisches Wir voranzutreiben, das den überkommenen Wir-Sie-Gegensatz, die Antinomie von Selbst- und Fremdbestimmung, überwindet. Institutionell möglich wird so etwas Unwahrscheinliches: Bürgerinnen und Bürger, die sich von «Anderen» regieren lassen und diese Herausforderung an ihre politische Identität ertragen, ja sie zunehmend als normal empfinden, da sie in der verfassungsmäßigen Gestaltung der Wir-Sie-Beziehung²⁰³ eine Erweiterung ihres politischen Lebens erkennen.

Das Wir, das als politisches Kollektiv in Erscheinung tritt, entsteht nicht durch vopolitische Einheitlichkeit, es entsteht durch Prozesse wechselseitigen Vertrauens. An die Stelle statischer, unverrückbarer Selbstbeschreibungen treten Interaktionsprozesse, deren ständige Wiederholung durch öffentliche Auseinandersetzungen – im Sinne demokratischer Wiederholungen, wie es Seyla Benhabib für die demokratische Herausbildung kosmopolitischer Normen umschreibt²⁰⁴ – neue Variationen entstehen lassen. Gebildet wird so gegenseitiges Vertrauen, und es verringert sich der Ausschluss der jeweils «anderen» Mitglieder des Bundes.

Was aber ist der demokratische Gehalt des Ganzen? Das Problem ist, dass demokratische Staaten sich ein demokratisches Gebilde wünschen, ohne ihrerseits an demokratischer Substanz zu verlieren. Möglich ist dies nur, wenn das Bündische eine notwendige Bedingung demokratischer Legitimation in der Union ist. Die demokratische Idee kann, wie wir gesehen haben, nicht einfach auf ein

201 *Preuß*, Das Politische (FN 187), S. 338 f. Zu dieser horizontalen Legitimität *Franzius*, Gewährleistung im Recht (FN 198), S. 654, im Anschluss an *Kalevi Holsti*, *The State, War, and the State of War*, 1996, S. 87 f.

202 *Jürgen Habermas*, Die Einbeziehung des Anderen 1999, S. 154 ff. Für *Hannah Arendt*, Was ist Politik?, Fragmente aus dem Nachlass, 2003, S. 9, liegt das Wesen des Politischen im «Zusammen- und Miteinander-Sein des Verschiedenen».

203 Das Politische kreist stets um die Spannung einer Wir-Sie-Beziehung, vgl. *Chantal Mouffe*, Über das Politische, 2007, S. 29 ff. Es wird in der Konstitution von kollektiven Identitäten wirksam, die fähig und willens sind, sich zu anderen kollektiven Identitäten zu verhalten. Erst diese Partikularität Europas, eben die Tatsache, dass Europa nach außen hin begrenzte Herrschaft darstellt, bedingt die Möglichkeit ihrer Demokratisierung: Anders als die Menschheit können Europas Bürger sich als Teil einer politischen Gemeinschaft begreifen und auf diese Weise die Union demokratisch legitimieren: *Isabelle Ley*, Verfassung ohne Grenzen?, in: Pernice u.a. (Hrsg.), *Europa jenseits seiner Grenzen*, 2009, S. 91 (110).

204 *Benhabib*, Die Rechte der Anderen, 2008, S. 114; *dies.*, Menschenwürde, Kosmopolitismus und Demokratie, in: *Kritische Justiz* (Hrsg.), *Verfassungsrecht und gesellschaftliche Realität*, 2009, S. 24 (34 f.).

menschenrechtliches Verständnis verkürzt werden, mag der letzte Bezugspunkt auch der Mensch sein. Sie muss das «bündische Element» einbauen. Hieraus folgt, dass das Demokratieprinzip, wird es auf den politischen Bund bezogen, mehr erfordert als die bloße Garantie individueller Rechte, jedoch weniger als ein übergreifendes Kollektivsubjekt, das an die Stelle der Mitgliedstaaten treten und diese zum Verschwinden bringen würde. Es ergibt sich eine paradoxe Situation, die für die Union typisch ist: Demokratische Legitimation wird durch die föderale Struktur verunklart und schwierig, gleichzeitig aber eben auch gesichert und ermöglicht. Damit sich demokratische Strukturen herausbilden und festigen können, muss diese Konstruktion offengehalten werden.

c) Einheitliche Europabürgerschaft?

Den Legitimationsbedarf stillt die Union nicht allein dadurch, dass die Staaten einen Bundesvertrag schließen. Weil die EU auf die Bürger unmittelbar zugreift und Minderheiten zugemutet wird, Beschlüsse von Mehrheiten, die nicht aus ihresgleichen zusammengesetzt sind, zu befolgen, reicht der Bundesvertrag, also die föderale Legitimation nicht aus. Erforderlich ist eine Legitimation durch die der Herrschaftsgewalt unterworfenen Individuen selbst – eine demokratische Legitimation. Demokratische Legitimation bedeutet, dass tatsächliche Macht in rechtlich institutionalisierte Herrschaft umgewandelt wird und zwar aufgrund einer auf freiem Willen beruhenden Autorisierung durch die Herrschaftsunterworfenen. Möglich ist dies nur, wenn die Bürgerschaft mit politischen Rechten ausgestattet ist.

Hier wird erneut die besondere politische Qualität relevant, die in der Form des Bundes liegt. Die durch die Mitgliedschaft im Bund bewirkte Veränderung des Status der Staaten bleibt nicht auf diese beschränkt, sondern bewirkt auch einen tiefgreifenden Wandel des Status ihrer Staatsbürger, die mit der Unionsbürgerschaft anerkannt wird.²⁰⁵ Dieser neue Status ist erstens akzessorisch: Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt (Art. 9 S. 2 EUV). Der Vertrag von Lissabon hat den Wortlaut der Vorschrift verändert. Nach Art. 9, S. 3 EUV *tritt* die Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsangehörigkeit *hinzu*, ohne diese zu ersetzen.²⁰⁶ Die Unionsbürgerschaft ist also akzessorisch und zweitens komplementär. Der Status verdeutlicht, dass es nicht

²⁰⁵ Zur Unionsbürgerschaft als «grundlegender Status» der Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten zuletzt EuGH, Urteil v. 8.3.2011, Rs. C-45/09 *Ruiz Zambrano*, in: Neue Juristische Wochenschrift 2011, 2033 Rn. 42.

²⁰⁶ Ob sich gegenüber der älteren Formulierung, wonach die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsangehörigkeit ergänzt (Art. 17 EG), durch die neue Formulierung des «Hinzutretens» etwas ändert, ist unsicher. Traditionell benutzen die Generalanwälte des EuGH die Unionsbürgerschaft auch zur Abstützung einer den gesamten politischen Raum umspannenden Bürgerschaft. Plastisch etwa die Schlussanträge von *Pedro Cruz-Villalón* v. 14.9.2010, verb. Rs. C-47/08 u.a. *Europäische Kommission/Belgien*, Slg. 2010, I-0000 Rn. 137, wonach die Unionsbürgerschaft eine Sphäre von Beziehungen zwischen dem Bürger, der Union und allen Mitgliedstaaten eröffne.

um die Preisgabe der Eigenarten geht, den die vertragsschließenden Parteien in den Bund einbringen. Der Statusvertrag führt zu keiner Fusion oder Absorption der Mitgliedstaaten und seiner Bürger, sondern ist auf die Anreicherung des Rechtsstatus einer jeden Staatsbürgerin und eines jeden Staatsbürgers der Mitgliedstaaten um die rechtliche Anerkennung der Bürgerinnen und Bürger der anderen Mitgliedstaaten als Gleiche gerichtet. **Die Symbolik der gemeinsamen Geldscheine weist den Weg: Es sollen Brücken zwischen sich ehemals fremden, häufig mit Misstrauen begegnenden Bürgern geschlagen werden, die in der Unionsbürgerschaft einen gemeinsamen Status erhalten.²⁰⁷ Dieser Status zeichnet sich dadurch aus, dass er an die nationale Staatsangehörigkeit anknüpft und zu dieser hinzutritt, sie aber nicht zum Verschwinden bringt. Damit bringt die Unionsbürgerschaft wie keine andere Institution jene politisch bedeutsamen Verschränkungen zum Ausdruck, an die Vorstellungen von demokratischer Legitimation anzuschließen haben.²⁰⁸**

Die Unionsbürgerschaft öffnet den Status des Staatsbürgers und verleiht ihm in der horizontalen Perspektive gegenüber dem «fremden» Mitgliedstaat grenzüberschreitende Freizügigkeitsrechte. Sie schafft aber in der vertikalen Perspektive gegenüber der Union auch politische Teilhaberechte, deren wichtigstes das Wahlrecht zum Europäischen Parlament ist.²⁰⁹ Nach Art. 20 Abs. 2 AEUV haben die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten, darunter «unter anderem

- a) das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten;
- b) in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.

Art. 22 Abs. 2 AEUV knüpft die Ausübung dieses Rechts an den Vorbehalt von Einzelheiten, die vom Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden.

Diese eher technisch anmutenden Bestimmungen machen deutlich, dass es für die Ausübung des in Staaten wichtigsten politischen Rechts, eben des

²⁰⁷ *Christian Tomuschat*, in: Drexl (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 73 (74) hält die Einführung der Unionsbürgerschaft für folgenschwerer als die Schaffung der gemeinsamen Währung.

²⁰⁸ Näher *Franzius*, Gewährleistung im Recht (FN 198), S. 279 ff.

²⁰⁹ Ein einheitliches Europawahlverfahren gibt es nicht. Die Mitgliedstaaten regeln das Verfahren. So darf ein Unionsbürger durch den Mitgliedstaat vom Wahlrecht ausgeschlossen werden, vgl. EuGH Rs. C-300/04 *Eman und Sevinger*, Slg. 2006, I-8055. Mitgliedstaaten durften auch Drittstaatsangehörige in die Aktivbürgerschaft einbeziehen, vgl. EuGH Rs. C-145/04 *Spanien/Vereinigtes Königreich*, Slg. 2006, I-7917. Letzteres dürfte heute nicht möglich sein, wird die Wählerschaft des Europäischen Parlaments doch nicht mehr durch die Völker der Mitgliedstaaten, sondern durch die Unionsbürger bestimmt (Art. 14 Abs. 2 EUV).

Wahlrechts, nicht auf die Staatsangehörigkeit, sondern auf den gewählten Wohnsitz in der Union ankommt. Die Aktivbürgerschaft wird durch den Wohnsitz bestimmt, wobei das Freizügigkeitsrecht die Aufnahme im «fremden» Mitgliedstaat erleichtert. Denn wer sich rechtmäßig in dem Mitgliedstaat aufhält, hat unter näher festgelegten Bedingungen einen Anspruch auf Teilhabe an den sozialen Rechten, die der Mitgliedstaat «seinen» Staatsangehörigen gewährt.

Es gehört jedoch zu den Eigentümlichkeiten einer föderalen Bundesangehörigkeit, dass die horizontale Dimension zunächst keine starke Entsprechung in der vertikalen Dimension, das heißt, bei der bürgerschaftlichen Identifikation mit der Bundesebene findet. Das erklärt, warum bei den Unionsbürgerrechten von einem das Vertragsverhältnis der Mitgliedstaaten transzendierenden Bürgerverband gesprochen wird. Das betrifft zum einen die Frage, inwieweit sich hinter der Unionsbürgerschaft nicht bloß ein Rechtsinstitut, sondern auch der Begriff einer tragfähigen politischen Identität verbirgt (aa). Zum anderen wird die Frage nach dem Subjekt, das europäische Herrschaftsgewalt legitimiert, bedeutend. Setzt sich das plurale Wir, das ein gemeinsames politisches Handeln legitimieren soll, aus den «Europäern» in ihrer einheitlichen Rolle als Staats- und Unionsbürger zusammen (bb)?

aa) Stiftet die Unionsbürgerschaft europäische Identität?

Identitätsdiskurse sind häufig eher Teil des Problems als dessen Lösung.²¹⁰ Nicht nur, dass in dem Maße, in dem von europäischer Identität die Rede ist, die nationale Identität wieder hervortritt und als Element des europäischen Herrschaftsraums an Bedeutung gewinnt. Auch die vielfältigen Verflechtungen zwischen den politischen Ebenen, bei denen sich Verantwortung leicht verwischt, lassen eine kollektive Identität nur schwer zu, solange grundlegende Verteilungsfragen und Interessenkonflikte nicht auf europäischer, sondern auf nationaler Ebene diskutiert und häufig auch entschieden werden.²¹¹ Erst die konfliktreiche Politisierung wesentlicher Entscheidungen auf europäischer Ebene, angetrieben von europäisch agierenden Parteien, lässt die Herausbildung einer gemeinsamen Identität erwarten, nicht umgekehrt.

Nochmals: Die von uns geforderte Politisierung der Entscheidungsfindung muss die strukturellen Besonderheiten der EU zur Kenntnis nehmen.²¹² Natürlich müssen sich die Konflikte in den europäischen Entscheidungsorganen – namentlich im Europäischen Parlament – fortsetzen und hier verarbeitet werden können. Dafür bedarf es keiner wie auch immer vorausgesetzten gemeinsamen Identität. Umgekehrt sollten wir aber nicht naiv sein und hoffen, dass sich auf

210 Zur Identität als Krisen- und Sehnsuchtsbegriff *Christoph Schönberger*, *Stiftet die Unionsbürgerschaft europäische Identität?*, in: Müller-Graff (Hrsg.), *Der Zusammenhalt Europas – In Vielfalt geeint*, 2009, S. 55 (56 f.).

211 Das ist nicht immer so. Die «Euro-Rettungsschirme» werden national diskutiert, aber europäisch entschieden. Noch häufiger wird weder national noch europäisch diskutiert, aber europäisch entschieden.

212 Oben, III.1.c.bb).

europäischer Ebene wiederholt, was wir aus den Nationalstaaten kennen. Eine Identitätspolitik, deren Ambivalenzen und nationalistische Abgründe aus den Mitgliedstaaten bekannt sind, wird nicht dadurch besser, dass sie europäisch betrieben wird.

Die besondere Anziehungskraft eines Bürgerstatus als Grundlage für Identität wurzelt in den Funktionen, die ihm für den Nationalstaat zugeschrieben worden sind. Zumeist wird die europäische Identität «in der selben Form verhandelt wie die nationalstaatliche Identität» und droht die Besonderheiten der Union in ihrer Verdoppelung der Angehörigkeiten aus dem Blick zu verlieren.²¹³ Während die einen den Nationalstaat mit seinen Identitätsmustern zum Vorbild für die EU machen, sehen andere die nationalstaatliche Identität in Gefahr und empfehlen der Union, sich zugunsten der Mitgliedstaaten zu entpolitisieren. Die nationalstaatliche Interpretation führt dann, was den Status der Unionsbürger anbetrifft, «zu zwei ebenso konträren wie verwandten» Blickpunkten. Während die eine Sicht in der Unionsbürgerschaft eine Antwort auf die prekäre Legitimität der Union sieht und deren Status anreichern will, vergleicht die andere diesen Status mit den starken nationalen Staatsangehörigkeiten; in diesem Vergleich muss die Unionsbürgerschaft schwach ausfallen.²¹⁴

Selbst diejenigen, die in der Unionsbürgerschaft «den Aufbruch in die autonome Weltbürgerschaft» sehen und als frühe Erscheinungsformen eines universellen Status aller Menschen begreifen, bleiben gerade in der positiven Bewertung aller Überwindungen der nationalen Grenzen häufig im nationalstaatlichen Interpretationsschema gefangen. Wie auch immer die Wertungen ausfallen, sie blenden, wie Christoph Schönberger darlegt, die föderale Dimension der Bürgerschaft weitgehend aus.²¹⁵ In Deutschland ist dies umso erstaunlicher, gibt es doch hier mit gestuften Bürgerschaften für Fragen kollektiver Identität einige Erfahrung.²¹⁶ Im deutschen Bundesstaat ist die Angehörigkeit zu einem der Gliedstaaten lange Zeit sehr prägend gewesen. Das gilt auch für die USA und heute noch für die Schweiz. Typischerweise vermittelt in frühen Bundesstaaten erst die Staatsangehörigkeit der Einzelstaaten die Bundesangehörigkeit.²¹⁷ Die Bürger föderativer Gemeinwesen sind zugleich solche der Einzelstaaten und des Bundes: «Identität gibt es in derartigen Konstellationen nur in föderaler Pluralität. Die Gliedstaaten sind nicht länger allein das Ganze,

213 Schönberger, Unionsbürgerschaft (FN 210), S. 60 ff.

214 So etwa Haltern, Europarecht und das Politische (FN 200), S. 423 ff., 507 ff.

215 Schönberger, Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, 2005.

216 Trotz der föderalen Vorläufer eines doppelten Bürgerstatus (USA, Schweiz, Deutschland) fällt es schwer, sich von der vereinheitlichenden Begrifflichkeit zu distanzieren, durch die die Unionsbürgerschaft entweder als ein Minus zur Staatsangehörigkeit oder als unvollkommene Zwischenform eines weltbürgerlichen Status gesehen wird.

217 § 1 Bundes- und Staatsangehörigkeitgesetz des Norddeutschen Bundes v. 1.6.1870 bestimmte: «Die Bundesangehörigkeit wird durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate erworben und erlischt mit deren Verlust».

und die Bundesebene ist es erst recht nicht und kann es nicht sein. Es entsteht ein Zugleich zweier politischer Ebenen, die miteinander verknüpft sind.»²¹⁸

Wo sich Staaten verbinden, ohne sich aufzulösen, wird die Verbindung zwischen den Bürgern durch eine zur bestehenden Angehörigkeit hinzutretende Bürgerschaft geknüpft, Angehörigkeit und Bürgerschaft werden verdoppelt. Dass die Europäische Union kein Bundesstaat ist, spricht nicht gegen eine derartige föderale Beschreibung, wohl aber erklärt sich daraus die identitätspolitisch nur schwache Wirkung der Unionsbürgerrechte. Im Vordergrund steht die Gewährung individueller Rechte mit horizontalen Wirkungen gegenüber den Mitgliedstaaten.

Der Schutz von Rechten kann die wechselseitige Anerkennung fördern und durch eine Verbundenheit mittels geteilter Rechte Legitimation schaffen. Diese Verbundenheit durch Rechte bleibt wichtig, solange sich ein kollektiver politischer Willen nicht herausgebildet hat. Die Unionsbürgerschaft sichert individuelle Rechte in einem transnationalen Raum. Ihre horizontale Ausrichtung zeigt sich in der Sozialpolitik, die in wesentlichen Teilen in der Hand der Mitgliedstaaten verblieben ist. Die Unionsbürgerschaft öffnet zumindest teilweise den staatlichen Solidarverband und garantiert, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger im Aufnahmestaat wie dessen Staatsangehörige behandelt werden.²¹⁹ Die Unionsbürgerschaft schafft aber ganz bewusst keinen neuen Solidarverband auf Bundesebene und hält damit in der vertikalen Richtung eine Identitätsbildung auf Distanz.

Dieses Auseinanderfallen von horizontaler und vertikaler Dimension ist typisch für die Europäische Union. Die horizontale Öffnung der Mitgliedstaaten führt nicht dazu, dass sich auf europäischer Ebene politisierte Identitäten bilden. Was entsteht, sind Transaktionsgemeinschaften in besonderen gesellschaftlichen Feldern wie in der *academic community*, in Sportgemeinschaften oder auch in religiösen Zusammenhängen. Sie sind nicht immer spezifisch europäisch, wirken sich aber auf die Angehörigenverhältnisse in der EU aus, indem durch ein eigenes, gruppenbasiertes transnationales Selbstbewusstsein die nationale Staatsangehörigkeit an Bedeutung verliert. Eine starke Solidargemeinschaft schafft die Unionsbürgerschaft kaum. Wir brauchen diese Rechte nicht als Grundfreiheit für Rentner, Studenten und Erwerbslose diffamieren, um erkennen zu können, dass die Mobilität der Unionsbürger viel zu gering ist, um mit der Inanspruchnahme des Freizügigkeitsrechts in den Sozialsystemen der Mitgliedstaaten bedrohliche

218 Schönberger, Unionsbürgerschaft (FN 210), S. 62.

219 Dass es sich nicht um bloße Symbolik handelt, wird in der Rechtsprechung des EuGH deutlich, sehr anschaulich etwa in EuGH Rs. C-184/99 *Grzelczyk*, Slg. 2001, I-6193 Rn. 30 ff. Unproblematisch ist die erhebliche Ausweitung nicht, vgl. jüngst statt vieler *Kay Hailbronner/Daniel Thym*, Ruiz Zambrano – Die Entdeckung des Kernbereichs der Unionsbürgerschaft, in: Neue Juristische Wochenschrift 2011, S. 2008 ff.; anders *Astrid Wallrabenstein*, Unionsbürgerschaft und Drittstaatsangehörige, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Grenzen der europäischen Integration (FN 141).

Folgekosten auszulösen.²²⁰ **Aus der Gleichbehandlung, wie sie der Europäische Gerichtshof absichert, erwächst noch keine gemeinsame Identität.**

Damit ist nicht gesagt, dass die Regelungen bloß symbolisch seien. Eine die Identität prägende Wirkung können Bürgerrechte jedoch erst haben, wenn es auf europäischer Ebene politische Themen und Entscheidungen gibt, über die sich öffentlich zu streiten lohnt. Bislang wird die Möglichkeit, auf europäischer Ebene grundlegende Entscheidungen über die Verteilung von Gütern zu treffen, durch die begrenzten Zuständigkeiten europäischer Institutionen beschränkt. In manchen Bereichen, beispielsweise bei der Agrarpolitik, verfügt die Union zwar über weitreichende Befugnisse. Wo aber – und das ist häufig der Fall – solche Befugnisse fehlen und dennoch politischer Handlungsbedarf besteht, begünstigt dies direkte Verhandlungen zwischen Regierungen. Ihre Intransparenz, aber auch Anfälligkeit für einen nationalistischen Populismus sind der Herausbildung eines Bewusstseins europäischer Identität abträglich. Eben das wird uns im Bereich der Finanz- und Wirtschaftspolitik wieder schmerzhaft bewusst.

bb) Verschmelzen Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft in einer einheitlichen Europabürgerschaft?

Die durch die Unionsbürgerschaft entstandene Einheit muss in ihrer Vielfalt noch besser verstanden werden. Dazu gehört, dass einerseits kulturelle Verschiedenheiten akzeptiert, andererseits jedoch die Abkehr von den grundlegenden Werten der Union wirksam bekämpft werden.

Das gilt auch für die Verfassungen von Mitgliedstaaten, sollten diese elementare Freiheitsrechte beschneiden. Die 2011 verabschiedete neue Verfassung Ungarns wird so auch zu einem europäischen Problem. Emotionalen Zuspruch aber, wie ihn die Nation gegenüber den Staatsangehörigen erwartet haben mag, wird Europa den Unionsbürgerinnen und -bürgern kaum abverlangen können.

Grundlage der europäischen Integration ist, dass unterschiedliche kulturelle Identitäten miteinander vereinbar sind – und eben nicht, dass eine europäische Identität sie überformen soll.

Hieraus ergibt sich die Frage nach dem Legitimationssubjekt, das heißt: Auf wen ist die Ausübung europäischer Herrschaftsgewalt zurückzuführen, wem gegenüber zu verantworten?

Gehen wir davon aus, dass die Staatsvölker nicht zu einem Bundesvolk verschmelzen, das als «Ganzes» die Union zu legitimieren vermag, dann ist die Frage nach dem Legitimationssubjekt nicht leicht zu beantworten. Bei allen Verflechtungen der Ebenen lassen sich europäische und nationale Legitimationsquellen nicht einfach wechselseitig austauschen. Zwar kann ein europäischer Rechtsakt auch einmal dazu führen, dass bei Wahlen eine nationale Regierung von ihren Bürgerinnen und Bürgern abgestraft wird, doch betrifft ein solcher Denkmittel weder die Organe der Union noch die politisch Verantwortlichen in den anderen Mitgliedstaaten. Hier zeigt sich, dass das Fehlen europäischer

²²⁰ Schönberger, Unionsbürgerschaft (FN 210), S. 69.

politischer Parteien ein echtes Problem ist. Erst wenn es solche Parteien gibt, kann die positive oder negative Reaktion der von politischen Entscheidungen Betroffenen auch überall dort gespürt werden, wo die jeweilige Partei politische Ämter besetzt – sei es auf Ebene der Union oder in den Mitgliedstaaten.²²¹ An dieser Stelle kommt dann auch wieder die Unionsbürgerschaft ins Spiel: Sie überwindet das beziehungslose Nebeneinander der Staatsangehörigen, ohne deren Einschmelzung in einer europäischen Nation zu befördern.

In der Regel werden die Ergebnisse von Verhandlungen auf europäischer Ebene nicht gegenüber einer Unionsöffentlichkeit, sondern gegenüber den europäischen Völkern gerechtfertigt. Als Kriterium dafür, ob Beschlüsse legitim sind oder nicht, ist für die Organe der Union nicht der Grad entscheidend, in dem ein Unionsvolk hinter ihnen steht, sondern der Grad, zu dem ein für alle an den Verhandlungen Beteiligten befriedigender Kompromiss erreicht wurde. Hierbei ist aber zu beachten, dass das Europäische Parlament von den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern gewählt wird (Art. 14 Abs. 2 EUV) und nicht länger die Staatsvölker vertritt.²²² Nicht ohne Grund wird die Unionsbürgerschaft im Vertrag von Lissabon an den Anfang der Regelungen zur Demokratie gerückt (Art. 9 EUV).

Die Unionsbürgerschaft tritt zur Staatsangehörigkeit hinzu. Der verschränkte Raum politischer Herrschaft, um dessen Legitimation es geht, könnte die Zusammenlegung der Rollen des Einzelnen als Staats- und als Unionsbürger in einer europäischen Bürgerschaft nahelegen. Wurzelnd im einheitlich verstandenen²²³ Individuum würde dieses auf unterschiedliche Weise seinen Willen zum Ausdruck bringen. Die Sicht, die Einzelne auf Europa haben, hängt davon ab, ob sie von den politischen Organen als Staats- oder als Unionsbürger angesprochen werden. Wahlen zum nationalen Parlament haben eine thematisch und personell andere Bedeutung als Wahlen zum Europäischen Parlament, mögen diese ihrerseits auch vielfach als Denkmäler für die nationale Regierung «missbraucht» werden. Beide Stränge vermitteln Legitimation, und es spricht vieles dafür, dass sich der europäische und der innerstaatliche demokratische Prozess wechselseitig ergänzen und bedingen.²²⁴ So wenig der Rat aus der Legitimationsfrage ausgeblendet werden darf, so wenig erscheint es angezeigt, staatsbürgerliche Rechte zu vernachlässigen. Jedoch müssen wir uns davon verabschieden Welten, Sphären oder Ebenen in statischem Gegensatz zueinander zu sehen. Die Unionsbürgerschaft tritt nicht einfach neben die Staatsangehörigkeit, sondern

221 *Preuß*, Europa als politische Gemeinschaft (FN 116), S. 525 f.

222 Die Subjektivierung des Europawahlrechts (Art. 22 Abs. 2 AEUV) und die Repräsentation der Unionsbürgerinnen und -bürger im Europäischen Parlament (Art. 14 Abs. 2 EUV) haben den demokratischen Gehalt der Unionsbürgerschaft geschärft. Für das britische Europaverständnis ist das keine Überraschung, vgl. *Jo Shaw*, *The Transformation of Citizenship in the European Union. Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, 2007.

223 So *v. Bogdandy*, Grundprinzipien (FN 20), S. 64.

224 So das tschechische Verfassungsgericht im zweiten Lissabon-Urteil v. 3.11.2009, Pl. ÚS 29/09, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2010, 209 Rn. 139.

transzendiert diese, indem sie auch die nationalen Demokratien in europäische Demokratien verwandelt.²²⁵

Zwar legt die Unionsbürgerschaft ein individualistisches Demokratieverständnis nahe; letzter Bezugspunkt ist der Bürger.²²⁶ Danach umschließt das Konzept der Unionsbürgerschaft die nationale wie supranationale Angehörigkeit, überschreitet die Grenzen beider Räume und entfaltet sein Transformationspotential jenseits überkommener Begrenzungen. Staats- und Unionsbürgerschaft stehen dann nicht unverbunden nebeneinander, sondern in einem Verhältnis wechselseitiger Durchdringung.²²⁷ Anschaulich wird diese Verbindung bei Miguel Maduro, der von dem «Wunder der Unionsbürgerschaft» spricht: «Sie verstärkt die Bindungen an unsere Staaten (soweit wir eben deshalb Unionsbürger sind, weil wir Angehörige unserer Staaten sind), und zugleich emanzipiert sie uns von ihnen (soweit wir nunmehr Bürger über unsere Staaten hinaus sind). Der Zugang zur Europabürgerschaft wird durch die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats vermittelt, die durch das nationale Recht geregelt wird, aber, wie jede Form der Bürgerschaft, bildet sie die Grundlage für einen neuen politischen Raum, aus dem Rechte und Pflichten erwachsen, die durch das Gemeinschaftsrecht festgelegt werden und nicht vom Staat abhängen. Dies ist es, was im Gegenzug die Autonomie und die Autorität der Gemeinschaftsrechtsordnung legitimiert.»²²⁸

Alexandra Kemmerer greift diesen Gedanken auf und sieht in der Europäischen Bürgerschaft eine Haltung, eine Perspektive. Ausgangs- und Fluchtpunkt der demokratischen Legitimation einer europäischen Bürgerschaft sei das Individuum, was den Einzelnen, die zugleich Staats- und Unionsbürger sind, einen Raum zur reflexiven Verwirklichung individueller wie kollektiver Selbstbestimmung gebe.²²⁹

Das klingt sympathisch, erscheint aber gewagt, denn die Idee der freien Selbstbestimmung der «Europabürger» sollte nicht gegen die demokratisch verfassten Völker der Mitgliedstaaten ausgespielt werden. Selbstherrschaft kann nicht unter Vernachlässigung der demokratischen Relevanz der Staatsvölker konstruiert werden. Weil die Legitimation eines überstaatlichen Gemeinwe-

²²⁵ Das mag die Zurückhaltung erklären, mit der das Bundesverfassungsgericht der Unionsbürgerschaft begegnet. Den vertraglich begründeten Rechten der Unionsbürgerinnen und -bürger wird die Möglichkeit abgesprochen, ein «selbständiges personales Legitimationssubjekt auf europäischer Ebene» zu bilden: BVerfGE 123, 267 Rn. 349. Krit. *Jo Eric Khushal Murkens*, Identity trumps Integration, in: *Der Staat*, Bd. 48 (2009), S. 517 (522 f.).

²²⁶ Aus der Fülle der Literatur: *Anne Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 657 ff.; *David Rabenschlag*, Leitbilder der Unionsbürgerschaft, 2010, S. 315 ff.; krit. *Alexander Somek*, Individualism, 2008.

²²⁷ *Alexandra Kemmerer*, Legitimationssubjekte: Staatsbürger und Unionsbürger, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), *Strukturfragen* (FN 58), S. 204 (214).

²²⁸ Schlussanträge v. 30.9.2009 in der Rs. C-135/08 *Rottmann*, Slg. 2010, I-0000 Rn. 23. Der Gerichtshof ist zurückhaltender, formuliert aber europarechtliche Anforderungen für den Entzug der Staatsangehörigkeit und damit den Verlust der Unionsbürgerschaft.

²²⁹ *Kemmerer*, Legitimationssubjekte (FN 227), S. 217.

sens nur pluralistisch zu haben sein dürfte, muss die Vielzahl von Legitimationssubjekten, gegenüber denen politische Entscheidungen zu rechtfertigen sind, erhalten bleiben. Das ist die Konsequenz des Bundes, welchen die Staaten, Bürgerinnen und Bürger zwecks gemeinsamen, durchaus existentiellen und damit politischen Handelns in Europa eingegangen sind. Drei Punkte sind abschließend festzuhalten:

- Kern der neuartigen Konstruktion ist die Unionsbürgerschaft. Sie ist als Kern der politischen Gemeinschaft weder zu überhöhen noch zu unterschätzen. In einer sich entwickelnden Ordnung ist die Unionsbürgerschaft als offenes Konzept angelegt und setzt die Mithilfe der zu ihrer Verwirklichung berufenen Organe und Menschen voraus.
- Der Rückgriff auf die gemeinsame Vergangenheit, auf geteilte Werte oder eine kulturelle Identität führt bei der Frage demokratischer Legitimation nicht weiter. Historisch-kulturelle Grenzen, die in einer stets konstruierten Sprach-, Kultur- oder Schicksalsgemeinschaft wurzeln, mit politischer Legitimationskraft auszustatten ist für die EU problematisch. Nicht die vergangenheitsorientierte Verdrängung des Politischen, sondern dessen zukunftsbezogene Aneignung durch die Unionsbürgerinnen und -bürger steigert die Bindungskraft der Union.
- Die Grundlagen der Legitimation der EU ruhen auf anderen Begrifflichkeiten als wir es vom Staat gewohnt sind. Zwar bietet auch die Unionsbürgerschaft eine «Imaginationsfolie» des politischen Raums, jedoch müssen die transnationalen Beziehungen der Europäer, die existentiell für ihr Miteinander sind, immer wieder erneuert werden. Damit dies gelingt, braucht es keine Homogenität, sondern die Einsicht, dass man gemeinsam handeln muss.

3 Legitimität kraft Handlungsfähigkeit?

a) Die Re-Parlamentarisierung politischer Entscheidungen

Wie wir gesehen haben, kann die Europäische Union als konsensorientiertes Verhandlungssystem beschrieben werden.²³⁰ So richtig diese Beobachtung und so gut dieser Entwicklungspfad auch begründet ist – aus dem einmal eingeschlagenen Weg folgt nicht, dass dieser auch Legitimität stiftet.

Die gefundene Struktur, Probleme zu lösen, ist nicht schon deshalb gerechtfertigt, weil es sie gibt, weil sie praktisch erprobt ist und weil sie eine normative Absicherung bietet gegen den Rückfall in zwischenstaatliche Verhandlungen hinter verschlossenen Türen. Vor allem kann der stärkeren Beteiligung der Bürger kein abstraktes, das heißt von den unterschiedlichen und durchaus widersprüchlichen Interessen abstrahierendes Allgemeinwohl gegenüber gestellt werden, das politischen Wettbewerb neutralisiert oder entbehrlich macht. Die Qualität europapolitischer Entscheidungen darf nicht bloß am erzielten Konsens

²³⁰ Oben, III.1.c).

festgemacht, sie muss auch am politischen Konflikt gemessen werden. Erst durch den Konflikt entstehen Öffentlichkeiten, entsteht die Möglichkeit, dass sich die Betroffenen Entscheidungen zu eigen machen können – und dies ist es, was eine europäische Demokratie letztlich trägt.

Wird auf den Wettbewerb politischer Alternativen gesetzt, muss das die Handlungsfähigkeit der Union nicht schmälern. In der Vergangenheit war es vor allem die Gemeinschaftsmethode, die es der Kommission erlaubte, im weitgehenden Konsens mit dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament zu handeln. Längst aber lässt das Europäische Parlament nicht mehr jedes Gesetz passieren, wie sich etwa bei der Dienstleistungsrichtlinie zeigte. Die sachliche Qualität einer Entscheidung dürfen wir nicht losgelöst von den gewachsenen Legitimationsanforderungen sehen und bewerten. Die Legitimität unionalen Handelns speist sich nicht allein aus dem Sachverstand der Kommission, mag ihr auch eine hohe Problemlösungskompetenz zugestanden werden. Gerade komplexe Entscheidungen, zum Beispiel wirtschaftspolitischer Art, können nicht einfach den nationalen Regierungen oder der Kommission überlassen werden. Zwar mögen diese Entscheidungen besonderen Sachverstand erfordern, den wir gegebenenfalls von einer weisungsfreien Exekutive erwarten, aber die Qualität einer Entscheidung bemisst sich nicht daran, dass sie möglichst ungestört von einer kritischen Öffentlichkeit und frei von parlamentarischer Kontrolle ist. Über die Ausschüsse des Europäischen Parlaments, aber auch durch die Einbeziehung der Verwaltungen der Mitgliedstaaten können Kontrollsysteme geschaffen werden, die dazu führen, dass Entscheidungen parlamentarisch verantwortet werden können.

Handelt die Kommission, muss das Europäische Parlament seiner Kontrollaufgabe nachkommen. Anders sieht es aus, wenn die Mitgliedstaaten handeln. Institutionell eingebunden sind diese zwar über den Rat, dem insoweit auch eine Kontrollfunktion zukommen mag. Aber nicht für alle auf europäischer Ebene zu treffenden Entscheidungen verfügt die EU über geeignete europäische Organe. Die Mitgliedstaaten haben der Union nur begrenzte Kompetenzen übertragen, und diese Begrenzung ist, aus der Verfassungsperspektive mancher Mitgliedstaaten, eine Bedingung für ihre Mitgliedschaft in der Union. Ob dies durch die formale Rechenschaftspflicht gegenüber dem nationalen Parlament (Art. 10 Abs. 2 EUV) ausgeglichen werden kann, ist fraglich. Vielfach haben die nationalen Parlamente nicht die Informationen, die sie benötigen, um wirkungsvoll zu kontrollieren, was auf europäischer Ebene geschieht. Dem hilft der Vertrag von Lissabon gerade im sensiblen Bereich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik (Art. 121, 126 AEUV) auch nicht ab. Dies unterstreicht die Bedeutung der mitgliedstaatlichen Verfassungen für eine nationale, notfalls einklagbare Informationspflicht der jeweiligen Regierung. Hiervon zu unterscheiden sind gesetzliche Mandate, welche den Handlungsspielraum nationaler Regierungen eingrenzen würden. Auf europäischer Ebene würden dadurch über «Paketlösungen» erzielte Kompromisse erschwert. Mit anderen Worten: Die erneuerte Rolle der nationalen Parlamente liegt in wirkungsvollen Kontrollen der nationalen Regierungen, um

diese auf die Suche nach europäischen Entscheidungen zu verpflichten. Insoweit beeinträchtigt die Einschaltung der nationalen Parlamente die Handlungsfähigkeit europäischer Institutionen nicht. Nationale Parlamente können und müssen zu europäischen Lösungen beitragen, soweit die Regierungen dazu nicht mehr bereit sind.

Verschiedentlich wurde in der Vergangenheit darüber diskutiert, ob europäische Entscheidungen durch die Schaffung einer «dritten Kammer» transparenter und demokratischer gestaltet werden könnten. In diese Richtung ging der Vorschlag des ehemaligen Präsidenten des Verfassungskonvents, Giscard d'Estaing, einen «Kongress der Völker Europas» einzurichten, der sich aus Vertretern der nationalen Parlamente sowie des Europäischen Parlaments zusammensetzen sollte. Seine Aufgabe sollte unter anderem sein, den EU-Präsidenten zu benennen oder zu bestätigen und an Verfassungsänderungen mitzuwirken. Der Vorschlag wurde schnell wieder fallen gelassen, war es doch fraglich, ob mit einer neuen Institution viel gewonnen wäre. Auch ein wechselseitiger Austausch der Abgeordneten wäre problematisch, sind nationale Abgeordnete für das Europäische Parlament doch nicht gewählt. Abgeordnete des Europäischen Parlaments wiederum vertreten nicht bloß einen Teil der Unionsbürger und könnten deshalb auch nicht in die nationalen Parlamente «entsendet» werden.

Überlegungen, die Ebenen innerhalb der EU besser aufeinander abzustimmen, macht dies keineswegs überflüssig. Eine Möglichkeit wäre, Wahlen zeitlich zusammenzulegen, etwa dergestalt, dass jeweils ein Drittel der Unionsbürgerinnen und -bürger zeitgleich ihr nationales und das europäische Parlament wählen. Alle zwei Jahre würde so ein Drittel der Abgeordneten des Europäischen Parlaments ausgetauscht werden. Ein Nachteil des gemeinsamen Wahlgangs wäre, dass nationale Themen den Wahlentscheid bei der Europawahl verzerren könnten. Umgekehrt entstünde aber auch die Chance, nationale Wahlen zu europäisieren. Da die Legitimationsstränge nicht unverbunden nebeneinander stehen und sich wahlentscheidende Themen vielfach nicht länger in europäische und nationale Fragen scheiden lassen, liegt es in der Logik unseres Verschränkungsmodells nahe, sich von dem plakativen Gegensatz zwischen Europäisierung und Nationalisierung zu befreien. Wir werden darauf zurückkommen.

b) Das Spannungsverhältnis zwischen Partizipation der Unionsbürger und der sachlichen Qualität politischer Entscheidungen

Eine Kernfrage der europäischen Demokratie ist seit langem die Frage, wie sich die Spannung zwischen politischer Teilhabe der Unionsbürgerinnen und -bürger einerseits und den Sachverhalten angemessenen politischen Entscheidungen andererseits mildern lässt. Gezeigt haben wir bereits, dass föderale Struktur und demokratische Legitimation aufeinander bezogen sind. Es gibt kein kollektives Makrosubjekt, auf dessen Willen das gesamte Handeln der Europäischen Union zurückgeführt werden könnte. Deshalb darf der direkte Rückgriff auf Unionsbür-

gerinnen und -bürger durch deren Vertretung im Europäischen Parlament den durch die nationalen Regierungen ausgedrückten Willen der Staatsvölker im Rat nicht einfach unterlaufen. Beide Stränge bleiben wichtig und lassen sich nicht gegeneinander ausspielen.

Legitimation bedeutet Anerkennungswürdigkeit von Herrschaft.²³¹ Welche Mechanismen dem europäischen Gemeinwesen nicht nur irgendeine, sondern eine demokratische Legitimation geben könnten, zählt zu den strittigen Punkten des Intergrationsprojekts. Das beginnt mit der Frage, inwieweit die bündische Struktur die Notwendigkeit zusätzlicher demokratischer Legitimation minimiert. Nach dem oben Ausgeführten ist klar, dass eine «föderale Legitimation» im Erhalt von zwei Strängen der Rückbindung von Hoheitsgewalt an die Bürger den Bedarf an demokratischer Legitimation nicht ersetzt. Ähnlich umstritten ist die Frage, welche Arten von Legitimation als demokratisch gelten können. Hier konkurrieren zwei Leitbilder:

Das Leitbild autonomer Selbstbestimmung geht von der Herrschaft durch das Legitimationssubjekt aus, auf das jede Ausübung von Hoheitsgewalt zurückgeführt werden muss. Dieses Modell misst die Legitimität des Gesamtsystems danach, wie Teilhabe und Verantwortung organisiert sind. Anspruchsvolle Konzeptionen begnügen sich nicht mit periodischen Parlamentswahlen, sie verlangen auch eine transparente Informationspolitik, denn nur so könnten die Bürgerinnen und Bürger sich frei eine Meinung bilden und dann tatsächlich mitentscheiden. Dieses Modell ist offen für Elemente direkter Demokratie; es lässt sich aber auch im Rahmen des bestehenden Systems verwirklichen, so die Mitglieder des Rats über eine hinreichende parlamentarische Rückanbindung durch die oben genannten Kontrollen verfügen. Was nach traditioneller Lesart verlangt, von uns aber kritisch betrachtet wird, ist das Erfordernis einer vorpolitischen Wir-Identität, die über den Einschluss der Mitglieder einer Gruppe das Legitimationssubjekt erst schaffe. Erst das, so wird betont, erlaube es, einem Teil der Betroffenen auch «unkompensierte Sonderopfer» abzuverlangen.²³² Da es an dieser Verbundenheit fehle, ermangele es, diesem Leitbild zufolge, harten Entscheidungen der EU, die zu einer erheblichen Umverteilung führen, an der so genannten Input-Legitimation. So müssten zum Beispiel die Euro-Rettungsmaßnahmen zwingend in der Hand der Mitgliedstaaten verbleiben.

Das andere Leitbild ist kein echtes Gegenmodell, legt aber doch einen anderen Maßstab zugrunde. Bewertet wird die Union nach ihrer Fähigkeit,

²³¹ Zum normativen Legitimitätsbegriff *Jürgen Habermas*, Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Graf Kielmannsegg (Hrsg.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, 1976, S. 39. Dabei sind normative Legitimation und soziale Anerkennung einer *Herrschaftsordnung* notwendig aufeinander bezogen: *Hans-Heinrich Trute*, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, 2. Aufl. 2012, § 6 Rn. 2.

²³² So *Fritz Scharpf*, Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaates, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), *Europawissenschaft*, 2005, S. 705 (714). Zur Kritik an dieser Überhöhung oben, III.2.a).

Probleme zu lösen. Stellen wir auf Inhalt und Folgen für die Bürger ab, dann messen wir die Legitimität des Herrschaftsverbandes an den Ergebnissen, die er hervorbringt. Diese Vorstellung hat im europäischen Denken eine gewisse Tradition, wurde doch gerade der Sachverstand der Kommission teils als eigenständige Quelle für Legitimation gesehen. Danach «erhöhe sich die Legitimität der Union in dem Maße, in dem sich die Aussichten auf rationale, am Wohlergehen der Betroffenen orientierte Entscheidungen» verbessern.²³³ Die einzurichtenden Verfahren werden dann nicht auf die Verwirklichung von Selbstbestimmung bezogen, sondern unter dem Blickwinkel betrachtet, eine definierte Qualität politischer Leistungen sicherzustellen. Häufig ist hier von der Output-Legitimation die Rede.

Dieser Sicht, die sich weniger auf den Willen der Entscheidungsunterworfenen als vielmehr auf das Wissen der Entscheidungsträger richtet, liegt die Annahme zugrunde, dass es für die Legitimation politischer Entscheidungen nicht allein auf den Gemeinwillen der Bürger, sondern auch auf die Gemeinwohlverpflichtung der Regierenden ankomme. Nahegelegt wird diese Unterscheidung durch die Erosion von der für die griechische Polis noch angenommenen gemeinsamen Identität von Regierten und Regierenden.²³⁴ Deutlich zeigt sich dieses Auseinanderfallen zum Beispiel in der Umweltpolitik. Räumlich und zeitlich haben Entscheidungen hier Folgen, die Menschen oder Generationen betreffen, die nicht in den Entscheidungsprozess einbezogen sind. Basisdemokratische Entscheidungen lassen sich in solchen Fällen kaum rechtfertigen. Es ist verlockend, supranationale Herrschaftsgewalt durch eine ergebnisorientierte Beteiligung zu rechtfertigen, ließen sich so doch flexible Mechanismen finden, um sicherzustellen, dass verantwortlich gehandelt wird. Versucht wird dabei, das Maß der geforderten Verantwortlichkeit nicht allein formal, sondern materiell – nach Politikfeldern unterschieden – zu bestimmen und es davon abhängig zu machen, inwieweit rationale Entscheidungen erwartet werden können. Ob die geringe Beteiligung der Betroffenen dadurch ausgeglichen werden kann, dass man gute Ergebnisse erwartet, bleibt unter demokratischen Gesichtspunkten jedoch fraglich.²³⁵

Wichtig ist jedenfalls der Hinweis, dass es in Demokratien das Problem gibt, die Quantität der Teilhabe mit der Qualität der Entscheidungen aufeinander abzustimmen.²³⁶ Richtig dürfte im Ansatz auch sein, dass die Entscheidung zwischen autonomer Selbstbestimmung einerseits und der Fähigkeit zur Problemlösung andererseits davon abhängig gemacht werden kann, ob wir es

233 *Stefan Kadelbach*, in: ders. (Hrsg.), *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*, 2009, S. 9 (11).

234 Vgl. *Dieter Fuchs*, *Gemeinwohl und Demokratieprinzip*, in: Schuppert/Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl*, 2002, S. 87 (91).

235 Skeptisch *Franzius*, *Gewährleistung im Recht* (FN 198), S. 243.

236 Vgl. *Erhard Denninger*, *Staatsrecht*, 1973, S. 64; *Niels Petersen*, *Demokratie und Grundgesetz*, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, Bd. 58 (2010), S. 137 (148 f.). Wie diese Verbindung aussehen soll, bleibt unsicher.

mit einem machtkonzentrierenden oder einem machverteilenden politischen System zu tun haben.²³⁷ Ein machtkonzentrierendes System wird oft als im hohen Maß dazu in der Lage gesehen, zu handeln und Probleme zu lösen. Es entspricht den demokratischen Idealen des Westminster-Modells. Parteienkonkurrenz, Parlamentswahlen und die öffentliche Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition erlauben es, Verantwortlichkeiten klar zu benennen. Kurz gesagt: Wer sich nicht bewährt, wird abgewählt. Zur effektiven Kontrolle der Macht bedarf es hier einer starken öffentlichen Meinung und politischen Moral, also etwas, das im modernen Verfassungsstaat idealtypisch vorausgesetzt wird.

Anders sieht die Legitimationslast in machverteilenden Systemen aus, in denen zahlreiche Akteure ein Veto einlegen können. Gemeinsames Handeln setzt hier Konsensfähigkeit voraus, was es schwieriger macht, effektiv zu handeln, denn «je mehr Entscheidungsmacht verteilt wird, desto diffuser wird die politische Verantwortlichkeit eines jeden Beteiligten (...) und desto geringer der Legitimationseffekt eines positiven oder negativen Ausgangs allgemeiner Wahlen».²³⁸ Fritz Scharpf, einer der profiliertesten Kritiker dieses Systems, sieht darin eine legitimatorische Schwäche:

Je stärker die machverteilenden «checks and balances» in einer Verfassung ausgeprägt sind, desto schwächer ist die Legitimationskraft des unitarischen Kanals der politischen Willensbildung, weil sowohl der Sanktionsmechanismus der allgemeinen Wahl als auch die Überzeugungskraft politischer Diskurse durch die Diffusion politischer Verantwortlichkeit und die Kakophonie der Argumente der Regierenden geschwächt wird.²³⁹

Wir brauchen diese Einschätzung nicht teilen, um erkennen zu können, dass sich der Legitimationsbedarf in solchen Ordnungen am Ideal der Konkurrenz- oder Wettbewerbsdemokratie nur schlecht orientieren kann. Legitimation wird auf viele Schultern verteilt und begünstigt eine pluralistische Interessenvermittlung. Eröffnet werden viele Zugangsmöglichkeiten für partikulare Verbandsinteressen. Die öffentliche politische Kommunikation spitzt sich gerade nicht im Konflikt zwischen Regierung und Opposition zu,²⁴⁰ sondern findet zwischen denjenigen statt, die eine Vetomacht inne haben. Stehen nicht formale Abstimmungen oder die politische Teilhabe als solche, sondern Rationalität und Qualität politischer Entscheidungen im Vordergrund, kann Politik auch durch beratende Prozesse, die dem Ideal diskursiver Unparteilichkeit folgen, zusätzliche Legitimation gewinnen.

Schließlich ist auch nicht zu übersehen, dass in machverteilenden Ordnungen eine effektive Kontrolle gewissermaßen «im System» verbürgt ist.²⁴¹

²³⁷ So die analytische Unterscheidung von Scharpf, Legitimationskonzepte (FN 232), S. 715 f. Auf ihn geht die Unterscheidung zwischen *Input*- und *Output*-Legitimation zurück.

²³⁸ Scharpf, ebd., S. 718.

²³⁹ Scharpf, ebd., 721.

²⁴⁰ Vgl. Peter Mair, Political Opposition and the European Union, in: Government and Opposition, Bd. 42 (2007), S. 1 (7).

²⁴¹ Das haben wir bereits hervorgehoben, siehe oben, III.1.c).

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Interessen einzelner Gruppen verletzt werden, wird durch den Zwang, einen Konsens zu erreichen, minimiert. Das spricht allerdings weniger gegen als vielmehr für die Stärkung einer kritischen Öffentlichkeit, durch die das Abgleiten in eine technokratische Politik verhindert werden kann. Zu hinterfragen ist die oft zu hörende Diagnose, es fehle an Vermittlungsleistungen einer solchen Öffentlichkeit. Was in machtkonzentrierenden Systemen für die Legitimität politischer Entscheidungen unabdingbar ist, hat in machtvorschränkenden Ordnungen eine andere Bedeutung. Jedenfalls wird der Bedarf an einer gesamthaften Öffentlichkeit dadurch gemildert, dass hier die Kontrolle nicht unterstellt, sondern institutionell gewährleistet ist. Damit ein Handeln legitim ist, muss es einer effektiven Machtkontrolle unterworfen sein, was die sachliche Qualität von Entscheidungen verbessern kann. Eine Geringschätzung des Europäischen Parlaments in seiner Funktion als Kontrolleur würde der EU-Politik dann jene Legitimität nehmen, derer sie bedarf, um zu sachlich überzeugenden Entscheidungen zu gelangen.

Was bedeutet das für die Europäische Union? Gerade weil hier keine staatsanaloge Kollektivität eines robusten Wir unterstellt werden kann, bleibt die Verklammerung von autonomer Selbstbestimmung einerseits und der Problemlösungsfähigkeit andererseits durch die soziale Legitimität, das heißt der wechselseitigen Anerkennung der Unionsbürgerinnen und -bürger, prekär. Gelingt es nicht, die Unionsbürgerinnen und -bürger stärker in die exekutiven Verhandlungen einzu beziehen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Kompromisse weder hinreichend verantwortet, noch den Problemen angemessen sind. Zur Stärkung der unmittelbaren Legitimation durch die Europawahl gibt es deshalb keine Alternative. Für das weitgehend durch die Mitgliedstaaten geprägte Wahlrecht und auch für die Parteien muss konsequent nach «europäischen» Lösungen gesucht werden.

Schreibt man der Europäischen Union hingegen lediglich eine durch die Staaten vermittelte Legitimation zu und erklärt sie für demokratisch nicht legitimationsbedürftig oder sogar für legitimationsunfähig, wird ihr der Zugang zu Aufgabenbereichen verschlossen, die sie heute bereits wahrnimmt. Das ist keine überzeugende Lösung.²⁴² Umgekehrt sollte vielmehr der verbleibende direkte Einfluss der Staaten als Problem ernst genommen werden, da er zu demokratischer Ungleichheit führt.

Begreifen wir demokratische Legitimität als normatives Gebot, setzen wir also auf eine hinreichende autonome Selbstbestimmung durch Wahlen und einen hinreichenden Grad der Beteiligung an politischen Entscheidungen, dann bedarf dies einer pluralistischen Form. Soweit darin ein Mangel gesehen wird, einigermassen klare Verantwortlichkeiten zu benennen, der aus den vielen Kanälen politischer Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten resultiert, dann müsste es radikale Vereinfachungen geben, um dem Willen der Unionsbürger Geltung zu verschaffen. Soll die Union zu «harten» Umverteilungen greifen und den Einzelnen zwangsweise Sonderopfer auferlegen können, dann

²⁴² So aber – statt vieler – *Scharpf*, Legitimationskonzepte (FN 232), S. 731 f.

führt an der Stärkung dieser kollektiven Ordnung kein Weg vorbei. Wir dürfen aber diese Ordnung nicht voluntaristisch überhöhen und damit an bestimmte Eigenschaften eines Volkes anknüpfen, das als eine der politischen Ordnung vorausliegende Größe gedacht wird.²⁴³ Ausgangspunkt müssen vielmehr die Bürgerinnen und Bürger sein, die als Freie und Gleiche die rechtliche Einheitsbildung befördern, dabei aber die politische Herrschaftsgewalt zu keinem einheitlichen Subjekt verschmelzen lassen, das über exakt definierte «Legitimationsketten» erreicht werden könnte.²⁴⁴ Anders gesagt: Verbleibende Pluralität darf durch die Konstruktion einheitlicher Willensakte nicht zum Verschwinden gebracht werden, denn jede Projektion nationalstaatlicher Einheit auf die Union muss Enttäuschungen provozieren.

Zum Dilemma wird die Konstruktion, wenn sie ergebnisorientiert legitimiert werden soll. Zwar kann ein konkretes Ergebnis danach bewertet werden, wie es zustandegekommen ist. Ein Problem wird der Rückgriff auf die Fähigkeit, Probleme zu lösen aber, wenn er allein zur Abgrenzung verwendet wird. In einem solchen Fall wird argumentiert, dass, da die Union nur über pluralisierte – und deshalb im Einheitsmodell verpönte – Stränge der autonomen Selbstbestimmung verfüge, man sich auf ihre Fähigkeiten, Probleme zu lösen, konzentrieren müsse. Diese allerdings erstreckten sich nur auf die bereits vergemeinschafteten Politikfelder und könnten keine Umverteilungen und andere existentielle Entscheidungen zu Lasten der Mitgliedstaaten bewältigen. Beschränkte man die Union auf Problemlösungen, die politisch wichtige Interessen einzelner Gruppen in den Mitgliedstaaten nicht berühren, würde das den politischen Druck nehmen, die unmittelbare Legitimation der EU zu stärken und man verfestigte so bestehende demokratische Defizite.

Es gibt keine Politikfelder, die aus sachlichen Gründen der europäischen Ebene per se entzogen bleiben müssten. Was heute noch sinnvollerweise in der Hand der Mitgliedstaaten ist, kann schon bald eine europäische Aufgabe sein, deren Nichterfüllung die Legitimität der Union im Ganzen schwächt. Hält man das Defizit an demokratischer Legitimation in der EU für gering, da es ja ausreichend institutionelle Zwänge gebe, einen Konsens zu finden, würde auf diesem Weg die europäische Integration mittels nicht-politischer Institutionen fortgesetzt. Dies betrifft vor allem den immer wieder kritisierten, aber angesichts seiner Kompetenzfülle (Art. 19 EUV) doch zumeist erstaunlich sensibel agierenden Europäischen Gerichtshof.²⁴⁵ In dieser Logik ginge jeder Mehrbedarf an Legitimation zu Lasten der als intakt angenommenen demokratischen Strukturen

243 Zur Kritik am legitimationstheoretischen Voluntarismus *Rainer Schmalz-Bruns*, Demokratisierung der Europäischen Union oder Europäisierung der Demokratie?, in: Lutz-Bachmann/Bohman (Hrsg.), *Weltstaat oder Staatenwelt?*, 2002, S. 260 (266 ff.).

244 Zur Untauglichkeit des Legitimationskettenmodells *Petersen*, *Demokratie und Grundgesetz* (FN 236), S. 150 ff.

245 Näher *Michel Rosenfeld*, Comparing Constitutional Review by the European Court of Justice and the U.S. Supreme Court, in: *Kokott/Pernice/Saunders* (Hrsg.), *The Future of the European Judicial System*, 2006, 33 ff.

des Nationalstaates. Die Lösung kann dann nur in der Überwindung dieser Strukturen liegen: Entweder europäischen Rechtsakten müsste die Gefolgschaft verweigert werden – oder es müsste ein europäischer Bundesstaat geschaffen werden. Letzteres ist nach der Verfassungsrechtslage mancher Mitgliedstaaten nicht einfach zu haben.²⁴⁶

c) Europäische Referenden

Unsere Frage nach dem Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Handlungsfähigkeit spitzt sich zu in der Frage nach europäischen Referenden. Direktdemokratische Zustimmung, genauer, der Kampf um die erwünschte Zustimmung, würde die Legitimität der Unionsordnung erhöhen. Von den nationalen Regierungen oder einzelnen Regierungsmitgliedern wird jedoch befürchtet, dass die Handlungsfähigkeit der Union Schaden nehmen könnte, sollten bereits ihre rechtlichen Grundlagen an Volksabstimmungen geknüpft werden. Hier muss daran erinnert werden, dass die Sorge, Referenden könnten zu einem unerwünschten Ergebnis führen, das Instrument als solches nicht in Frage stellt. Gerade ablehnende Referenden lassen sich in legitimisationstheoretischer Sicht auch positiv deuten.²⁴⁷

Soweit es um ein gesamteuropäisches Referendum zu Vertragsänderungen geht, sind für die Zulässigkeit allerdings die Verfassungen der Mitgliedstaaten zu befragen und gegebenenfalls zu ändern.²⁴⁸

Hintergrund der im Verfassungskonvent geführten Debatte um ein europäisches Referendum war das rigide Verfahren zur Änderung der Verfassung. Während nationale Verfassungen mit einer qualifizierten Mehrheit geändert und selbst Änderungen der UN-Charta keine Einstimmigkeit der Mitglieder erfor-

246 Das Bundesverfassungsgericht hat sich in eine missliche Lage manövriert. In der *staatsrechtlichen* Sicht lässt sich das Legitimationsdilemma wie folgt beschreiben: Die Ausübung europäischer Herrschaftsgewalt ist gerechtfertigt, da die Union nicht als Staat demokratisch legitimiert sein müsse. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts erlaubte folgende Lesart: Wolle die Union demokratischer werden, müsse sie ein Bundesstaat werden, was ihr das Grundgesetz mit dem Erhalt von *Staatlichkeit* aber verbiete. Das Lissabon-Urteil bietet nun eine Variante dieser – problematischen – Lesart: Entweder Deutschland bleibt ein souveräner Staat, dann kann die Europäische Union im Grunde nur eine völkerrechtliche Veranstaltung sein. Will sie mehr sein, müsste sie ein Bundesstaat werden. Das aber verbiete der vom Grundgesetz – und vom Unionsverfassungsrecht (Art. 4 Abs. 2 EUV) – geforderte Erhalt der deutschen *Verfassungsidentität*.

247 Das wird selten so gesehen – siehe aber *Brunkhorst*, Unbezahlbare Öffentlichkeit (FN 77), S. 12.

248 Das gegenüber direktdemokratischen Elementen sehr zurückhaltende Grundgesetz erlaubt für die nationale Ratifikation keine Volksabstimmung. Noch weiter geht das Bundesverfassungsgericht, das eine nennenswerte Stärkung der europäischen Demokratie nur in der Aufgabe der alten zugunsten einer neuen Verfassung durch das deutsche Volk (Art. 146 GG) zu erkennen vermag. Das aber ist – abgesehen von anderen Einwänden – unrealistisch. Führen wir den Gedanken zu Ende, scheint es geradezu abenteuerlich, von einem Gericht den Weg in die Revolution aufgezeigt zu bekommen.

dem, verlangt Art. 48 Abs. 4 S. 2 EUV weiterhin die Zustimmung *aller* Mitgliedstaaten. Der kleinste Staat – unionsweit eine äußerst kleine Minderheit – kann sich hier gegenüber dem Willen aller anderen Mitgliedstaaten durchsetzen und eine Vertragsänderung blockieren. Die meisten Vorschläge, die dieses Verfahren mit der Einführung eines unionsweiten Referendums erleichtern wollen, scheiterten bislang am garantierten Recht eines jeden Mitgliedstaates, eine Änderung des Primärrechts nicht ohne Zustimmung nach den eigenen verfassungsrechtlichen Regelungen akzeptieren zu müssen. So naheliegend es sein mag, in einer aus 27 und mehr Einzelstaaten bestehenden Union die Einstimmigkeit durch Mehrheitsentscheidung zu ersetzen, so verheerend wären die politischen Folgen. Denn eine unionsweite Volksabstimmung würde in Kauf nehmen, dass Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung im Rahmen eines unionsweiten Referendums die Zustimmung verweigert hat, zugunsten der europäischen Mehrheit die Neuregelung dennoch akzeptieren oder die Union verlassen müssten.²⁴⁹ Wir halten deshalb fest: Die Gleichheit der Staaten kann nicht einfach durch die Gleichheit der Bürger ersetzt werden.

Realistischer ist der Vorschlag, die Ratifikation durch die Einzelstaaten nicht anzutasten, ihnen aber ein Referendum nachzuschalten. Auf diese Weise würde zumindest deutlich, dass die Verfassungsgrundlagen nicht allein Sache der Staaten, sondern auch Sache der Bürger sind. In Kraft treten würden Vertragsänderungen erst nach einem bestätigenden Votum durch die Mehrheit der Unionsbürger. Aber auch hier fragt sich, was mit einem Staat geschehen würde, dessen Bevölkerung mehrheitlich gegen Änderungen stimmt. Zwar würde dies das Inkrafttreten nicht verhindern, wohl aber müsste sich der betreffende Staat die Frage nach einem «freiwilligen» Austritt aus der Union stellen. Eine weichere Variante wären konsultative Referenden, die einzelstaatlichen Ratifikationen vorgeschaltet werden könnten. In den Mitgliedstaaten, in denen eine parlamentarische Ratifikation vorgeschrieben ist, wären sie für die parlamentarische Entscheidung nicht bindend, könnten aber das nationale Parlament dazu anhalten, bei seiner Entscheidung den Mehrheitswillen der Unionsbürger zu berücksichtigen. Im Vertrag von Lissabon findet sich nichts zu unionsweiten Referenden. Ein europäisches Verfahren paralleler nationaler Referenden bedürfte aber einer Ermächtigung im Vertrag, müsste also zunächst von allen Mitgliedstaaten akzeptiert werden, um eine Regelungszuständigkeit der EU begründen zu können.²⁵⁰

Fehlt auch die politische Kraft für ein gesamteuropäisches Referendum, so ist doch erstaunlich, dass selbst «kleine» Lösungen, wie eine auf Art. 308 EG a.F. gestützte Harmonisierung, derzufolge alle Ratifikationen durch die Mitgliedstaaten an einem Tag erfolgen würden, nicht ernsthaft erwogen wurden. Die ungleichzeitige Ratifikation durch die Einzelstaaten ist für die Union ein bedeu-

²⁴⁹ Zu dieser politischen Folgenbetrachtung bereits *Michaele Schreyer*, Zur Zukunft des Verfassungsvertrags, 2007, S. 25 f.

²⁵⁰ Vgl. *Neil MacCormick*, How to Adopt a European Constitution – and How Not to Adopt One, FCE 8/05.

tendes Problem – das hat der gescheiterte Verfassungsvertrag gezeigt. Nachdem eine Reihe von Mitgliedstaaten, darunter Spanien in einem Referendum, den Vertrag bereits ratifiziert hatten, verweigerte die Bevölkerung in Frankreich und in den Niederlanden die Zustimmung. In Deutschland hatten Bundestag und Bundesrat jeweils mit überwältigender Mehrheit dem Vertrag zugestimmt, doch der Bundespräsident sah sich nach dem negativen Ausgang der Referenden in Frankreich und den Niederlande nicht verpflichtet, das Zustimmungsgesetz zu unterzeichnen. Die gegenwärtige Rechtslage schwächt die Legitimation erheblich. So können sich einzelne Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung für das europäische Projekt entziehen, indem negative Entscheidungen in anderen Mitgliedstaaten abgewartet werden. Ein Beispiel war Tschechien, wo der Staatspräsident auf ein negatives Referendum in England hoffte, um trotz parlamentarischer Zustimmung den Vertrag von Lissabon nicht unterzeichnen zu müssen. Letztlich machte erst das tschechische Verfassungsgericht in seinem zweiten Lissabon-Urteil²⁵¹ den Weg zum Inkrafttreten des Vertrags frei, indem es die Exekutive dazu zwang, den parlamentarischen Willen zu respektieren²⁵² und den Vertrag zu ratifizieren.

Politisch ist diese außerordentlich missliche Situation nur zu ändern, wenn die einzelstaatlichen Ratifikationen zeitgleich stattfinden. Mag es auch praktische Schwierigkeiten geben, sollten umfassende Vertragsänderungen den Mitgliedstaaten an einem Tag, etwa zeitgleich zur Wahl des Europäischen Parlaments, zur Entscheidung vorgelegt werden – rechtlich ist ein solcher Weg über die offene Handlungsermächtigung des Art. 352 AEUV möglich.

Für die Union spielt die Zeit eine erhebliche Rolle. So wichtig es in zeitlicher Hinsicht auch ist, differenzierte Integrationsschritte auszuloten und zu beschreiten – mit Blick auf die Ratifikation wäre eine zeitliche Harmonisierung sehr wünschenswert. Der Preis hierfür ist zugegeben hoch, könnte die Politik doch weder mit einer anderswo bereits erfolgten oder noch ausstehenden Zustimmung argumentieren. Damit würde es auch an einem Korrektiv fehlen, im Ratifikationsprozess politischen Druck auf potentielle «Wackelkandidaten» auszuüben. Das erschwerte, wenn auch nicht prinzipiell ausgeschlossene Wiederholen eines Referendums würde dabei aber den Druck auf die Regierungen erhöhen, sich für grundlegende Vertragsrevisionen der Zustimmung aller, nicht nur der «eigenen» Unionsbürger zu vergewissern.

Europapolitik ist keine herkömmliche Außenpolitik, die unter dem Primat der Exekutive betrieben werden kann. Handlungsfähiger wird die Union nur dann werden, wenn sie die demokratischen Strukturen stärkt und das «Projekt»

251 Verfassungsgericht der Tschechischen Republik, Urteil v. 3.11.2009, Pl. ÚS 29/09, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2010, 209 ff. Im ersten Lissabon-Urteil folgte das Gericht dem neueren Souveränitätsverständnis und sah im durch den Vertrag bewirkten Integrationszuwachs keinen Verlust staatlicher Souveränität, sondern die Möglichkeit, diese Souveränität durch gemeinsames Handeln zu stärken.

252 Würdigung: *Ley*, Brünn betreibt die Parlamentarisierung der Union (FN 28), S. 166 ff.

so für die Bürgerinnen und Bürger auch erlebbar macht. Dafür muss – wie in jeder Demokratie – das Risiko des Scheiterns eingegangen werden.

An die Stelle eines schiebchenweisen «Weiter so», begleitet von den mitunter herablassenden Versuchen der europapolitischen Eliten, das europäische Projekt «bürgernäher» zu gestalten, muss eine Politik treten, die echte Alternativen aufzeigt, zur Abstimmung bringt und sie damit «aneignungsfähig» macht. Gerade weil das im konsensual geprägten System nur begrenzt zu haben ist, müsste die grundsätzliche Ausrichtung der Unionspolitik stärker von den Unionsbürgerinnen und -bürgern mitbestimmt werden. Das spricht dafür, direkt-demokratische Elemente – die über die Europäische Bürgerinitiative (EBI) für konkrete Rechtsakte hinausgehen – auszuweiten.

Auch über Verfassungsfragen kann prinzipiell in einem Referendum entschieden werden. Die Sorge, Referenden könnten populistisch missbraucht werden, darf nicht dazu führen, dass auf dieses Mittel von vornherein verzichtet wird.

Allerdings fragt man sich, inwieweit Referenden einen tatsächlichen Legitimationsgewinn für die Union bringen. Denn «in der Realität lebendiger Verfassungen [gibt es] keine punktuelle, einmalige und abschließende Verfassunggebung auf einen Schlag».²⁵³

Einmalige Akte der Zustimmung können sich immer nur auf den Status quo beziehen, die Unionspolitik aber nicht dauerhaft legitimieren. Zu der zweifellos wichtigen Frage, wie eine politische Grundordnung demokratisch erzeugt wird, tritt die nicht minder wichtige, wie es gelingen kann, einen lebendigen Austausch über grundsätzliche politische Entscheidungen unter sich permanent verändernden Bedingungen anzustoßen und aufrecht zu erhalten.

Die Antwort zu finden darf nicht – jedenfalls nicht allein – der intellektuellen Debatte überlassen werden. In der Realität sieht es jedoch so aus, dass es nach der recht intensiv geführten Verfassungsdebatte zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu einer Erschöpfung gekommen ist. Für den revolutionären Schritt in eine durch europaweite Referenden erzeugte Grundordnung fehlen auf absehbare Zeit die politischen und rechtlichen Voraussetzungen. Abgesehen von der Sprengkraft, die ein Überdenken der vertraglichen Grundordnung der EU hätte, ist dieser Weg auch theoretisch anfechtbar. Der Versuch, das Handeln der Union mit erhöhter Legitimität auszustatten, wird nach allem, was wir weiter oben ausgeführt haben, ohne die Zielvorstellung auskommen müssen, einen Idealzustand, ähnlich dem eines Staates, anzustreben. Das macht punktuelle Vertragsreformen nicht überflüssig, wie am Beispiel des Wahlrechts noch zu zeigen sein wird. Die Frage aber, ob eine Änderung der Verträge über ein Referendum legitimiert werden soll, muss auch in Zukunft der Entscheidung des jeweiligen Mitgliedstaates überlassen bleiben. An die Stelle der großen, von einem Kollektiv vermittelten Legitimation treten eine Vielzahl kleiner Legitimationsmechanismen, zu denen

²⁵³ *Anne Peters*, Europäische Öffentlichkeit im europäischen Verfassungsprozess, in: Franzius/Preuß (Hrsg.), Europäische Öffentlichkeit, 2004, S. 271 (285).

auch direkt-demokratische Elemente gehören. Repräsentative Demokratien eignen sich für die Ergänzung um solche Elemente durchaus.²⁵⁴ Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) muss hier nicht das letzte Wort bleiben. Klar zu sein hat aber auch, dass sich die politischen Akteure durch eine stärkere Bürgerbeteiligung nicht aus der Verantwortung stehlen können.

4 Demokratiepolitische Reformideen

a) Zum Verhältnis der Demokratie auf supranationaler und mitgliedstaatlicher Ebene

Wer von europäischer Demokratie spricht, kann von Demokratie in den Mitgliedstaaten der EU nicht schweigen.

Es ist, wie wir gesehen haben, eine Eigenart der Europäischen Union, dass sie als eine Union der Völker, die sich in demokratischen Staaten verfasst haben, ihre eigenen demokratischen Werte und Institutionen nur im Zusammenspiel mit den demokratischen Institutionen der Mitgliedstaaten verfolgen und verwirklichen kann. Nochmals sei auf Art. 2 EUV hingewiesen, wo ausdrücklich festgeschrieben ist, dass der Union und ihren Mitgliedstaaten bestimmte Werte – die Achtung der Menschenwürde, der Freiheit und eben auch das Prinzip der Demokratie – «gemeinsam» sind. Damit wird mehr als nur eine Übereinstimmung bekräftigt, wie das in internationalen Vereinbarungen zwischen Staaten häufig vorkommt. «Gemeinsamkeit» bedeutet wechselseitige Verpflichtung und geteilte Verantwortung von Union und Mitgliedstaaten.

Bezogen auf das Prinzip der Demokratie bedeutet es die gemeinsame Verantwortung dafür, dass die Individuen in ihrer zweifachen Rolle als Bürgerinnen und Bürger ihres Heimatstaates und der Union das gleiche Niveau an demokratischer Teilnahme genießen; verschieden ist lediglich die Art, wie die beiden Rollen institutionell ausgestaltet werden. Folgerichtig legt Art. 7 Abs. 3 EUV ausdrücklich fest, dass ein Mitglied, das in seinem Hoheitsbereich demokratische Prinzipien verletzt, nicht länger an der Willensbildung im Rat der EU mitwirken kann.

In vielen politischen und wissenschaftlichen Diskussionen über die Demokratie in der EU wird der empirische Zustand der europäischen Demokratie mit dem Idealzustand der nationalstaatlichen Demokratie verglichen. Das führt vorhersehbar zu dem Ergebnis, dass Probleme mit der Demokratie in Europa ausschließlich an der EU festgemacht werden. Die Demokratien in den Mitgliedstaaten geraten so aus dem Blick, ihr Zustand wird stillschweigend als unproblematisch gesehen. Selbst dort aber, wo demokratische Defizite in den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden, wird dies als eine «ganz andere Diskussion» behandelt, die von der Debatte über die europäische Demokratie strikt zu trennen sei. Wir halten beide Annahmen für falsch. Letztere steht, wie im vorigen Absatz dargelegt, im Widerspruch zum Vertrag und verkennt die Bedeutung, die

²⁵⁴ Vgl. jüngst etwa *Werner J. Patzelt*, Die Stimme des Volkes, FAZ v. 3.6.2011, 9.

die institutionelle Verzahnung von nationalstaatlichem und supranationalem demokratischen Impuls in Gestalt der Bürgerin bzw. des Bürgers hat, die ja auf beiden Ebenen zum politischen Handeln ermächtigt sind.

Man übersieht die Eigenart der supranationalen Demokratie der Union, wenn man vergisst, wie eng sich nationalstaatliche und supranationale Ebene aufeinander beziehen. Hieraus folgt, dass die Qualität der demokratischen Systeme in den Mitgliedstaaten für den Zustand der Demokratie in der EU von entscheidender Bedeutung ist.

b) Demokratische Innovationen auf mitgliedstaatlicher Ebene

Fragen nach dem Zustand der Demokratie stellen sich für alle demokratischen Gesellschaften.²⁵⁵ Wir sprechen hier jedoch nur von Europa. In der neueren vergleichenden Demokratieforschung wird immer wieder auf das Paradox hingewiesen, dass es in den letzten zwei Jahrzehnten weltweit, gerade auch in Europa, eine Welle der Demokratisierung gab und autoritäre Regime von Demokratien verdrängt wurden, während zugleich in den alten Demokratien des Westens unübersehbare Zeichen «demokratischer Erschöpfung» zu beobachten sind: sinkende Wahlbeteiligung, rückläufiges Engagement in Parteien und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, politische Entfremdung, Apathie, Unzufriedenheit und Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem politischen Betrieb und den demokratischen Eliten sowie schließlich die wachsende Anziehungskraft populistischer Denkmuster und Bewegungen.²⁵⁶ Es wäre allerdings voreilig, diese Schwäche auf das mangelnde Interesse der Bürgerinnen und Bürger zu schieben. Zu Recht ist bemerkt worden, dass die Meinungen und das politische Verhalten der Bürgerinnen und Bürger durch komplexe institutionelle Rahmenbedingungen geprägt werden. Zwar beruhen Präferenzen und Handlungsweisen auf individuellen Entscheidungen, dennoch sei es möglich, demokratische Institutionen so zu gestalten, dass spezifische Werte zum Ausdruck gebracht und Anreize für bestimmte Arten des Handelns geschaffen werden.²⁵⁷

Vorschläge für eine institutionelle Stärkung und Erneuerung der Demokratie – sei es auf nationalstaatlicher, sei es auf der supranationalen Ebene – haben allerdings nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie auf die Ursachen der Unzufriedenheit eingehen. Einige davon lassen sich freilich durch institutionelle Neuerungen

²⁵⁵ *Sonia Alonso/John Keane/Wolfgang Merkel* (Hrsg.), *The Future of Representative Democracy*, 2011.

²⁵⁶ Vgl. *Philippe C. Schmitter/Alexander H. Trechsel*, *Green Paper on the Future of Democracy in Europe for the Council of Europe by a working group of high level experts*, 16 ff., statistische Angaben: 100 ff.; vgl. auch *Philippe C. Schmitter*, *Diagnosing and designing democracy in Europe*, in: *Alonso/Keane/Merkel* (Hrsg.), *The Future of Representative Democracy* (FN 255), S. 191 ff.; *Klaus v. Beyme*, *Representative Democracy and the populist temptation*, ebd., S. 50 ff.

²⁵⁷ *Vivien Lowndes*, *Conference Report*, in: *Council of Europe* (Hrsg.) *Reflections on the future of democracy in Europe*, 2005, S. 11 (14).

nicht beheben, da sie sich dem politischen Handeln, zumindest auf national-staatlicher Ebene, ganz oder doch weitgehend entziehen. Grundlegende Veränderungen wie der demographische Wandel, die Digitalisierung von Produktion und Kommunikation, die Globalisierung des wirtschaftlichen Wettbewerbs sowie grenzüberschreitende Migration erzeugen bei vielen Bürgerinnen und Bürgern, insbesondere bei solchen mit geringem Bildungsgrad, «politischen Frust» darüber, den Folgen ohnmächtig ausgeliefert zu sein, was das Vertrauen in die Legitimität der demokratischen Ordnung schwächt und dazu führen kann, dass sich Menschen von ihren Institutionen und Werten abwenden.²⁵⁸ Die Autoren des Grünbuchs über die Zukunft der Demokratie in Europa führen nicht zufällig Bildung als wichtigsten Faktor auf, um den Grad politischer Unzufriedenheit zu bestimmen.

Daneben gibt es aber auch Gründe, mit der demokratischen Ordnung unzufrieden zu sein, die im Staat und seinen Institutionen liegen. Das Augenmerk muss hier Themen gelten wie der Qualität von demokratischer Vertretung und Teilhabe, Eigenheiten des Wahlsystems, dem Zustand politischer Parteien und der Art ihrer Finanzierung sowie der politischen Öffentlichkeit, insbesondere den Massenmedien. Vorschläge, die Demokratie zu erneuern, beziehen sich in der Regel auf diesen institutionell gestaltbaren Bereich. Das zitierte, von Experten im Auftrag des Europarats verfasste Grünbuch enthält hierzu eine «Wunschliste», die nicht weniger als 28 Vorschläge umfasst, die von Wahlreformen, die den Wählerinnen und Wählern ein höheres Maß an Autonomie einräumen, über Formen demokratischer Teilnahme jenseits von Wahlen, bis hin zu neuen Wegen der Finanzierung von Politik und Parteien reichen.²⁵⁹ Eine Studie von Graham Smith führt nicht weniger als 57 demokratische Neuerungen auf.²⁶⁰ Nicht alle diese Ideen eignen sich dafür, die europäische Demokratie zu stärken, doch sind einige immerhin erwägenswert und könnten die Phantasie europäischer Demokratinnen und Demokraten beflügeln.²⁶¹

Nicht minder wichtig als verfahrensmäßige, teils fast technisch anmutende Aspekte sind die Hintergründe und Werte, die durch den demokratischen Prozess entfaltet werden sollen. Unabhängig von der wissenschaftlich nicht zu entscheidenden Frage, ob Demokratie Selbstzweck ist oder Mittel zur Entfaltung der Möglichkeiten und Fähigkeiten des Individuums, ist die institutionelle Gestaltung einer demokratischen Ordnung mehr als eine lediglich technische Nachbesserung. Indem sie die Rücksicht auf Andere, auf die Umwelt und auf die Zukunft zu ermutigen sucht, verkörpert sie sinnfälligerweise die Bedeutung von Politik als eines Feldes verantwortlichen Handelns. Wir kommen darauf zurück.

258 Hierzu materialreich *Schmitter/Trechsel*, Green Paper (FN 256), S. 19 ff.

259 Ebd., S. 66 ff.

260 *Smith*, *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World*, 2005.

261 Vgl. *Smith*, ebd., S. 7 ff.

c) Demokratische Ansätze auf internationaler Ebene

Auf den ersten Blick erscheint es wenig plausibel, Anregungen für demokratische Neuerungen in der EU ausgerechnet auf internationaler Ebene zu suchen, denn hier besteht offenkundig ein weit größeres demokratisches Defizit als in der EU, ganz zu schweigen von ihren Mitgliedstaaten. Tatsächlich wird unsere Ausbeute, wie sich zeigen wird, auch recht mager sein. Der Grund für die Einbeziehung dieser Ebene in unsere Überlegungen ist methodischer Art. Unsere bisherige Betrachtung der Möglichkeiten, die Demokratie in den Mitgliedstaaten zu erneuern, ging darauf zurück, dass die Demokratie in der EU mit der in den Mitgliedstaaten untrennbar verbunden ist – dass sie sich einander wechselseitig bedingen. Aber die EU ist eben auch eine internationale Organisation. Diese Eigenschaft ist für die Empfänglichkeit der EU, sich demokratisch umzugestalten, nicht minder bedeutsam als ihre Verbindung mit den Mitgliedstaaten. Während jedoch letztere – jedenfalls der Idee nach – die Demokratie in der EU inspiriert, könnte der Status der EU als auch internationale Organisation eine strukturelle Grenze für ihre Demokratisierung bedeuten. Um diese Frage geht es in den folgenden Erwägungen.

aa) Das «demokratische Dilemma» der zunehmend fehlenden Deckungsgleichheit von gesellschaftlichem und politischem Raum

Wenn von dem demokratischen Defizit der Europäischen Union die Rede ist, dann wird in der Regel auf ein meist diffuses Gefühl der Machtlosigkeit der Bürgerinnen und Bürger gegenüber einem fernen und anonymen politischen Zentrum «in Brüssel» verwiesen, wo Entscheidungen getroffen werden, die zunehmend in die Alltagswelt der Menschen eingreifen. Die Grundlagen für dieses Gefühl lassen sich durchaus präzise benennen. Einerseits ist es der Mangel an Einfluss auf jene «in Brüssel» getroffenen Entscheidungen, ja auf die Gestaltung der politischen Programme der Union generell; zum anderen ist es das Fehlen wirkungsvoller Instrumente, von den politisch Handelnden Verantwortung einzufordern. Wesentlich gespeist wird diese Unzufriedenheit vom Vergleich mit dem jeweiligen Heimatstaat, in dem man immerhin die Namen der relevanten politischen Akteure kennt, denen man politische Entscheidungen anlasten und die man abwählen kann. Gleichzeitig jedoch stellt der Europarat fest, dass in Europa zwar mehr Menschen als je zuvor demokratische Werte anerkennen, die Demokratie in den europäischen Staaten aber ihre Ausstrahlung verloren habe und keine mobilisierende Kraft mehr auf die Bürger entfalte.²⁶²

Diese widersprüchliche Beobachtung ist aufschlussreich. Sie führt uns zu dem «demokratischen Dilemma», das in Verhältnissen auftritt, in denen die Gegenstände von Entscheidungen nicht mit der Reichweite der Instrumente übereinstimmen, die die demokratische Legitimation und Kontrolle dieser Entscheidungen vermitteln sollen. Die mangelnde Deckungsgleichheit

²⁶² Lowndes, Conference Report (FN 257), S. 12.

zwischen der Tragweite von Entscheidungen und der Reichweite der demokratischen Kontrolle ist dabei keine Besonderheit der EU. Sie tritt stets dann auf, wenn eine Gesellschaft Einwirkungen ausgesetzt ist, deren Ursachen jenseits ihres Einflussbereichs liegen²⁶³. Situationen dieser Art können bewusst gewählt sein (wie beim Beitritt zu einer internationalen Organisation) oder bloß faktische Folge gewachsener internationaler wirtschaftlicher Verflechtung und politischer Abhängigkeiten sein. Über Jahrhunderte waren sie selbstverständlicher Bestandteil der internationalen Politik. Problematisch wurde dies erst im Zeitalter der Demokratie, in dem der Anspruch der Völker auf Selbstherrschaft buchstäblich an die Grenze ihrer Staatlichkeit stieß und sie feststellen mussten, dass ihre demokratische Entscheidungsfreiheit durch Faktoren jenseits ihrer Grenzen zum Teil erheblich eingeschränkt wird. Soweit die internationale Verflechtung selbst gewählt ist, wird sie in der Regel eingegangen, da man sich Vorteile für die eigene Wirtschaft, Sicherheit oder politisch-strategische Position erwartet. In einem solchen Fall geraten demokratische Staaten in das von Robert Dahl beschriebene Dilemma, zwischen politisch-ökonomischer Leistungsfähigkeit und demokratischer Selbstbestimmung wählen zu müssen.

Tatsächlich handelt es sich um einen Tausch. Um Wohlstand und Sicherheit zu erhalten oder zu steigern, stimmen die Bürgerinnen und Bürger zu, Teile der nationalen Entscheidungsbefugnisse an Instanzen zu übertragen, die sich ihrer demokratischen Kontrolle entziehen. Darauf folgt häufig Frustration: Mit der nationalen Demokratie sind Bürgerinnen und Bürger unzufrieden, da die demokratischen Rechte, politisch mitzubestimmen, zunehmend als inhaltslos erfahren werden. Zwar bleiben diese Rechte formal unangetastet, drohen aber einen schleichenden Prozess inhaltlicher Auszehrung zu unterliegen, da der von ihnen zu beeinflussende Bestand von «Aufgaben und Befugnisse(n) von substantiellem politischem Gewicht»²⁶⁴ zusehends schrumpft. Die von Regierungen und Parlamenten zu beeinflussenden Faktoren liegen wegen der vielfältigen und engen internationalen ökonomischen und politischen Verflechtungen außerhalb der durch die Staatsgrenzen definierten ausschließlichen Gestaltungsmacht. Wir können hier von einer Kluft zwischen dem grenzüberschreitenden Raum des Bewirkens und dem national-territorial begrenzten Raum des Verantwortens sprechen. Was demokratisch beherrscht und verantwortet werden kann, droht politisch bedeutungslos zu werden oder ist es gar schon geworden.

Dies gilt nicht nur in Bezug auf die Europäische Union, auf die sogleich zurückzukommen ist. Auch außerhalb der EU sind gewichtige politische Fragen gesellschaftlicher Regulierung aus dem Kompetenzbereich nationaler Institutionen abgewandert und auf internationale Gremien übergegangen. So werden, um ein aktuelles Beispiel zu nennen, wesentliche Finanzmarktregulierungen, die die Bürgerinnen und Bürger als Steuerzahler und Garanten der Existenz

263 Hierzu und zum Folgenden *Robert A. Dahl*, A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation, in: *Political Science Quarterly*, Bd. 109 (1994), S. 23 ff.; *ders.*, *On Democracy*, 2000, S. 114 ff.

264 BVerfGE 89, 155, 207 *Maastricht*; BVerfGE 123, 267 *Lissabon* Rn. 246, 275, 351.

sogenannter systemrelevanter Banken» erheblich betreffen, faktisch vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht bestimmt, einem internationalen Gremium von Vertretern nationaler Zentralbanken. In nichtöffentlichen und demokratischer Kontrolle weitgehend entzogenen Verfahren erlässt er Empfehlungen für den Finanzsektor, die zwar rechtlich nicht bindend, aber doch als Norm anerkannt sind und die anschließend regelmäßig von den beteiligten Staaten in nationales Recht umgesetzt werden.²⁶⁵

Hierbei handelt es sich zweifellos um Regulierungen «von substantiellem politischem Gewicht», die gleichfalls Gegenstand wachsender Unzufriedenheit sind, erfolgen sie doch jenseits demokratisch organisierter Verantwortung. Hier besteht eine Kluft zwischen denen, die von den Entscheidungen betroffen sind, und denen, die diese Entscheidungen treffen.²⁶⁶ Entsprechend gewinnen viele Bürgerinnen und Bürger den Eindruck, ohnmächtig den Folgen von Entscheidungen und Prozessen ausgesetzt zu sein, auf die sie keinen Einfluss haben. Dies ist die andere Seite der Diskrepanz zwischen Wirkungs- und Verantwortungsraum: Für Entscheidungen von politischer Bedeutung gibt es keine institutionelle demokratische Verantwortung. Im Kern handelt es sich um eine zeitgenössische Version des der US-amerikanischen Revolution vorausgehenden Vorwurfs einer *taxation without representation*.

Dieses Fehlen demokratisch verantwortlichen Handelns, lässt viele Bürger die von internationalen Organisationen getroffenen Entscheidungen – obgleich ihnen bewusst ist, dass die eigene Regierung daran mitgewirkt hat – als Fremdkörper in ihrer überwiegend durch nationale Traditionen geprägten Lebenswelt empfinden.

Das Unbehagen hieran steht nicht im Widerspruch zu der bei vielen Bürgerinnen und Bürgern vorhandenen Einsicht, dass in der Summe die wirtschaftlichen, militärischen und politischen Vorteile der Mitgliedschaft ihres Landes in internationalen Organisationen überwiegt. Im Gegenteil: Viele Bürgerinnen und Bürger spüren, dass jene lebensweltlich bedeutsamen Eingriffe letztlich selbst gewählt sind und ihnen im eigenen Namen auferlegt werden, die das Gefühl der Frustration überhaupt erst entstehen lassen und in der Folge dann das Bedürfnis nach effektiver Beteiligung auslösen.

bb) Grundlegende demokratische Innovationen der Vergangenheit

Lässt sich diese Kluft zwischen Wirkungs- und Verantwortungsraum durch eine Demokratisierung des nun international, im Extremfall global gewordenen politischen Raumes aufheben? Das wird davon abhängen, ob es gelingen kann, die demokratische Idee an die neuen Bedingungen anzupassen, die durch fortschreitende Prozesse der Denationalisierung – genauer: der Deterritoriali-

²⁶⁵ Vgl. Bank für internationalen Zahlungsausgleich. Antwort des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht auf die Krise: Bericht an die G20, 2010.

²⁶⁶ Vgl. Michael Zürn/Gregor Walter-Drop, Democracy and representation beyond the nation state, in: Alonso/Keane/Merkel (Hrsg.), The Future of Representative Democracy (FN 255), S. 258 (262 f.).

sierung, das heißt der Lockerung der seit etwa 350 Jahren bestehenden Verbindung zwischen Territorium und Gesellschaft²⁶⁷ – vorwiegend in der OECD-Welt entstanden sind. **In der Geschichte der Demokratie hat es bereits mehrfach grundlegende Umwandlungen gegeben, die jeweils im Zusammenhang mit der Ausdehnung des Raumes der Politik standen – sei es des physischen Gebietes, der einbezogenen Menschen oder der Gegenstände politischer Beratung und Entscheidung.**²⁶⁸

Der bedeutsamste Entwicklungsschritt war zweifellos die Überwindung der Versammlungsdemokratie, deren räumliche Schranken das Schicksal der antiken griechischen Polis-Demokratie besiegelten, als das monarchisch verfasste Makedonien eine effizientere Form politischer Herrschaft errichtete.²⁶⁹ Für geographisch ausgedehnte Herrschaftsgebiete musste die Demokratie neu erfunden werden. Dies geschah erst durch die in Europa schon seit der Antike, insbesondere aus der Verfassungsgeschichte der Kirche, bekannte Idee der Repräsentation²⁷⁰, die auf dem naturrechtlichen Prinzip der gleichen Freiheit aller Menschen beruht. Bis ins 18. Jahrhundert hinein hatte die Vorstellung vorgeherrscht, dass es Demokratie nur in kleinen örtlichen Gemeinschaften geben könne – in einer persönlichen Versammlung der Gemeindegossen.

Bekanntlich waren es die amerikanischen Siedler, die mit ihrer Verfassung von 1787 in den Vereinigten Staaten von Amerika die erste Demokratie in einem modernen, durch überörtliche territoriale Ausdehnung gekennzeichneten Staat errichteten. Das Prinzip der Repräsentation – die Herstellung von Anwesenheit von Abwesenden – wurde zum tragenden Fundament für eine Vielzahl von institutionellen Erfindungen, die der Demokratie eine ihrer ursprünglichen Idee nach unbekannt Richtung gaben. Zum Prototyp moderner Repräsentation wurden die Parlamente als Volksvertretungen.²⁷¹ Wahlen und unterschiedliche Wahlsysteme, Rechenschaftslegung der Regierenden, ja überhaupt das Prinzip der politischen Verantwortung setzen Repräsentation voraus – das Handeln für Andere und deren Wohl, ohne sie dabei zu entmündigen oder zu bevormunden. Besonders folgenreich wurden die durch die Praxis der Repräsentation sichtbar hervortretenden Interessenunterschiede in der politischen Gemeinschaft. Volksvertreter/innen in Parlamenten können im Gegensatz zu Vollversammlungen argumentieren, verhandeln, Kompromisse schließen und auf diese Weise die Einheit der politischen Gemeinschaft wahren. Eine uneinige Versammlung droht zu zerfallen; ihr Streit muss unter allen Umständen vermieden werden,

267 Zürn/Walter-Drop, *Democracy and representation* (FN 266), S. 261 ff.

268 Vgl. Dahl, *On Democracy* (FN 263), S. 7 ff.; Schmitter, *Diagnosing and designing democracy in Europe* (FN 256), S. 191 f.

269 Vgl. Christian Meier, *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*, 1983; Dahl, *A democratic dilemma* (FN 263), S. 25 f.

270 Vgl. Hasso Hofmann, *Repräsentation: Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert*, 1998.

271 Vgl. Heinz Rausch (Hrsg.) *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung. Wege der Forschung*, 1968; ders. (Hrsg.), *Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung*, 1974.

soll nicht die politische Gemeinschaft selbst zerfallen.²⁷² So erklärt sich übrigens Rousseaus unbeugsames Beharren auf der Einstimmigkeit demokratischer Entscheidungen; bekanntlich lehnte er den Gedanken einer Volksrepräsentation strikt ab. Die Begründer der amerikanischen Demokratie selbst waren sich zum Teil der Tragweite ihrer Erfindungen gar nicht bewusst und polemisierten ausgiebig gegen Uneinigkeit und Parteigeist, obwohl dies eine Gefahr allenfalls für kleine und durch unmittelbare Anwesenheit und Abstimmung gekennzeichnete Gemeinschaften ist.

Repräsentation öffnete denn auch den Weg zu einer weiteren tiefgreifenden demokratischen Transformation, die sich freilich über mehrere Jahrzehnte erstreckte, nämlich die Erweiterung der Demokratie, indem sie für alle Schichten eines Volkes geöffnet wurde. Die schrittweise Beseitigung der Schranken des aktiven und passiven Wahlrechts für die unteren Schichten der Gesellschaft und für Frauen, die schließlich dazu führte, dass die Bürgerrechte auf die gesamte erwachsene Bevölkerung ausgedehnt wurden, veränderte nochmals grundlegend den Charakter der Demokratie in Richtung einer Massendemokratie. Diese Veränderung war zugleich eine soziale Umwälzung, denn sie bedeutete den Eintritt der unteren Klasse in die Arena der internationalen Politik.²⁷³ Nach der Erweiterung der Demokratie in räumlicher und personeller Hinsicht entwickelte sich als Folge vor allem der Öffnung für die zuvor ausgeschlossenen Schichten eine weitere quantitative Erweiterung mit bedeutsamen qualitativen Konsequenzen – die wohlfahrtsstaatliche Massendemokratie.²⁷⁴ Deren Dynamik hat dazu geführt, dass sich die traditionellen Politikfelder der inneren und äußeren Sicherheit und der Besteuerung auf inzwischen nahezu alle gesellschaftlichen Lebensbereiche ausgedehnt haben. Qualitativ hat dieser Wandel die Durchsetzung hoheitlicher, kollektiv verbindlicher Entscheidungen um vielfältige Instrumente der Regulierung und Umverteilung ergänzt.

cc) Formen demokratischer Beteiligung auf internationaler Ebene

Wie lässt sich im Lichte dieser geschichtlichen Dynamik der Demokratie die durch den Prozess der Denationalisierung bewirkte Herausforderung einordnen? Stehen wir vor der Notwendigkeit, die Demokratie um eine weitere Stufe auszuweiten, dieses Mal auf internationale Organisationen (wie UNO, WTO, IWF etc.)? Bietet es sich an, die uns bekannte politische Repräsentation durch Parlamente auf weitere Personengruppen, idealerweise auf die gesamte Weltbevölkerung auszudehnen? Die Diskussion ist im Fluss, doch zwei Beobachtungen stimmen skeptisch: Zum einen verflüchtigt sich die Gruppe, die als «Staatsvolk» in einer internationalen Demokratie vertreten werden soll – die Quelle der Bewilligung und Adressat für die Rechtfertigungen ihrer Vertreterinnen

²⁷² Vgl. die Bemerkungen von *Dahl*, *On Democracy* (FN 263), S. 92.

²⁷³ *Reinhard Bendix*, *Nation-building and citizenship. Studies of our changing social order*, 1977, S. 89 ff.

²⁷⁴ Hierzu erhellend *Claus Offe*, *Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State: Factors of Stability and Disorganization*, in: *Policy Sciences*, Bd. 15 (1983), S. 225 ff.

und Vertreter sein könnte – zu einer diffusen Menge von Betroffenen, die nicht viel einigt außer Betroffenheit, und diese wird in der Regel sehr unterschiedlich ausfallen. Eine Entscheidung der WTO, weltweit die Zollschränken für Waren und Dienstleistungen zu senken, kann afrikanischen Kleinbauern die Lebensgrundlage entziehen, während sie weltweit agierenden europäischen oder amerikanischen Agrarunternehmen neue Gewinnchancen eröffnet und Verbraucherinnen und Verbrauchern je nach Wohnort höhere oder niedrigere Preise verspricht. Entsprechende Verteilungskonflikte sind bei internationalen, gar globalen Umweltstandards, Regeln für die Finanzmärkte oder für die Vergabe von Krediten zu erwarten. Es sind aber nicht sozio-ökonomische Ungleichheiten allein, die eine Regulierung und eine Repräsentation, die sie legitimieren könnte, äußerst schwierig machen. Zum anderen ist es nämlich sehr unwahrscheinlich, dass die weltweite ethnische, kulturelle und religiöse Vielfalt überhaupt einheitliche Deutungen des Sinns bestimmter Politiken internationaler Organisationen zulässt. Staaten mit sehr unterschiedlichen kulturellen Prägungen können in internationalen Organisationen, indem sie strategisch verhandeln und Koalitionen mit anderen Mächten bilden, Kompromisse erzielen. International zusammengesetzte Parlamente, die internationale Organisationen legitimieren sollen, setzen hingegen eine zumindest minimale Gemeinsamkeit des Sinnverstehens voraus, aus der sich normative Begründungen politischer Entscheidungen ableiten lassen. Solche Repräsentationskörperschaften benötigen gemeinsame Kriterien für ihre Gestaltung. Auf welcher Grundlage sollte eine parlamentarische Vertretung gewählt werden? Nach welchen Kriterien sollten die relevanten Wahlkörper gebildet werden? Diese und andere Fragen²⁷⁵ sind nicht leicht zu beantworten, was eine gewisse Zurückhaltung bei dem Projekt rechtfertigt, vorhandene Formen repräsentativer Demokratie auf internationale Organisationen auszudehnen. Auf die Hindernisse, die sich aus der schier unendlichen Menge der von Maßnahmen internationaler Organisationen Betroffenen ergeben, gehen wir hier erst gar nicht ein.²⁷⁶ In der EU hingegen verfügen wir immerhin über Institutionen, deren Demokratisierung an ein abgrenzbares politisches, wenn auch zusammengesetztes Kollektiv, bestehend aus den Staatsangehörigen der Völker und den Unionsbürgern, anknüpfen kann.

Dieser skeptische Befund bedeutet nicht, dass Demokratie, zumindest aber demokratische Elemente auf internationaler Ebene unmöglich sind. Gerade die lebhafteste internationale Debatte²⁷⁷ zeigt, dass wir auf die Staaten nicht verzichten können, aber die Enge, in die uns staatliche Demokratievorstellungen führen, überwinden müssen. Weitgehende Einigkeit herrscht darüber, dass die angemessenste Form der Repräsentation diffuser Interessen nach wie vor auf territori-

275 Vgl. *Robert A. Dahl*, Can International Organizations be democratic? A skeptic's view, in: Shapiro/Hacker-Cordón (Hrsg.), *Democracy's edges*, 1999, S. 19 ff.

276 Hierzu *Dahl*, *On Democracy* (FN 263), S. 105 ff.

277 Vgl. *Ulrich K. Preuß*, Gibt es eine völkerrechtliche Demokratietheorie?, in: Heinig/Terhechte (Hrsg.) *Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus. Wandel klassischer Demokratievorstellungen in der Rechtswissenschaft*, 2011 (im Erscheinen).

aler Grundlage, das heißt durch die Staaten stattfindet.²⁷⁸ Daneben aber gibt es ein reiches Spektrum von Gruppen, die spezifische Interessen ihrer Mitglieder und Anhänger vertreten und in die Öffentlichkeit tragen, sowie solcher Zusammenschlüsse, die in Gestalt von Nichtregierungsorganisationen für die Förderung transnationaler öffentlicher Güter eintreten und dafür grenzüberschreitend Öffentlichkeit herstellen – die Themen umfassen nahezu alle Politikbereiche von Menschenrechten über den Umwelt- und Naturschutz bis zur Förderung von Bildung, Gesundheit und nachhaltigem Wirtschaften in Entwicklungsländern. In einigen Politikbereichen haben sich transnationale soziale Bewegungen entwickelt, die ein wichtiges Element von Opposition in internationale politische Diskurse einbringen. So versteht sich beispielsweise Attac als eine Art demokratisches Gegengewicht zu den Gipfeltreffen der führenden Wirtschaftsnationen.

Keiner dieser nicht-staatlichen Akteure ist repräsentativ in dem Sinne, dass er für eine Gesamtheit sprechen, handeln und diese binden könnte. Gleichzeitig aber bieten sie vielen Menschen in aller Welt die Gelegenheit, auf nationalstaatlich nicht greifbare Machtgefüge einzuwirken. Es haben sich transnationale Vereinigungen herausgebildet, in denen, je nach Politikfeld, nicht-staatliche Akteure mit staatlichen, regionalen und internationalen Institutionen zusammenarbeiten. Solche Vereinigungen haben nicht durch Repräsentation, sondern durch die eigenständige Übernahme von transnationaler Verantwortlichkeit demokratisches Potential.²⁷⁹ Vorschläge zur Stärkung der europäischen Demokratie können davon nicht unberührt bleiben. Die europäische Demokratie sollten wir nicht nur vom Idealbild der staatlichen Demokratie sehen und sie dann als schwach oder als Rückschritt in die vormoderne Welt bewerten. Beklagen wir nicht nur Verluste!

Keine internationale Organisation ist demokratischer als die EU. Gerade mit Blick auf die internationale Welt, in der sich die EU als bedeutender Akteur zu behaupten sucht, erweisen sich die praktizierten Ansätze einer staatenübergreifenden Demokratie als durchaus fortschrittlich. Sie können ein Vorbild für die Demokratisierung der internationalen Gemeinschaft sein.

²⁷⁸ Vgl. *Zürn/Walter-Drop*, Democracy and representation (FN 266), S. 272 ff.

²⁷⁹ Vgl. auch *David Held*, Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance. 1995, insbes. S. 270 ff.

IV Vorschläge zur Entfaltung europäischer Demokratie

Nach der vorstehenden Analyse wird sich die europäische Demokratie nicht unter Vernachlässigung der mitgliedstaatlichen Demokratien stärken lassen. Das eine ist ohne das andere nicht zu haben.

Gerade die Schuldenkrise im Euro-Raum führt uns das vor Augen. Sie zeigt nicht nur, dass es an effektiven Steuerungskompetenzen auf Unionsebene fehlt. Sie macht auch auf die wachsende Macht des Europäischen Rates aufmerksam, dessen Beschlüsse die nationalen Haushalte erkennbar ungleich belasten können. Die enormen Umverteilungen und die aus der Not geborene Absicht, zu einer Harmonisierung auch solcher wettbewerbsrelevanten Politiken zu kommen, die bisher, wie die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, zu weiten Teilen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen, bedürfen der Rechtfertigung durch die Staatsvölker, die ihre Regierungen zum Handeln ermächtigen. So unabdingbar dies aufgrund der Legitimationsstruktur auch sein mag, so offenkundig sind die Grenzen der hierüber vermittelten Legitimation. Das liegt weniger daran, dass es an einem in einer breiten Öffentlichkeit ausgetragenen Meinungskampf über den einzuschlagenden Weg europäischer Politik fehlt. In der längst öffentlich debattierten «Schulden-Krise» geht es zumeist – jedenfalls in Deutschland – um nationale Interessen, die gegenüber «Europa» verteidigt werden. Gravierend fällt dabei ins Gewicht, dass das hinter verschlossenen Türen von den Staats- und Regierungschefs ausgehandelte Ergebnis nicht in den vorgesehenen Verfahren und Formen des Rechts ergeht. Hinzu tritt eine gefährliche Gratwanderung der Regierungen, die ihre Entscheidungen oft emphatisch mit der Rettung des europäischen Projekts begründen, sie aus Sorge vor populistischen Strömungen in der eigenen Bevölkerung aber lediglich vor dem nationalen Publikum verantworten wollen.

Jürgen Habermas hat das Problem kürzlich beschrieben.²⁸⁰ Da die Europäische Union bisher von den politischen Eliten getragen worden sei, bestehe bis heute eine «gefährliche Asymmetrie zwischen der demokratischen Teilnahme der *Staatsvölker* an dem, was ihre Regierungen auf der subjektiv entfernten Brüsseler Szene für sie selbst «herausholen» und der Indifferenz, ja Teilnahmslosigkeit der *Unionsbürger* im Hinblick auf die Entscheidungen ihres Parlaments in Straßburg».

280 Habermas, Die Krise der Europäischen Union (FN 19), S. 78.

So wichtig die Rolle der Völker der Mitgliedstaaten als Garanten staatsbürgerlicher Freiheiten und als Mitgesetzgeber auf der europäischen Ebene auch bleibe, so bedeutsam sei doch die Tiefe, mit der europäische Entscheidungen in den Alltag der nationalen Bevölkerungen eingreifen. Je stärker dies den Staatsbürgern zu Bewusstsein gelange und von den Medien zum Bewusstsein gebracht werde, desto stärker nehme, so Habermas, ihr Interesse zu, auch als *Unionsbürger* von ihren demokratischen Rechten Gebrauch zu machen, um in dieser Rolle auf das, was ihre Regierungschefs aushandeln oder verabreden, demokratisch Einfluss zu nehmen. Das mag eine optimistische Hoffnung sein, die sich der alten Integrationslogik verpflichtet sieht, um nur immer wieder an den Grenzen staatsbürgerlicher Solidarität aufzulaufen. Aber diese Grenzen sind nicht in Stein gemeißelt. Die Solidarität löse sich von ihrem nationalen Horizont²⁸¹ und müsste sich «in abgeschwächter Form» transnational ausdehnen.²⁸² Hieran wird deutlich, dass es eben gerade nicht um die eindimensionale Ausdehnung demokratischer «Bedingungen» auf die supranationale Ebene geht, sondern darum, einen erweiterten zivilgesellschaftlichen Kommunikationszusammenhang als einem Raum herzustellen, der durch eine «gegenseitige Öffnung der nationalen Öffentlichkeiten füreinander» entsteht. Das lässt sich kaum rechtlich anordnen, was allerdings nicht bedeutet, dass die Bedingungen dafür, die Unionsbürger «tatsächlich in die Lage zu versetzen, an einer gemeinsamen, über die nationale Grenzen hinausreichenden politischen Willensbildung» teilzunehmen, der politischen Gestaltung gänzlich entzogen seien.

Damit eine solche Transnationalisierung als demokratisches Projekt gestaltet werden kann, muss das Bewusstsein für die Europäische Union als einer politischen Gemeinschaft geschärft werden. Gerade darin ist die Union der internationalen Gemeinschaft voraus, in der sich ein politisches Subjekt – vergleichbar mit der Gesamtheit der Unionsbürgerinnen und -bürger – nur schwer bilden kann.²⁸³ Deshalb soll die politische Dimension der europäischen Integration in drei Zusammenhängen nochmals unterstrichen werden (1), aus denen sich konkrete Forderungen zur Stärkung einer lebendigen Demokratie in Europa ableiten lassen (2). Die gegenwärtige Krise sollte als Chance begriffen werden, die Europäische Union als ein Projekt der europäischen Bürgerinnen und Bürger fortzuentwickeln (3).

281 Verfassungsrechtlich lässt sich ein Solidaritätsprinzip – freilich nur als Optimierungsgebot – formulieren, vgl. *v. Bogdandy*, Grundprinzipien (FN 20), S. 9 f.

282 *Habermas*, Die Krise der Europäischen Union (FN 19), S. 62.

283 Dem kann unterhalb der Schwelle einer Weltrepublik nur durch eine individualistische Demokratiekonzeption begegnet werden. Für ein solches, hier abgelehntes Verständnis von Demokratie als individuelles Menschenrecht *Thomas Groß*, Postnationale Demokratie – Gibt es ein Menschenrecht auf transnationale Selbstbestimmung?, in: Rechtswissenschaft 2011, S. 125 (138 ff.)

1 Zusammenhänge

a) Politik und Recht

Demokratie mag nach herkömmlichem Verständnis den Staat voraussetzen.²⁸⁴ Das schließt die Institutionalisierung demokratischer Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene aber nicht aus. **Die Europäische Union, die wir als Bund qualifiziert haben, muss kein Staat werden, um demokratischer gestaltet werden zu können.**

Problematisch wird die staatsrechtliche Argumentation in der negativen Deutung als unvollkommener Bundesstaat, soweit daraus eine Grenze für die Demokratiefähigkeit der Union hergeleitet wird. Die föderale, nicht notwendig staatsbezogene Erfahrung führt uns vor Augen, dass in gestuften «Mehrebenenordnungen» institutionelle Angebote für eine egalitäre Beteiligung auf verschiedenen Ebenen gemacht werden können.²⁸⁵

Vielfach erfordert das eine Politisierung der Entscheidungsverfahren. Die transnationale Verschränkung der Ebenen macht es schwierig, Verantwortliche zu benennen. Bedacht werden muss allerdings, dass es gute Gründe gab, die EU als Rechtsgemeinschaft zu verfassen und sie so gegen politische Blockaden aus den Nationalstaaten abzuschirmen. Ebenso gute Gründe gibt es jedoch anzunehmen, dass das Politische seine exklusive Verwurzelung im Staat verloren hat. Immer öfter wird bemängelt, die Union sei ein übermäßig verrechtlichtes, politikfernes Gebilde. Manche Ansätze, dem abzuhelpen, lassen allerdings befürchten, es könne zu einer Entrechtlichung kommen.²⁸⁶

Die Reaktionen auf die Schuldenkrise haben gezeigt, dass beide Sorgen eine gewisse Berechtigung haben. Der EU fehlt es sowohl an hinreichend politisierten Entscheidungen durch die Unionsbürger, als auch an einer Rechtsförmlichkeit, deren Sicherung seit jeher ein – von der Politikwissenschaft gerne vernachlässigtes – demokratisches Anliegen ist. Wie Politik und Recht in Europa zusammenfinden sollen, ist allerdings nicht leicht zu beantworten und kann hier nicht näher ausgeführt werden.²⁸⁷ Will die Union ihre politische Handlungsfähigkeit dadurch erhalten, dass Kompetenzen der Mitgliedstaaten an sie übertragen werden – ohne dass die staatsbürgerliche Autonomie leidet –, dann müssen die Bürger des einen Staates mit den Bürgern der anderen beteiligten Staaten an der supranationalen Rechtsetzung in einem demokratischen Verfahren beteiligt werden.²⁸⁸

284 Uwe Volkmann, Setzt Demokratie den Staat voraus?, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 127 (2002), S. 575.

285 Christoph Möllers, Expressive versus repräsentative Demokratie, in Kreide/Niederberger (Hrsg.), Transnationale Verrechtlichung, 2008, S. 160 (178).

286 Christian Joerges, Integration durch Entrechtlichung?, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41/2008, S. 213.

287 Vgl. Franzius/Mayer/Neyer, in: dies. (Hrsg.), Strukturfragen (FN 58), S. 13 (15 ff.); Stefan Oeter, Verkoppelung von Recht und Politik im europäischen Verfassungsdenken, ebd., S. 67 ff.

288 Habermas, Die Krise der Europäischen Union (FN 19), S. 54 (mit Fn. 72).

Eine solche demokratische Verrechtlichung des europäischen Gemeinwesens findet in der Unionsbürgerschaft eine Grundlage, und wir können uns dafür, mit aller gebotenen Vorsicht, konstitutioneller Argumente bedienen.²⁸⁹

Die Europäische Union hat kein strukturelles Defizit an Demokratie, das sich nicht beheben ließe. Noch problematischer wäre es allerdings, der Frage nach der Demokratie auf europäischer Ebene durch allerlei Firlefanzen auszuweichen. Es besteht kein Grund, der Demokratisierung der Union zu misstrauen, nur weil man die «identitätsprägenden» Nationalstaaten erhalten möchte.

Erst wenn die Europapolitik demokratisiert wird, kann man auch weitere Kompetenzen an die Union übertragen, gegebenenfalls in Form verstärkter Zusammenarbeit.²⁹⁰ Hält man hingegen daran fest, EU-Politik durch die nationalstaatlichen Exekutiven auszuhandeln, beeinträchtigt das sowohl die Demokratien in den Mitgliedstaaten, als auch die bestehenden Verfahren in der Union. Wie Habermas jüngst angemerkt hat, ergebe sich deshalb die Forderung, die politischen Handlungsfähigkeiten über die nationalen Grenzen hinaus zu erweitern, aus dem normativen Sinn der Demokratie selbst.²⁹¹

Es ist weniger eine Verfassungsfrage, wo hier die von den Mitgliedstaaten sorgsam gehüteten, heute gerne mit «Identität» umschriebenen Grenzen verlaufen. Es ist vielmehr eine *politische* Frage, wie die zweigliedrige Legitimationsstruktur nach dem Vertrag von Lissabon gedacht und ausgestaltet wird.²⁹² Wir haben es mit einem sich wechselseitig ergänzenden Herrschaftsverband zu tun, dessen Legitimation auf beiden Seiten verbessert werden muss. Das Legitimationssubjekt ist nicht zur Staatlichkeit verdammt. Es kann sich vielmehr in der Verbindung aus Staatsangehörigen und Unionsbürgerinnen und -bürgern dafür aussprechen, die Befugnisse problemangemessen zu verteilen, und dadurch die Unionsgewalt legitimieren.

b) Organisation und Öffentlichkeit

Es ist eine *politische* Frage, wie die organisationsrechtlichen Voraussetzungen für das Ineinandergreifen der Legitimationsstränge verbessert werden können. Eine gewisse Schwäche des Europäischen Parlaments zeigt sich im Fehlen eines formellen Initiativrechts. Zwar kann im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren

²⁸⁹ Die konstitutionalistische Perspektive liest das Primärrecht weniger als eine Verrechtlichung zwischenstaatlicher Beziehungen, sondern als Rahmenordnung von Politik mit dem Ziel, eine demokratische Politisierung der Union zu ermöglichen, so *v. Bogdandy/Bast*, in: dies. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht* (FN 20), S. 1.

²⁹⁰ Vgl. *Daniel Thym*, Variable Geometrie in der Europäischen Union, in: Kadelbach (Hrsg.), *60 Jahre Integration in Europa*, 2011, S. 117 ff.

²⁹¹ *Habermas*, *Die Krise der Europäischen Union* (FN 19), S. 50.

²⁹² *Stefan Kadelbach*, Bedingungen einer demokratischen Europäischen Union / Ein deutscher Standpunkt, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2006, S. 384 (385) mit der Einschränkung, solange «die nationalen Parlamente ausreichende Mitspracherechte besitzen und sich die Beteiligungsrechte des Parlaments mit zunehmenden Integrationsfortschritt weiterentwickeln».

kein Rechtsakt ohne die Zustimmung des Europäischen Parlaments zustande kommen. Aber zu einem vollständig gleichberechtigten – und als solchem auch wahrgenommenen – Mitgesetzgeber muss die Vertretungskörperschaft der Unionsbürgerinnen und -bürger erst noch werden. Der Vertrag von Lissabon überlässt dies den Mitgliedstaaten, die insoweit nicht auf das schwerfällige Vertragsänderungsverfahren verwiesen werden, aber der unterschiedlich weit reichenden Mitwirkung ihrer nationalen Parlamente bedürfen. Hier kommt dem Deutschen Bundestag eine besondere, praktisch aber nur selten greifende Verantwortung zu.²⁹³

Ein Problem der Verschränkungen ergibt sich, da auch nach dem Vertrag von Lissabon die Handlungsfähigkeit der Union im Bereich der negativen Integration, also dem Abbau von nationalen Handelshemmnissen, ungleich stärker ausfällt als bei der positiven Integration, das heißt marktregelnden Maßnahmen im öffentlichen Interesse. Diese Asymmetrie ist bereits in den Gründungsverträgen angelegt, was sich daran zeigt, dass im Gegensatz zu den meisten Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten die Wettbewerbspolitik der Union verfassungsrechtlich abgesichert ist, während die Bewältigung der sozialen Folgen den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Auf diese Weise fallen Deregulierung und Regulierung institutionell auseinander. *Legitimationstheoretisch lässt sich das nicht begründen.* Die Aufspaltung in eine bloß formelle Legitimation des gemeinsamen Marktes und eine materielle, über die Mitgliedstaaten vermittelte Legitimation der Marktkorrektur macht angesichts der vielfältigen wechselseitigen Abhängigkeiten heute keinen rechten Sinn mehr. Will man Freiheiten über Grenzen hinweg ausdehnen, müssen auf Ebene der Union politisch hinreichend verantwortete Kompetenzen für eine Umverteilung geschaffen werden. Auch unter der Voraussetzung, dass es einen privilegierten Ort des Politischen in der europäischen Demokratie nicht gibt, weist uns die institutionell gebotene Zusammenführung der Kompetenzen in Richtung des Europäischen Parlaments. Hier ist der Ort, wo Verteilungsentscheidungen gegenüber den Unionsbürgern auch verantwortet werden können und müssen. Danach bleibt es rechtfertigungsbedürftig, zugunsten eines faktischen Einigungsvorbehalts im Ministerrat oder Europäischen Rat dem Europäischen Parlament positive Gesetzgebungskompetenzen in Gestalt eines formellen Initiativrechts und eines originären legislativen Beschlussrechts vorzuenthalten.

Es ist aber auch eine *politische Frage*, wie die Kommission als europäische Exekutive an die Wahlentscheidungen der Unionsbürgerinnen und -bürger

²⁹³ Christian Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 273, 277 ff. spricht vom Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) als einem «Sonntagsgesetz», das nur selten zur Anwendung gelangen werde. Den wichtigsten Anwendungsfall bildet die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV, für deren Aktivierung durch den deutschen Regierungsvertreter im Rat ein Gesetz erforderlich ist (§ 8 IntVG).

stärker gebunden werden kann.²⁹⁴ Weder ein präsidentielles noch ein parlamentarische Regierungssystem lässt sich in der Union einfach verwirklichen. Angesichts der Vielfalt der politischen Systeme in den Mitgliedstaaten, sollten wir nicht versuchen, das «eigene» System auf die Union zu projizieren. Dies führte stets zu Enttäuschungen und würde dazu einladen, die Union als bloßes Mangelwesen zu sehen. Schon das geltende Recht fordert eine stärkere Berücksichtigung der unionalen Wahlbürgerschaft, was durch eine stärkere Rückkoppelung der Kommission an das Europäische Parlament erst noch umgesetzt werden muss. Auf die Auswahl der Kommissionsmitglieder haben die Unionsbürgerinnen und -bürger bislang keinen Einfluss. Ändern ließe sich dies durch länderübergreifende Wahllisten und das Aufstellen europäischer Spitzenkandidat/innen, deren Wahlerfolg sich auf die langfristigen Grundausrichtungen europäischer Politik auswirken müsste. Solange der Europawahlkampf den Wählerinnen und Wählern eine Folgenlosigkeit mit Blick auf die Kommission signalisiert und diese in der personellen und politischen Ausrichtung nicht stärker an das Wähler-votum gebunden wird, bleibt es bei der Dominanz der staatlichen Exekutiven mit der Verlängerung ihrer nationalen Interessen auf das Handeln der Union. Die EU ist aber keine zwischenstaatliche Einrichtung, sondern bereits unter den geltenden Verträgen eine Staaten- und Bürgerinnenunion, die ihre Legitimität aus dem folgenreich zu machenden Willen der Menschen bezieht – und zwar in deren doppelter Rolle als Angehörige der Staatsvölker und als Unionsbürgerinnen und -bürger.²⁹⁵

Dann ist es aber auch eine *politische* Frage, auf welche Weise die vorrechtlichen Bedingungen geschaffen werden können, derer eine Demokratie bedarf, damit politische Herrschaft nicht nur *durch* und *für* die Menschen stattfindet, sondern *eine Herrschaft der Menschen* ist²⁹⁶ und rechtfertigen kann.²⁹⁷ Wir sprechen von Menschen im Plural, weil es darum geht, den kollektivistischen Demokratiebegriff zu überwinden ohne in ein individualistisches Demokratie-modell zu flüchten.²⁹⁸ Auf Unionsebene ist von den Unionsbürgerinnen und -bürgern und nicht länger von den Staatsvölkern auszugehen, womit keineswegs

294 Zur «Intergouvernementalisierung» der Kommission *Jean Paul Jacqué*, Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium?, in: *integration* 2010, S. 103 (109).

295 Wir verzichten demnach auf die rekonstruktive Projektion einer idealen Ausgangslage, in der sich die Bürgerinnen und Bürger in der (vorverfassungsrechtlichen) Rolle als Unionsbürgerinnen und -bürger und Angehörige «ihres» Staatsvolkes «eine Verfassung geben».

296 In Anlehnung an Art. 2 der Französischen Verfassung, jedoch ohne den kollektivistischen Überschuss *eines* Volkes.

297 Darin eine Münchhausen-Strategie erkennend: *Volkman*, Setzt Demokratie den Staat voraus (FN 284), S. 604.

298 So verstehen wir auch *Habermas*, Krise der Europäischen Union (FN 19), S. 48 ff., der von der Beseitigung der «Denkblockade» durch den kollektivistisch verstandenen Demokratie-begriff spricht, hierüber aber zu einer *Transnationalisierung der Volkssouveränität* kommen will, die sich nicht individuell verflüchtigt, sondern auf dem Erhalt des Nationalstaates in der Rolle eines Mitgliedstaates aufruft, *bürge* dieser doch «für ein Niveau von Gerechtigkeit und Freiheit, das die Bürger zurecht erhalten sehen wollen» (S. 72).

bloß eine unbedeutende semantische Verschiebung, sondern, mit Blick auf das Europäische Parlament als Repräsentationsorgan, ein bemerkenswerter Wechsel in der Benennung der Repräsentierten²⁹⁹ zum Ausdruck kommt: Auf das Fehlen eines Unionsvolkes im Sinne eines kollektiven Makrosubjekts kann nicht länger abgestellt werden. Das bedeutet aber auch, dass sich unsere Konstruktion der politischen Öffentlichkeit, verstanden als die «Plattformen, auf denen sich die Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft»³⁰⁰ vollzieht, verändern muss. Es fehlt nicht an europäischen Themen, über die gestritten wird. Es fehlt nicht an grenzüberschreitenden Diskursen, und es fehlt auch nicht an der medialen Berichterstattung über Europa. Unsere Vorstellung von Öffentlichkeit ist zu stark von der Vorstellung geprägt, es gebe einheitliche Prozesse der Willensbildung – etwas, von dem man schon in den Staaten nicht länger einfach ausgehen kann. Auch das Fehlen einer gemeinsamen Sprache ist, wie die Vielsprachigkeit mancher Staaten zeigt, kein Hindernis.

Kurz: Damit es zu einer wechselseitigen Öffnung nationaler Öffentlichkeiten füreinander kommt, darf das, was uns verbindet, was gemeinsames Handeln zu tragen vermag und dadurch mit Legitimität versieht, nicht mehr unitarisch gedacht werden: «Für eine solche Transnationalisierung der bestehenden nationalen Öffentlichkeiten brauchen wir keine anderen Medien, sondern eine andere Praxis der bestehenden Medien. Sie müssten die (vorhandenen) europäischen Themen nicht nur als solche präsent machen und behandeln, sondern *gleichzeitig* über die politischen Stellungnahmen und Kontroversen berichten, die *dieselben* Themen in anderen Mitgliedstaaten auslösen».³⁰¹

Woran es fehlt, sind weder die Medien noch die Institutionen; sie sind im Ansatz vorhanden. Gekoppelt werden müssen aber die politischen Auseinandersetzungen an die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger. **Ein Teil des Problems liegt eben darin, dass Europawahlen die politischen Entscheidungen von Kommission und Ministerrat kaum beeinflussen.**³⁰² **So gesehen, hat die Union weniger ein Öffentlichkeits- als vielmehr ein Verantwortlichkeitsdefizit.** Das führt «zu den aufgeworfenen organisationsrechtlichen Fragen zurück. Ob eine unmittelbare parlamentarische Verantwortung von Rat und Kommission hergestellt werden soll oder kann, ist nicht von naturgesetzähnlich definierten Bedingungen abhängig, sondern eine politische Frage. Mit der Existenz eines genuin und ausschließlich europäischen Volkes hat ihre Beantwortung wenig zu tun (...). Entstehung und Fortbildung eines europäischen Diskurses können durch die Schaffung von Entscheidungsbefugnissen, Partizipationsmöglichkeiten, Transparenz und Verfahren beeinflusst werden.»³⁰³

²⁹⁹ Gerkrath, Bedingungen einer demokratischen Europäischen Union / Ein französischer Standpunkt, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2006, S. 371 (376 ff.).

³⁰⁰ Kadelbach, Bedingungen einer demokratischen Europäischen Union (FN 292), S. 387.

³⁰¹ Habermas, Krise der Europäischen Union (FN 19), S. 77 f.

³⁰² Kadelbach, Bedingungen einer demokratischen Europäischen Union (FN 292), S. 387.

³⁰³ Kadelbach, ebd.

Hier wird ein Weg aufgezeigt, der zu Verbesserungen demokratischer Entscheidungsqualität führen kann. Aber es ist eben doch nur *ein* Weg, die Bedingungen europäischer Demokratie zu verbessern. Zu einem Projekt der Bürgerinnen und Bürger kann das europäische Gemeinwesen erst werden, wenn die Entscheidungsebenen besser miteinander verschränkt werden. Ein bedingungsloser Vorrang im Sinne einer «Vorherrschaft» der europäischen oder der nationalen Ebene ist dem Verfassungsverbund fremd.³⁰⁴ Deshalb wird die Union mit Konkurrenzen, aber auch mit Konflikten dauerhaft leben müssen. Natürlich kennt ein auf bestimmte Verfassungsprinzipien verpflichtetes Europa³⁰⁵ eine Reihe von Mechanismen, Konflikte zu bewältigen. Im Vergleich zur internationalen Ordnung sind solche Strategien relativ gut ausgebaut und praktisch erprobt. Die Grunddifferenz zu den politischen Systemen der Mitgliedstaaten aber bleibt bestehen. Sie beruht auf dem eigentümlichen Charakter der Union, weder eine bloß zwischenstaatliche noch eine bundesstaatliche Ordnung zu sein. Die Verschränkung der Ebenen führt zu geteilter Souveränität – und dieser Zustand soll nicht überwunden werden, bedeutet er doch keine Gefährdung, sondern den Erhalt grundlegender Autonomiesicherungen, die mit guten Gründen den Mitgliedstaaten zugestanden werden. Deren Bürgerinnen und Bürger tragen das europäische Projekt als Angehörige der Staatsvölker und damit auch³⁰⁶ als Unionsbürgerinnen und -bürger, womit sich unterschiedliche Gerechtigkeitsperspektiven verbinden. Denn «was innerhalb eines Nationalstaates als eine Gemeinwohlorientierung zählt, verwandelt sich auf der europäischen Ebene in eine partikulare, auf das eigene Volk beschränkte Interessenverallgemeinerung, die mit jener europaweiten, von denselben Personen in ihrer Rolle als Unionsbürger erwarteten Interessenverallgemeinerung *in Konflikt geraten kann*».³⁰⁷

Eben in diesen latenten Rollen- und Ebenenkonflikten, die sich generalisierend weder zur einen noch zur anderen Seite hin auflösen lassen, ohne die Verfassungsstruktur der Europäischen Union zu beschädigen, liegt der Schlüssel zum Verständnis lebendiger Demokratie, in der sich Sonderinteressen miteinander vereinbaren lassen müssen. Weil das nicht substantialistisch über europäische Werte oder eine kollektive Identität, sondern über die Unionsbürgerinnen und -bürger mit ihren subjektiven Rechten als Individuen erfolgen soll, muss deren Rolle gestärkt werden. Insoweit ist jede Demokratie auf den gleichen Rechtsstatus der Individuen zurückzuführen.

304 Instrukтив der spanische *Tribunal Constitucional* mit der Unterscheidung von politischer *supremacia* (Vorherrschaft) und funktionssichernder *primacia* (Vorrang), vgl. Tribunal Constitucional, Erklärung DTC 1/2004 v. 13.12.2004, in: *Europarecht 2005*, S. 339 (343 ff.); zum Vorrang des Europarechts *Franzius*, *Europäisches Verfassungsrechtsdenken* (FN 35), S. 38 ff.

305 Zur «Konstitutionalisierung» ohne formale Verfassung *Sergio Dellavalle*, *Constitutionalism beyond the Constitution: The Treaty of Lisbon in the Light of Post-National Public Law*, Jean Monnet Working Paper 03/09.

306 Zum akzessorisch-komplementären Status oben, III.2.c).

307 *Habermas*, *Die Krise der Europäischen Union* (FN 19), S. 68 (Hervorhebung von uns).

Da sich aber die europäische Demokratie nicht unter Abstoßung ihres republikanischen Erbes in eine Sammlung individueller Interessen verflüchtigen darf, bleiben die Kollektive als Legitimationsquelle bzw. -mittler bestehen; institutionell drückt sich dies im Rat, aber auch in den in die europäische Ordnung einbezogenen nationalen Parlamenten aus.

Gewährleistet wird so eine gewisse Nähe, die eine weitere Entpolitisierung der Demokratie verhindert.³⁰⁸ Wir haben es nicht nur mit unterschiedlichen Ebenen zu tun, deren Verschränkungen einer Entfremdung vom europäischen Projekt vorbeugen. Zu beobachten sind auch neue Formen demokratischer Meinungsbildung, die sich nur schwer in den Gegensatz von Repräsentation und Partizipation einordnen lassen.³⁰⁹

Es geht vielmehr darum, auch eher diffusen Formen zivilgesellschaftlichen Engagements ein demokratisches Gewicht zu geben, um eine lebendige Allgemeinheit entstehen zu lassen, die nicht auf bloße Wahlen beschränkt bleibt.³¹⁰ Neben die unvermindert wichtige Identifikationsdemokratie müsste, in den Worten von Pierre Rosanvallon, eine «Aneignungsdemokratie»³¹¹ treten, die durch neue Verfahren und politische Aktivitäten eine fortlaufende Auseinandersetzung mit Regierungspolitik möglich machte, wodurch sich erst demokratische Herrschaft als die Herrschaft Beherrschter darstellen könnte. Eine Bevorzugung des Nationalen oder gar eine «Idealisierung des Lokalen» ist damit nicht verbunden. Maßgeblich sind keine abstrakten Leitbilder, sondern eine Aneignungspraxis.

c) Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen

Bei diesem Punkt geht es, scheinbar rein technisch, um die Anpassung des Sekundärrechts an das vorrangige Primärrecht in der Fassung durch den Vertrag von Lissabon. Mit diesem Vertrag haben wir eine konstitutionelle Grundlage, dem das einfache Recht nicht immer entspricht. Es ist zu einem guten Teil veraltet. Auch wenn sich aus dem Verfassungsrecht nur selten gesetzgeberische Verpflichtungen ableiten lassen, legen die Änderungen hinsichtlich des Demokratieprinzips, sollen sie keine leeren Floskeln bleiben, gesetzgeberische Regelungen nahe. Vielfach entspricht die gegenwärtige Praxis nicht mehr ohne weiteres den vertraglichen Intentionen. Mussten in den vergangenen Jahren die mitgliedstaatlichen Ordnungen für die Ratifikation des Vertrags von Lissabon geändert werden, so geht es heute um die Frage, inwieweit ein gesetzgeberisches Tätigwerden auf Unionsebene geboten ist, um den Vertrag von Lissabon

³⁰⁸ Zu diesem Kriterium demokratischer Legitimität *Rosanvallon*, Demokratische Legitimität (FN 16), S. 209 ff. Davon zu unterscheiden ist die horizontale oder soziale Legitimität, dem Lincoln'schen *of the people* als ein generelles Legitimitätskriterium politischer Ordnungen.

³⁰⁹ Zur Bedeutung von Responsivität *Hans Vorländer*, Spiel ohne Bürger, FAZ v. 12.7.2011, 8.

³¹⁰ Wendung: *Rosanvallon*, Demokratische Legitimität (FN 16), S. 228 f., 256.

³¹¹ *Rosanvallon*, ebd., S. 272 f.

in der politischen Praxis wirksam werden zu lassen. Das betrifft zum Beispiel das reformbedürftige Wahl- und Parteienrecht, aber auch das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative.

Der Vertrag von Lissabon wird hier als Zäsur begriffen. Nicht, dass es Vertragsänderungen nicht mehr geben wird. Das europäische Primärrecht liefert stets nur eine Momentaufnahme und sollte bei allen Stabilisierungsleistungen, die Verfassungen zugeschrieben werden, nicht als unpolitisch und damit statisch gesehen werden. *Nicht zu viel, sondern zu wenig Flexibilität ist das Problem der europäischen Verträge.* Uns geht es um das konstruktive Angebot, das der Lissabonner Vertrag in den Art. 10 ff. EUV für die Demokratie macht. Hier fehlt die pathetische Beschwörung eines einheitlichen Kollektivs, eines konzentrierten Raums des Politischen. Wir können den Regelungen eine klare Absage an jede kollektivistische Verschmelzung individueller oder staatlicher Willen entnehmen. Aber aus der Abkehr von einem ganzheitlichen Konzept folgt umgekehrt nicht, dass wir Teilelemente des demokratischen Prinzips isolieren können, um so die Anforderungen an Legitimation abzusenken. Demokratie, so sagt der Vertrag, ist nicht bloß Partizipation, sondern auch Repräsentation als Ausdruck indirekter Demokratie. Ohne die Möglichkeit direkter Demokratie, wie sie mit der Europäischen Bürgerinitiative vorliegt, bliebe sie unvollständig. Unvollständig bliebe die europäische Demokratie auch ohne die nationalen Parlamente, die als Hüter der Subsidiarität indes nicht überbewertet werden sollten. Dennoch: Der Vertrag von Lissabon sichert die Rolle der nationalen Parlamente für die europäische Demokratie.

Demokratische Herrschaft darf nicht auf Parlamente verkürzt werden. Das gilt schon für die nationalen Parlamente – ungeachtet des gegenwärtigen Wandels ihrer repräsentativen Funktion.³¹² Es gilt auch für das Europäische Parlament, das sich in einer Reihe von Funktionen von den nationalen Parlamenten unterscheidet. So macht gerade der Vertrag von Lissabon auf den bemerkenswerten Wandel aufmerksam, den Rosanvallon als Dezentrierung der Demokratien bezeichnet hat.³¹³ Lange Zeit hatte es so ausgesehen, als könne «der Gemeinwille nur in einem zentralen Raum Gestalt und Gewalt annehmen, der sich auf das Moment der Wahlen» orientiere.³¹⁴ Mit dem Übergang von der monarchischen Staatssouveränität zur republikanischen Volkssouveränität änderte sich konstruktiv nicht sonderlich viel, wurde doch gewissermaßen nur das Gewaltverhältnis umgekehrt. Immerhin kam mit der Verfassung ein Moment der Reflexivität hinzu, das die Politisierung des Rechts ihrerseits in einen rechtli-

³¹² Zu einer Verteidigung der Repräsentation etwa *Markus Linden*, Der Wert der Repräsentation, FAZ v.1.12.2010, N 3.

³¹³ Zu der als «Dezentrierung» bezeichneten Transformation des Demokratischen *Rosanvallon*, Demokratische Legitimität (FN 16), S. 7 ff., 78 ff., 271 ff. *Alexander Graser*, Gemeinschaften ohne Grenzen?, 2008, S. 161 ff., 297 ff. spricht von der Dekonzentration rechtlicher Zugehörigkeiten.

³¹⁴ *Rosanvallon*, ebd., S. 271.

chen Rahmen stellte.³¹⁵ Die frühere Konzentrationsbewegung, so diagnostiziert Rosanvallon für die nationale Demokratie, weiche «einer Logik der Ausbreitung, Auffächerung und Ausdifferenzierung. Allgemeinheit, Gleichheit und Repräsentation stellen sich künftig durch Diversifizierung und Überlagerung her.» Was die nationalen Demokratien angeht, mag dies für bestimmte Denkschulen noch befremdlich anmuten, in der europäischen Demokratie ist dieser Tatbestand jedoch konstitutiv.

Was bedeutet das? Es bedeutet zunächst, dass es das *eine* Parlament «als Mitte» der Demokratie nicht länger gibt. Wir haben es mit einem Mehrebenenparlamentarismus zu tun. Es bedeutet aber auch, dass wir die Bedingungen einer Demokratisierung europäischer Herrschaft nicht länger auf den einen großen Legitimationskörper beziehen können, wie es für die nationalen Demokratien in durchaus unterschiedlicher Adressierung «das Volk» darstellt. Politische Forderungen nach einer Stärkung europäischer Demokratie müssen entsprechend der zweigliedrigen Legitimationsstruktur zu einer sinnvollen Verschränkung der Ebenen beitragen.

2 Politische Forderungen

a) Wahlrecht

Wir sprachen bereits von der gefährlichen Asymmetrie zwischen der demokratischen Teilnahme der Völker am Handeln ihrer Regierungen und einem weitgehenden Desinteresse der Unionsbürgerinnen und -bürger an der Europawahl. Die Wahlbeteiligung ist kontinuierlich gesunken, von 63% im Jahre 1979 auf 43% im Jahre 2009. Zur gleichen Zeit sind die Kompetenzen des Europäischen Parlaments ständig gewachsen. Stützt sich die Repräsentationsfunktion des Europäischen Parlaments nicht auf die Staatsvölker, sondern auf die Unionsbürgerinnen und -bürger und bilden diese das Wahlvolk, dann gilt es das Wahlrecht zum Europäischen Parlament von seiner mitgliedstaatlichen Verankerung und seiner Ausrichtung am Gedanken der Repräsentation der Völker zu lösen und es stärker auf die Unionsbürgerinnen und -bürger zu beziehen.³¹⁶

(1) Vereinheitlichung des Wahlrechts

Bislang wird der Europawahlkampf von nationalen Themen beherrscht, was immer wieder dazu führt, dass die Unionsbürgerinnen und -bürger die Europawahl dazu benutzen, nationale Regierungen abzustrafen. Natürlich lässt sich fragen, ob zwischen nationalen und europäischen Themen eine klare Grenze gezogen werden kann und ob die Wählerinnen und Wähler hinreichend dazu

³¹⁵ Nach wie vor lesenswert: *Dieter Grimm*, Politik und Recht, in: ders., Die Verfassung und die Politik, 2001, S. 13 ff.; zum Verfassungsbegriff auch *Franzius*, Europäisches Verfassungsrechtsdenken (FN 35), S. 12 ff.

³¹⁶ Das gebietet schon Art. 9 EUV, dazu die Kommentierung von *Matthias Ruffert*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 9 Rn. 1 ff.

in der Lage sind, gesamteuropäisch abzustimmen. Das bisherige Wahlsystem jedenfalls, das noch auf dem Einführungsrechtsakt von 1976 beruht, fördert die nationale Sicht der Europawahl, da Unionsbürgerinnen und -bürger nur für Parteien aus ihrem Heimatstaat stimmen können. Abgeordnete im Europäischen Parlament haben entsprechend wenig Grund, nationale Interessen zugunsten europäischer zurückzustellen.

Gewählt wird nach den innerstaatlichen Vorschriften, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren. Zwar haben wir mit der Verhältniswahl nach nationalen Wahlgesetzen schon heute eine gewisse Vereinheitlichung des Wahlsystems, dennoch ist die Ausgestaltung der Verfahren sehr unterschiedlich. Der Grad an Verschiedenheit lässt sich mit den spezifischen Strukturen und Traditionen der Mitgliedstaaten nicht mehr rechtfertigen und wird den Kompetenzen des Europäischen Parlaments nicht gerecht. **Um die unmittelbare Legitimation des politischen Handelns zu erhöhen, bedarf es eines europäischen Wahlrechts.** Erst wenn auch der Wahlkampf europäisiert wird, dürften gesamteuropäische Parteien entstehen, die nach Art. 10 Abs. 4 EUV dazu beitragen sollen, ein europäisches politisches Bewusstsein und den Willen der Bürgerinnen und Bürger auszudrücken. Schon die Gleichheit der Wahl setzt ein einheitliches Wahlverfahren voraus.

Was die Teilnahme angeht, so ist es sachlich nicht gerechtfertigt, je nach Mitgliedstaat unterschiedliche Wahlalter zugrunde zu legen. Der Erwerb der Unionsbürgerschaft ist nicht an Altersgrenzen gebunden. Eine einheitliche Festlegung auf ein Mindestalter von 16 Jahren wäre wünschenswert.

(2) Transnationale Wahllisten

Wichtig erscheinen uns auch landesübergreifende Wahllisten. Durchsetzen konnten sich entsprechende Forderungen bislang nicht, bestand doch die Gefahr, hierüber die Rückbindung an die nationalen und regionalen Arenen, in denen Europa erfahrbar und gelebt werden muss, zu verlieren. Weil das zu wählende Parlament sich aber nicht mehr aus Vertreterinnen und Vertretern der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten (Art. 189 EG), sondern aus solchen der Bürgerinnen und Bürger der Union (Art. 14 Abs. 2 EUV) zusammensetzt, kann ein «Staatsvorbehalt» nicht länger überzeugen. Zu begrüßen ist der gegenwärtig diskutierte Reformvorschlag von Andrew Duff, wonach transnationale Wahllisten die nationalen Listen nicht ersetzen, sondern ergänzen sollen, um es so jeder europäischen Partei zu erlauben, vorerst 25 Personen zur Wahl vorzuschlagen. Die Kandidatinnen und Kandidaten müssen aus mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten stammen, und ihre Zusammensetzung muss nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht ausgewogen sein.³¹⁷

Die Unionsbürgerinnen und -bürger sollen Duffs Vorschlag zufolge zwei Stimmen erhalten, eine für die weiterhin nationale Liste und eine für die europa-

³¹⁷ Proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976, INI 2009/2134.

weiten transnationalen Listen. Die Stimmen für die transnationalen Abgeordneten werden dann proportional auf 25 Parlamentssitze umgerechnet. Würde eine europäische Partei zum Beispiel auf 20 Prozent der gesamteuropäischen Stimmen kommen, erhielte sie fünf Mandate. Die Zahl der Parlamentarierinnen und Parlamentarier würde sich auf diese Weise allerdings vergrößern, weil die 25 unionsweit zu vergebenden Mandate aus den 751 bestehenden Abgeordnetenmandaten (Art. 14 Abs. 2 EUV) nicht herausgenommen werden sollen. Ohne Vertragsanpassung ist diese Reform, mit der auch eine europäische Wahlbehörde einzurichten wäre, nicht zu haben. Erstmals könnte jedoch das Europäische Parlament, dessen konstitutioneller Ausschuss den Vorschlag angenommen hat, sein neues Recht gemäß dem Vertrag von Lissabon (Art. 48 Abs. 2 EUV) nutzen, ein Verfahren zur Änderung des Vertrags einzuleiten. Ungeachtet der sich im Europäischen Parlament abzeichnenden Schwierigkeiten, eine Mehrheit zu dem Vorschlag zu finden, sollte dieses wichtige Reformvorhaben auch von den Mitgliedstaaten unterstützt werden.

Wenn und weil der Ausgangspunkt zum Wahlrecht nicht länger die Staaten oder die Staatsvölker, sondern die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Rolle als Unionsbürgerinnen und -bürger sein sollen, dürfen sich die Mitgliedstaaten einer Reform des zu vereinheitlichenden Wahlrechts nicht entziehen. Anderenfalls bliebe die Stärkung der gesamteuropäischen Öffentlichkeit eine leere Forderung. Hierfür müssen die nationalen Parteien noch gewonnen werden. Ihnen muss klar werden, dass es ohne europäische politische Parteien keine Erfolge geben wird. Erst wenn den Wählerinnen und Wählern bewusst ist, dass die zu wählenden Abgeordneten gegenüber den europäischen Bürgerinnen und Bürgern verantwortlich sind, besteht eine Chance, dass sie für Kandidatinnen und Kandidaten aus einem anderen Mitgliedstaat stimmen und so jene transnationale Öffnung schaffen, die einer weiteren Demokratisierung der Union vorausgehen muss. Der Einwand, die kleineren Mitgliedstaaten würden hierbei benachteiligt, greift nicht durch. Warum sollten die Bürgerinnen und Bürger nicht transnational denken? Ihre Zugehörigkeit zu einem Mitgliedstaat ist bei der Europawahl zweitrangig. Hinzunehmen ist auch, dass transnational gewählte Abgeordnete gegenüber den national gewählten größeren politische Gewicht haben dürften. Der nicht einfach von der Hand zu weisende Einwand, darüber werde ein «Zwei-Klassen-Parlament» geschaffen, lässt sich dadurch entkräften, dass in Europa stets um einen Ausgleich zwischen europäischen und nationalen Interessen gerungen werden muss, was die Entwicklung und Erprobung von Mischformen nahelegt. Das Europäische Parlament wird nur dann Politik stärker gestalten können, wenn sich seine unmittelbare Legitimation verbessert. Politisch lassen sich die Voraussetzungen dafür schaffen, indem den Unionsbürgerinnen und -bürgern mit der Zweitstimme für transnationale Kandidatinnen und Kandidaten die Möglichkeit gegeben wird, an der Demokratisierung der EU mitzuwirken. Die Vorstellung,

das Elitenprojekt, als das Europa heute empfunden wird, könne nur mithilfe der Eliten reformiert werden, greift zu kurz.³¹⁸

(3) Wahlrechtsreformen aus nationalen Debatten

Briefwahl und elektronische Wahl: **Geboten erscheint ferner die Förderung von Briefwahl und elektronischer Wahl.** Dieser scheinbar lediglich der Bequemlichkeit der Wählerinnen und Wähler dienende Vorschlag soll sowohl die Wahlbeteiligung wie auch die Qualität der Wahlentscheidung erhöhen. An die Stelle des häufig unter Zeitdruck stehenden Wahlaktes in der Wahlkabine tritt der überlegte Wahlakt nach einer Überlegungsfrist, die zum Gedankenaustausch und zur Beschaffung zusätzlicher Informationen genutzt werden kann.³¹⁹

Ausdifferenzierte Wahlmöglichkeiten: Sobald das «Heimwählen» eine gewisse quantitative Schwelle erreicht hat, eröffnen sich zusätzliche Möglichkeiten, die Wahlentscheidung ausdifferenzieren. So könnten Wählerinnen und Wähler mehrere Stimmen haben, die sie auf verschiedene Kandidatinnen und Kandidaten auf den Parteilisten verteilen dürfen (sog. **Panaschieren**). Weiterführend könnte auch ein «none of the above» (NOTA) ermöglicht werden, was einer bloßen Nicht-Teilnahme vorzuziehen wäre.³²⁰

Geteilte Mandate: Nicht unproblematisch wäre demgegenüber die Einführung geteilter Mandate. Es gibt gute Gründe, Parteien die Möglichkeit einzuräumen, nicht bloß einzelne Personen zur Wahl vorzuschlagen, sondern auch Tandems von zwei Personen, die nach Geschlecht, Generationszugehörigkeit, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit, beruflicher Erfahrungswelt oder anderer Kriterien verschieden sind. Eine/r würde als zuvor festgelegte *prima inter pares* für das volle Mandat bezahlt werden, der/die andere als Stellvertreter erhalte die Hälfte der Diäten. Geteilte Mandate würden auch Personen in den politischen Betrieb einbeziehen, die ihren bürgerlichen Beruf zumindest teilweise weiter verfolgen wollen. Das würde die Vielfalt der gewählten Abgeordneten erhöhen und könnte eine Brücke zwischen der mehr und mehr abgehobenen Welt des Politikbetriebes und der Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger bilden.³²¹ Ob sich dies für die europäische Ebene empfiehlt, bleibt indes zu überdenken. Wegen der großen Wahlkreise würde es die personelle Rückbindung der Abgeordneten an die Wählerinnen und Wählern zusätzlich erschweren. Auf europäischer Ebene eignen sich geteilte Mandate nicht.

Erhöhte Anforderungen bei mehrfacher Wiederwahl: **Zu denken ist an verschärfte Anforderungen bei mehrfacher Wiederwahl von Kandidatinnen und Kandidaten.** Um die Tendenz des politischen Betriebes, sich in eingefahren Bahnen zu bewegen, abzuschwächen, könnte für jene Kandidatinnen und

³¹⁸ Zur Demokratisierung als wirklicher Option, die mehr als eine Drohung mit Niedergang und Zerfall sein müsste: *Herfried Münkler*, *Alle Macht dem Zentrum*, *Der Spiegel* 27 v. 4.7.2011, S. 108 f.

³¹⁹ *Schmitter/Trechsel*, *Green Paper* (FN 256), S. 93 f.; *Smith* (FN 260), S. 19 ff.

³²⁰ *Schmitter/Trechsel*, *Green Paper* (FN 256), S. 67 f.

³²¹ *Schmitter/Trechsel*, *ebd.*, S. 69.

Kandidaten, die sich nach zwei Amtsperioden erneut zur Wiederwahl stellen, das Mehrheitserfordernis um einen bestimmten Prozentsatz angehoben werden. Wer bei der letzten Direktwahl das Mandat beispielsweise mit 36 Prozent der Stimmen errungen hat, müsste für die erneute Wiederwahl 38, bei der darauf folgenden Bewerbung 40 Prozent der Stimmen erhalten. Bei der Listenwahl würde diese Regel innerparteilich auf die Listenplatzierung angewendet werden. Solche variablen Mehrheitsquoten fördern die Verbindung zwischen Abgeordneten und Wählerschaft wirkungsvoller als eine Rotation.³²²

Wahlpflicht: Auch über die Einführung einer Wahlpflicht wird nachgedacht, Bislang wird dies überwiegend mit dem Argument abgelehnt, dass die zur Demokratie gehörende Freiheit der Wahl auch die negative Freiheit einschließen müsse, nicht zu wählen. Die Analogie zu der negativen Dimension der Freiheitsrechte – dem Recht, von einer verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheit keinen Gebrauch zu machen – ist allerdings verfehlt. Die Freiheit der Wahl ist ein Recht, das mit dem Status der Bürgerin bzw. des Bürgers verbunden ist; es löst zugleich auch Verantwortlichkeiten gegenüber dem Gemeinwesen aus. Insofern widerspräche es nicht demokratischer Logik, den Bürgerinnen bzw. Bürgern die Pflicht aufzuerlegen, an Wahlen teilzunehmen, zumal dies größere Gleichheit hinsichtlich der politischen Repräsentation bewirken würde. Es gibt beträchtliche Einwände, die ernst zu nehmen sind.³²³ Mögen sie auch eher praktischer Natur sein, trotzdem sollte eine Wahlpflicht für die Europawahlen nicht vorgeschlagen werden.³²⁴

Gleichzeitigkeit von nationalen Wahlen und europäischer Wahl: Es fragt sich allerdings, ob vor dem Hintergrund der erforderlichen Verschränkung der Ebenen nicht doch weitergehende Reformen notwendig sind. Wenn es richtig ist, dass «auf der europäischen Ebene der Bürger *gleichzeitig und gleichgewichtig* sowohl als Unionsbürger wie auch als Angehöriger eines Staatsvolkes sein Urteil bilden und politisch entscheiden können»³²⁵ muss, dann könnte dies in der Gleichzeitigkeit nationaler und europäischer Wahlen zum Ausdruck kommen. Wir kennen das aus einer anderen bündischen Ordnung, die über reichhaltige Erfahrungen mit föderalen Strukturen verfügt, nämlich aus den USA. Hier wird alle zwei Jahre zeitgleich zu den Wahlen zum Repräsentantenhaus ein Drittel des Senats für eine Amtszeit von sechs Jahren neu gewählt. Aber auch in Deutschland ist die zeitliche Zusammenlegung einer Landtagswahl mit der Bundestagswahl gängige Praxis, allerdings sind die Erfahrungen nicht positiv, werden dadurch doch einheitliche Wahlentscheidungen für die bedeutsamer gehaltene Ebene begünstigt.

Das spricht gegen einen solchen Vorschlag, der sich auch einer Reihe von praktischen Schwierigkeiten ausgesetzt sieht. Wenn zeitgleich zu den

³²² Ebd., S. 84.

³²³ Vgl. die Auflistung der Argumente für und wider bei *Smith* (FN 260), S. 23 f.

³²⁴ Vgl. die empirisch reichhaltige Analyse von *Arend Lijphart*, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma* Presidential Address, in: *American Political Science Review*, Bd. 91 (1997), S. 1 ff.

³²⁵ *Habermas*, *Die Krise der Europäischen Union* (FN 19), S. 69 (Hervorhebung von uns).

Europawahlen ein Drittel der Unionsbürgerinnen und -bürger das jeweilige nationale Parlament neu wählen sollte, müsste die Wahlperiode für Europawahlen erheblich verkürzt werden. Intuitiv spricht einiges gegen einen radikal verkürzten Zeitraum von zwei Jahren, auch wenn das in Deutschland gerne benutzte Argument, ein permanenter Wahlkampf müsse vermieden werden, nicht überzeugen kann: Gute Parlamentsarbeit bedarf keiner Ruhepausen. Die zeitliche Zusammenlegung von europäischen und nationalen Parlamentswahlen würde deutlich machen, wie wichtig es ist, über europäische Themen zeitgleich auf beiden Ebenen abzustimmen. Über eine symbolische Aufwertung der Verschränkung der Ebenen ginge dies hinaus, stieße jedoch auf Probleme, die für die Union aufschlussreich sind.

Jene Gesamtheit, die alle zwei Jahre ihre Abgeordneten wählt, ist in der Union schwer vorstellbar.³²⁶ Die national gewählten Parlamente bleiben nationale Parlamente der jeweiligen Mitgliedstaaten, die horizontal nur lose miteinander verknüpft sind, etwa über die Konferenz der Europaausschüsse oder andere, politisch aber bedeutungslose Gremien. Ein Blick in die USA lehrt, warum deren Beispiel der EU nicht als Vorbild dienen kann.

Sollten wir einen Teil der europäischen Bürgerinnen und Bürger dazu ermächtigen, im Zuge nationaler Parlamentswahlen zugleich einen Teil der Abgeordneten im Europäischen Parlament abzuwählen oder zu bestätigen, dann würden wir dieses zu einer föderalen Vertretung abwerten und in eine Veto-Position drängen, die eine Gestaltung von Politik blockierte.

Würde umgekehrt die Gesamtheit der Unionsbürger zur maßgeblichen Einheit gemacht, würden die nationalen Parlamentswahlen zu besseren Regionalwahlen abgestuft. Die Wahlen zu den nationalen Parlamenten sind nicht mit den Senatswahlen in den USA, den Landtagswahlen in Deutschland etc. vergleichbar. Denn die Mitgliedstaaten sind keine Bundesstaaten der Europäischen Union. Sie wollen es auch nicht werden.

In der Union, deren Bürger zugleich Angehörige der Staatsvölker sind, ist es aber ein Problem, dass die Wahltermine zeitlich auseinanderfallen. Für einen großen Teil der europäischen Bevölkerung ist die Europawahl vernachlässigenswert, was Forderungen nach einer «echten» Parlamentarisierung naiv anmuten lässt. Das Problem der zeitlich entkoppelten Wahlen wäre nur gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zu lösen und würde deren Autonomie, etwa was den Wahltermin und die Dauer der Legislaturperiode (nicht zu reden von einer möglichen vorzeitigen Auflösung eines nationalen Parlaments) angeht, beeinträchtigen. Eine zeitliche Zusammenlegung der Wahltermine wird deshalb nicht gefordert.

326 Noch vor einigen Jahren war es ebenfalls unvorstellbar, einen Präsidenten des Europäischen Rates zu bestellen. Das ist heute aber Realität und seine Amtsperiode ist auf zweieinhalb Jahre festgelegt, Art. 15 Abs. 5 EUV. Auch die Amtsdauer des Präsidenten des Europäischen Parlaments beträgt zweieinhalb Jahre, vgl. Art. 17 GO EP.

b) Europäische Parteien

Ein europäisiertes Wahlrecht würde die europäischen Parteien stärken, die zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und, wie es im Vertrag von Lissabon heißt, «zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union» beitragen sollen (Art. 10 Abs. 4 EUV). Eine Demokratisierung der Union verlangt, die Nabelschnur zu den nationalen Parteien zu lockern und es möglich zu machen, dass europäische Parteien nicht bloß als «Ableger» der verschiedenen, weil mitgliedstaatlich organisierten Parteien entstehen.

(1) Parteienstatut für die Europäischen Parteien

Bislang sind die politischen Parteien auf Unionsebene lediglich Dachorganisationen für nationale Parteien. Rechtlich werden sie als internationale Nichtregierungsorganisationen behandelt, die überwiegend in Belgien registriert sind. Sie können so nicht jener Transmissionsriemen sein, der ihnen in den parlamentarischen Systemen Europas für die kollektive Interessenvertretung und die Legitimation der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zugeschrieben wird. Die Europäischen Parteien sind darauf angewiesen, dass die Kommunikation über europäische Politik durch die nationalen Strukturen der Mitgliedsparteien übernommen wird.³²⁷ Das Fehlen echter europäischer Parteien ist unbefriedigend.

Die erste europäische Partei, die sich nicht mehr allein aus ihren Mitgliedsparteien zusammensetzte, sondern auch einzelnen Personen die Mitgliedschaft ermöglichte, war die Europäische Grüne Partei (EGP), die bereits zur Europawahl 2004 mit einer europaweit einheitlichen Wahlkampagne und einem gemeinsamen Manifest antrat. 2009 wurde als erste grenzübergreifende Partei ohne nationale Mitgliedsparteien die irische Bürgerbewegung Libertas als Europapartei anerkannt; sie führte eine Kampagne gegen die Ratifikation des Vertrags von Lissabon. Da Abgeordnete aus sieben Mitgliedstaaten der Partei beitraten, erfüllte sie die formellen Voraussetzungen für die Anerkennung und damit für die Parteienfinanzierung aus dem europäischen Haushalt. Allerdings verlor diese Partei noch im selben Jahr, nach dem Austritt einiger Abgeordneter, ihren Status als Partei und stellte daraufhin ihre Tätigkeit ein. Ohne Parteistatus sind bislang eine Reihe transnationaler Gruppierungen, die sich für mehr Demokratie in Europa einsetzen, darunter die Newropeans des französischen Aktivisten Franck Biancheri.³²⁸

Nachdem die EU mit dem Vertrag von Lissabon eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten hat, sollten auch Parteien einen eigenen, europäischen Rechtsstatus bekommen. Eine Entschließung des Europäischen Parlaments, politische

³²⁷ Vgl. *Jo Leinen*, Europäische Parteien: Aufbruch in eine neue demokratische Union?, in: *integration* 3/2006, S. 279 (231).

³²⁸ <http://www.newropeans.eu>.

Parteien und deren Finanzierung neu zu gestalten, geht in diese Richtung.³²⁹ Allerdings müsste noch sehr viel deutlicher unterschieden werden zwischen der Anerkennung einer europäischen Partei und ihrem Anspruch auf finanzielle Unterstützung. Die Fragen des Parteienstatuts dürfen nicht allein von der verbesserten Parteienfinanzierung her gedacht werden. Im Vordergrund müssen grenzübergreifende Parteien stehen, die eine demokratische Binnenstruktur aufweisen und in transparenten Verfahren Kandidatinnen und Kandidaten aufzustellen haben. Das ist gegenwärtig keineswegs überall in Europa der Fall.

Ein von der Kommission zu erarbeitendes Statut sollte klare Regeln für europaweit agierende Parteien aufstellen. Solche Parteien sollten auch, ohne Umweg über nationale Parteien, Mitglieder direkt aufnehmen. Hürden für die Anerkennung von Parteien dürften nicht zu hoch sein, ansonsten würden die bisherigen Strukturen, die die etablierten Parteien begünstigen, nur weiter zementiert. Auch neuen politischen Strömungen muss es möglich sein, als Partei anerkannt zu werden. Einwände der Art, eine grenzüberschreitende Parteistruktur widerspreche dem Primärrecht, weil dadurch regionale Parteien, etwa die CSU, oder europaskeptische Gruppen, die sich aus politischen Gründen einer transnationalen Zusammenarbeit verweigern, ausgeschlossen würden, gehen an der Sache vorbei. Der europäische Anspruch eines auf nationaler Ebene aktiven Zusammenschlusses allein macht diesen noch nicht zu einer europäischen politischen Partei.³³⁰ In Art. 10 Abs. 4 EUV geht es nicht um die (finanzielle) Förderung politischer Kräfte in Europa, sondern um ein funktionsfähiges Parteienwesen, durch das politische Herrschaft in Europa möglich wird. Dies muss notwendigerweise transnational gedacht werden.

Hiervon zu trennen ist der Anspruch auf finanzielle Unterstützung aus dem Unionshaushalt. Vorgesehen ist, nicht jede Partei zu finanzieren, sondern nur solche, die mit mindestens einem Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten sind. Diese Hürde schränkt das politische Engagement kleiner Bewegungen im Europawahlkampf ein und behindert eine lebendige Demokratie, die sich gerade auch gegenüber europaskeptischen Bewegungen nicht verschließen darf – soweit sie über demokratische Strukturen verfügen. Damit die Mitgliedstaaten, die Kommission und der Rat der Reform zustimmen, wird es aber notwendig sein, eine Regelung zu finden, die nicht zu hohe Kosten verursacht.

Allerdings löst auch ein neues europäisches Parteienstatut nicht die grundsätzliche Frage, wie sich das Parteiensystem weiterentwickeln soll. Wir haben bereits gesehen, dass es gute Gründe gibt, gegenüber einer klassischen parlamentarischen Wettbewerbsdemokratie skeptisch zu sein. Nicht zuletzt im Europäischen Rat sperren sich die Mitgliedstaaten dagegen, dass ihre exekutiven

³²⁹ Application of Regulation 2004/2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding v. 6.4.2011, INI/2010/2201.

³³⁰ *Martin Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/ders. (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 43. Aufl. 2011, Art. 10 Rn. 48.; *Ruffert*, in: Calliess/ders. (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 10 Rn. 20; anders *Peter M. Huber*, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 191 EGV Rn. 17.

Machtbefugnisse begrenzt werden. Das allerdings beschädigt auch ihre eigenen Demokratien, da es nationalen Parlamenten unmöglich gemacht wird, hinreichend Kontrolle auszuüben. Mehr Wettbewerb zwischen Parteien wäre hier sehr zu wünschen. Mit einer Strategie von oben hat das nichts zu tun. Es geht vielmehr auf die Einsicht zurück, dass politischer Wettbewerb auf der Ebene, auf der die maßgeblichen Entscheidungen getroffen werden, entscheidend ist. Europäische Parteien, die über die langfristige Ausrichtung der Europapolitik streiten, könnten helfen, jene gefährliche Kluft zu verringern, die sich zwischen dem normativen Anspruch der Verträge und der tatsächlichen Dominanz nationaler Sonderinteressen aufgetan hat.

Betrachten wir das europäische Parteiensystem historisch, so stellen wir fest, dass die Parteien zunehmend einheitlicher geworden sind – was die Zusammenarbeit einfacher macht. Mit dem Vertrag von Lissabon hat sich das politische Umfeld erneut geändert. Art. 10 Abs. 1 EUV legt den Grundsatz der repräsentativen Demokratie fest und Art. 10 Abs. 4 EUV unterstreicht die Rolle der Parteien bei der politischen Integration. Die europäische Grundrechte-Charta nimmt das auf und erklärt das aktive und passive Wahlrecht zu einem politischen Grundrecht (Art. 39 GRCh). Den Beitrag der politischen Parteien auf europäischer Ebene sieht sie darin, den Willen der Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen (Art. 12 Abs. 2 GRCh). Hieran ist zweierlei bemerkenswert: Das europäische Primärrecht spricht nicht von europäischen Parteien, sondern von den politischen Parteien auf europäischer Ebene. Von der Grundrechte-Charta werden die Parteien aber bei den Freiheitsrechten verortet, nämlich bei der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Damit wird deutlich, dass sich die europäischen Parteien nicht vollständig losgelöst von den nationalen Parteien denken lassen, sich ihre Bedeutung aber keineswegs darin erschöpft, Personal für Europawahlen zu finden. Nehmen wir die Unterstützung durch die europäischen politischen Stiftungen hinzu, müssten die Möglichkeiten der politischen Parteien und Stiftungen, zwischen den Ebenen zu vermitteln, gestärkt werden.

Ohne eine Stärkung der politischen Parteien und Stiftungen, denen ein gemeinsamer rechtlicher und steuerlicher Status zugestanden werden sollte, wird sich die europäische Demokratie kaum bürgernäher entfalten können. Ein europäisches Parteienstatut könnte dem Initiativbericht des Europäischen Parlaments zufolge helfen, einen staatenübergreifenden öffentlichen Raum aus freien und gleichen Bürgern zu schaffen, verstanden als ein Raum des «Austauschs, in dem politisch miteinander in Verbindung stehende Bürger die Möglichkeit haben, gemeinsame demokratische «Grundlagen» zu entwickeln, um die von ihnen gewählten politischen Ziele zu verfolgen. Die Stärkung der europäischen politischen Parteien ist ein Mittel, mit dem partizipative Regierungsformen in der EU gefördert und schließlich die Demokratie gestärkt werden können».³³¹

Mit der Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit würde eine organisatorische Einheitlichkeit der Parteien erreicht, was für staatenübergreifende

³³¹ INI/2010/2201, Begründung I.

Wahllisten geboten scheint. Die Hürden für die Anerkennung europäischer politischer Parteien sollten dabei eher verringert werden.

Die bisherige³³² Regelung ist zu streng, sieht sie doch vor, dass eine Partei in einem Viertel der Mitgliedstaaten durch Mitglieder des Europäischen Parlaments oder in den nationalen Parlamenten vertreten sein oder bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament mindestens drei Prozent der Stimmen in jedem dieser Mitgliedstaaten erreicht haben muss. Hier brauchen wir mehr Öffnung, denn die Parteienlandschaft darf keine geschlossene Gesellschaft etablierter Parteien sein. Eine lebendige Demokratie braucht Parteienvielfalt und darf nicht mit dem Argument «abgewürgt» werden, die Funktionsfähigkeit des Parlaments müsse um jeden Preis erhalten werden.

An einer anderen Stelle jedoch gibt es tiefer liegende Einwände. Sind die bisherigen Grenzen des einheitlichen Wahl- und Parteiensystems auf europäischer Ebene nicht auch einer positiven Deutung zugänglich? Wie wir gesehen haben ist die Annahme, aus der bisherigen transnationalen Kooperation der Parteien ließe sich über die Schaffung von Europaparteien und durch eine Konkurrenz um Ämter eine parlamentarische Wettbewerbsdemokratie à la Westminster entwickeln, eine zu optimistische, der alten Integrationslogik geschuldete Hoffnung. Vor dem Hintergrund der gebotenen Verklammerung der Ebenen wird sich dies jedenfalls nicht einfach verwirklichen lassen.³³³

So unabdingbar eine stärkere Politisierung der Union auch ist, fragt sich doch, wie darüber die Rückbindung an die nationalen Bereiche gewährleistet bleiben soll. Worum es gehen müsste, wäre, das Zusammenspiel mit den nationalen Parteien zu stärken und den Netzwerkcharakter der europäischen Parteien³³⁴ zu stärken. Das legt das Mehrebenensystem der Union in der Verknüpfung von europäischer und nationaler Ebene nahe.

Ein Vorteil dieser Betrachtungsweise liegt nicht zuletzt darin, dass die Vielzahl der Akteure klarer hervortritt. Die europäischen Parteien nehmen schon heute, zusammen mit den europäischen politischen Stiftungen und den Fraktionen des Europäischen Parlaments, den nationalen Parteien und Stiftungen sowie anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen eine wichtige Funktion wahr, indem sie das Zusammenspiel der Ebenen unterstützen. Diese transnationalen – aber eben nicht supranationalen – Verschränkungen zeigen, dass von einer organisatorischen und funktionalen Verschmelzung der politischen Parteien vieles,

³³² Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.11.2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, ABl. L 297/1, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1524/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18. 12. 2007, ABl. L 343/5. Überblick über die Zuwendungen zwischen 2004 und 2011 (Stand April 2011): http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/grant_amounts_parties.pdf.

³³³ Zu dieser Entwicklungsoption *Simon Hix*, Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 2003, S. 151.

³³⁴ Vgl. *Selen Ayirtman/Christine Pütz*, Die Europaparteien als transnationale Netzwerke: ihr Beitrag zum Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit, in: Knodt/Finke (Hrsg.), Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, 2005, S. 389.

aber nicht alles erwartet werden kann. Nach unserer Vorstellung von lebendiger Demokratie ist es geboten, stärker als bisher auch spontanen Ausdrucksformen, vermittelt über moderne Kommunikationsmedien, Geltung zu verschaffen. Sollen die technokratischen Eigenarten der Union abgebaut werden, müssen auch jenseits der formalen Repräsentations- und Legitimationsketten über die nationalen Parteien, die nicht einfach in den sie umfassenden europäischen Parteien aufgehen, neue Mechanismen zivilgesellschaftlicher Demokratie etabliert werden.

Allerdings schließen sich wechselseitige Stärkungen der «Ebenen» nicht aus. Solange die Europawahlkämpfe von den nationalen Parteien beherrscht werden und der Einfluss der europäischen Parteien auf die Vergabe von Ämtern und die Aufstellung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahlen zum Europäischen Parlament, aber auch auf die Arbeit anderer europäischer Institutionen wie Rat und Kommission gering ist, werden die politischen Parteien auf europäischer Ebene kaum der Transmissionsriemen zwischen gesellschaftlichem und politischem System sein können. Eine bessere Sichtbarkeit der europäischen politischen Parteien, wie sie durch die gebotene Reform des Wahl- und Parteiensystems erreicht werden könnte, aber auch deren Rolle bei der Auswahl der Kommissionspräsidentin bzw. des Kommissionspräsidenten und darüber, wenn auch nur mittelbar, in der Einflussnahme auf die politische Grundausrichtung der Kommission, wird, um eine hinreichende Rückbindung an die vielfältige europäische Gesellschaft zu schaffen, ohne politische Prozesse der Abstimmung mit den Mitgliedsparteien kaum möglich sein.

(2) Bürgernahe Parteienfinanzierung

Grundlegende Bedeutung kommt einer bürgernahen Parteienfinanzierung zu. Politische Parteien finanzieren sich aus einer Vielzahl von Quellen; in Deutschland haben Mitgliedsbeiträge, Spenden und staatliche Mittel den größten Anteil. Spenden (von natürlichen und juristischen Personen) sind dann problematisch, wenn sie plutokratischen Tendenzen Vorschub leisten. Dieser Gefahr soll die staatliche Parteienfinanzierung begegnen. Allerdings ist auch sie demokratiepolitisch nicht unbedenklich, da sie die finanzielle Unabhängigkeit der Parteien vom Engagement der Bürger fördert. Während nach dem deutschen Parteiengesetz der staatliche Finanzierungsanteil auf 50 Prozent der Gesamteinnahmen beschränkt ist, können europäische Parteien zu bis zu 85 Prozent von der Union finanziert werden.³³⁵ Die Obergrenze für Spenden liegt bislang bei 12.000 Euro und soll durch die angestrebte Reform des Parteiensystems auf 25.000 Euro erhöht werden.³³⁶

³³⁵ Art. 10 Abs. 2 VO (EG) 2004/2003 v. 4.11.2003. Krit. *Herbert v. Arnim*, Die neue EU-Parteienfinanzierung, in: Neue Juristische Wochenschrift 2005, S. 247 (250).

³³⁶ Vgl. Bericht des konstitutionellen Ausschusses v. 18.3.2011 für eine Entschließung des Europäischen Parlaments, INI 2010/2201, Nr. 17; EurActiv v. 7.4.2011, Bald neuer Status für europäische Parteien?, <http://www.euractiv.de/druck-version/artikel/bald-neuer-status-fr-europaische-parteien-004628>.

Immerhin ist es den politischen Parteien schon nach geltendem Recht möglich, bis zu 25 Prozent der gesamten Jahreseinkünfte von einem Jahr auf das nächste zu übertragen. Rücklagen von bis zu 100 Prozent ihres durchschnittlichen Einkommens können über mehrere Jahre hinweg gebildet werden. Das sichert den europäischen Parteien eine gewisse Flexibilität bei der Finanzierung von Wahlkampagnen. Die Mittel dürfen jedoch nicht verwendet werden, um nationale Parteien oder Kandidaten zu finanzieren.³³⁷ Die wichtigste Begrenzung liegt darin, dass nur Parteien einen Anspruch auf Finanzierung aus dem Unionshaushalt haben, die mit mindestens einem Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten sind. Angesichts der Bedeutung kleinerer Gruppierungen für das demokratische Leben in der Union ist dies nicht unproblematisch, wird aber, wie bereits erwähnt, hinzunehmen sein.

Betrachten wir vor diesem Hintergrund die gegenwärtige Diskussion zur Reform des Parteiensystems und seiner Finanzierung, so fällt auf, dass es der Union nicht zu gelingen scheint, die Kluft zwischen der (neuen) Semantik der Bürgerin und des Bürgers sowie der (alten) Integrationslogik zu verringern. In den abschließenden Bemerkungen der Berichterstatterin des konstitutionellen Ausschusses im Europäischen Parlament liest man, es gehe um die Schaffung eines «europäischen Raums, in dem politische Parteien tätig sind, die die Bürger in das Zentrum der Union stellen und sie in ihrem Alltag» unterstützen.³³⁸ Hier schimmert – möglicherweise ungewollt – eine diese bevormundende Sicht der Bürgerinnen und Bürger durch, gegen die sich diese zu Recht wehren. Dabei gibt es durchaus – und wenig überraschend – gerade aus den Reformdebatten in den Mitgliedstaaten bekannte Ansätze, die sich auf die Union übertragen lassen könnten: Das betrifft etwa die Vergabe von Gutscheinen. **Auch wenn die Höhe der finanziellen Unterstützung an den Wahlerfolg gebunden ist, so ließe sich die Parteienfinanzierung durch ein Gutschein-System enger an den Willen der Bürgerinnen und Bürger binden.** Danach erhielte jede/r Wahlberechtigte neben der Wahlstimme einen Gutschein mit einem bestimmten Wert, den sie oder er unabhängig von der Wahlentscheidung einer oder mehreren Parteien zuwenden kann. Man kann aber auch darauf verzichten, diese «Finanzstimme» abzugeben. Die Parteien müssten dadurch nicht mehr nur um Stimmen, sondern auch um Finanzmittel werben, und den Bürgerinnen und Bürgern stände ein weiteres Instrument zur Verfügung, Politik mitzugestalten.³³⁹

Keht man den urdemokratischen Schlachtruf «No taxation without representation» um, kann man zu einem Modell der Finanzierung, ähnlich dem von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen, gelangen. Eine Vielzahl von gesellschaftlichen Initiativen hängt von staatlicher Bezuschussung ab. Solche Zuwendungen sind aber ungewiss; ob sie gewährt werden, hängt auch von mehr oder weniger trans-

³³⁷ Art. 7 VO (EG) 2004/2003 v. 4.11.2003.

³³⁸ Vgl. Bericht des konstitutionellen Ausschusses (Berichterstatterin: Marietta Giannakou) v. 18.3.2011 für eine Entschließung des Europäischen Parlaments, INI 2010/2201, Begründung III.

³³⁹ *Schmitter/Trechsel*, Green Paper (FN 256), S. 88 f.

parenten Kriterien ab. Alternativ könnte man jeder Bürgerin, jedem Bürger eine «Demokratie-Steuer» von beispielsweise 100 Euro auferlegen und ihnen dafür einen Gutschein aushändigen, den sie nach der Wahl zivilgesellschaftlichen Organisationen zukommen lassen können, die als gemeinnützig anerkannt sind. Der Vorteil gegenüber der bereits jetzt bestehenden Möglichkeit, steuerbegünstigte Zuwendung an gemeinnützige Einrichtungen zu leisten, bestünde in einer «Demokratisierung» der Spenden. Zwar würde so der größere Einfluss wohlhabender Bevölkerungsgruppen und ihrer Lobbys nicht verschwinden, es käme aber doch zu einem gewissen Ausgleich.

c) Direktdemokratische Elemente

Lebendige Demokratie findet nicht nur durch Organe der EU und der Mitgliedstaaten statt. Die EU ist ein Bund, deren Bürgerinnen und Bürger nicht nur demokratisch repräsentiert werden, sondern auch selbst aktiv und direkt auf die Politik der EU Einfluss nehmen können. Unter den Formen partizipativer Demokratie kommt der Europäischen Bürgerinitiative besondere Bedeutung zu. Bei der Ausgestaltung der Beteiligungsformen wird darauf zu achten sein, dass das politische Handeln nicht einfach organisationsstarken Gruppen ausgeliefert werden darf, damit im Sinne der Chancengleichheit und im Hinblick auf Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit auch kleinere Gruppen und Minderheitsmeinungen eine Chance auf Beteiligung und Gehör haben.

Sind große Lösungen nicht zu erwarten und wird sich das demokratische Europa eher «durchwurschteln» als sich systematisch weiterentwickeln, dann müssen zahlreiche kleine Schritte erprobt werden. Neben grenzüberschreitenden Wahllisten und einem europäischen Parteienstatut ruhen berechtigte Hoffnungen auf der Europäischen Bürgerinitiative (EBI).

(1) Themenbereiche einer EBI

Wie stets bei Formen direkter Demokratie kommt es dabei auf die konkrete Ausgestaltung an. Mit der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 16.2.2011³⁴⁰ wurden erste wichtige Voraussetzungen geschaffen. Die Europäische Bürgerinitiative stützt ein pluralistisches Modell der Legitimation, das über den unfruchtbaren Gegensatz von Repräsentation und Partizipation hinausweist. In dem Maße, in dem die EBI in der zivilgesellschaftlichen Praxis angenommen wird, könnte es gelingen, die Palette politischer Themen, über die öffentlich diskutiert wird, zu erweitern. Darauf ist eine lebendige Demokratie angewiesen. Im Vergleich zu Mitgliedstaatlichen Initiativrechten ist die Zahl von einer Million Unionsbürgerinnen und -bürgern (etwa 0,2 Prozent der Bevölkerung) niedrig angesetzt. Dem Europäischen Parlament

340 ABl L 65/1 v. 11.3.2011. Überblick: *Steffani Sifft/Matthias Gauger/Anneke Hudalla*, Die Europäische Bürgerinitiative, <http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/Publications/2011-03-15%20ECI%20Broschuere%20fin%20for%20internet.pdf>

geling es, die nach Art. 11 Abs. 4 EUV erforderliche Mindestzahl von Staaten auf ein Viertel, also mindestens sieben, festzulegen.³⁴¹ Wichtig ist auch, Unterstützungsbekundungen für eine EBI online zu sammeln – und zwar mithilfe eines Systems, das die Organisatorinnen und Organisatoren einer Initiative in mehreren oder allen Mitgliedstaaten verwenden können und für das die Kommission eine Open-Source-Software kostenfrei zur Verfügung stellt.³⁴² Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, entsprechende elektronische Plattformen einzurichten. Die Verordnung bleibt insoweit lückenhaft und der Verzicht auf ein einheitliches Verfahren könnte die Durchführung unnötig erschweren.

Theoretisch handelt es bei der EBI um einen bedeutenden Schritt nach vorn. Sie ist das erste transnationale Instrument zur Bürger/innenbeteiligung weltweit. Um vertragswidrigen Zielen und extremistischen Gruppen keine öffentliche Bühne zu bieten, sind EBIs von einem Ausschuss, bestehend aus mindestens sieben Bürgerinnen und Bürgern aus sieben Mitgliedstaaten, bei der Kommission einzureichen, die zulässige Initiativen dann auf ihrer Website zu registrieren hat. Erst danach beginnt die Sammlung von Unterschriften nach Maßgabe mitgliedstaatlicher Verfahren. Das ist mit Blick auf die in einigen Mitgliedstaaten geforderte Angabe einer Identifikationsnummer beim Unterschreiben der EBI problematisch, werden damit doch vermeidbare – und datenschutzrechtlich fragwürdige – Hürden aufgebaut, die eine Durchführung erschweren. Eine Evaluation der ersten Initiativen wird zeigen müssen, ob ein zentrales Verfahren bei der Kommission nicht vorteilhafter wäre. Unnötige bürokratische Hürden sind zu vermeiden. Dem wird die kompliziert formulierte Verordnung kaum gerecht. Der praktische Erfolg des Instruments hängt von drei Voraussetzungen ab:

Die Kommission hat die Aufgabe, die eingereichte Bürgerinitiative daraufhin zu prüfen, ob sie offenkundig den Werten der Union (Art. 2 EUV) widerspricht, offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist, aber auch darauf, ob sie offenkundig außerhalb der Befugnisse der Kommission liegt, nämlich Vorschläge für Rechtsakte der Union zu machen, *um die Verträge umzusetzen*.³⁴³ Welche Themen durch eine EBI aufgegriffen werden können, hängt davon ab, ob sie in den Kompetenzbereich der Union fallen. Das ist beispielsweise beim Thema Atomausstieg nicht zweifelsfrei, umfasst die Energiekompetenz der Union (Art. 194 AEUV) doch gerade nicht die Wahl der Energieträger. Für die Formulierung einer entsprechenden Initiative müsste deshalb an der Förderung erneuerbarer Energien oder am Euratom-Vertrag angesetzt werden, um sie für einen europäischen Atomausstieg einsetzen zu können. Unproblematisch ist demgegenüber eine europäische Finanztransaktionssteuer. Sie könnte zweifellos Gegenstand einer EBI sein.

341 Art. 7 Abs. 1 VO (EU) 211/2011 v. 16.2.2011. Die Erheblichkeitsschwelle lässt nach der Logik des Vertrags auch ein Fünftel zu. Demgegenüber hätte der Vorschlag der Kommission von mindestens einem Drittel aller Mitgliedstaaten die vertraglichen Vorgaben verfehlt.

342 Art. 6 VO (EU) 211/2011 v. 16.2.2011.

343 Art. 4 Abs. 2 Buchstabe b) VO (EU) 211/2011 v. 16.2.2011.

Hier liegt ein Hauptproblem der Europäischen Bürgerinitiative. Themen, die für die Bürgerinnen und Bürger Europas interessant sind, die sie bewegen und die von der europäischen Politik nur ungenügend aufgegriffen werden, dürfen nach den geltenden Verträgen häufig gerade nicht Gegenstand einer EBI sein. Das vorherrschende Diktum, die EBI finde ihre gegenständliche Grenze in den Verträgen, sollte deshalb überdacht und solche Initiativen für zulässig erklärt werden, die mittelbar nur über eine Änderung des Primärrechts zum Ziel führen können. Lediglich Initiativen, die offenkundig gegen verfassungsrechtliche Bestimmungen verstoßen, dürfen – und müssen – von der Kommission unter Angabe der Gründe für unzulässig erklärt werden.

Da es politischen Parteien möglich ist, eine EBI zu unterstützen³⁴⁴ und zu einem gemeinsamen Anliegen zu machen, liegt es an ihnen, den Bürgerausschuss zu beraten, bei der richtigen Formulierung eines Vorschlags behilflich zu sein und gegebenenfalls politische Lösungen zu erörtern, um zu einem Erfolg der Initiative beizutragen oder problematische Initiativen abzuwehren. Problematisch könnten vor allem Initiativen sein, die das Asylrecht betreffen. Hier besteht zwar eine Regelungszuständigkeit der EU. Zu beachten sind jedoch grund- und menschenrechtliche Grenzen. Die Werte der Union (Art. 2 EUV) schützen hier vor rechtspopulistischen Instrumentalisierungen.

(2) Bindungswirkung

Wünschenswert wäre eine rechtliche Bindungswirkung der zulässigen und erfolgreichen Bürgerinitiative, mit der die Kommission zu einem Vorschlag für einen Rechtsakt *aufgefordert* wird. Gibt es eine solche Verpflichtung nicht, würde das Ziel, den Bürgerinnen und Bürgern mehr Einfluss auf die Europapolitik zu geben, verfehlt. Wäre die EBI nur eine unverbindliche Anregung oder, worauf die englische Formulierung «invited» hindeutet, nur eine Einladung, dann hätte es einer Regelung im Vertrag nicht bedurft, da ohnehin jede/r berechtigt ist, der Kommission Hinweise und Anregungen zu geben.³⁴⁵ Die Bürgerinitiative geht ersichtlich über das unverbindliche Petitionsrecht hinaus, weshalb die Kommission sich nur in begründeten Ausnahmefällen weigern darf, einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen.³⁴⁶ Es verbleibt ihr jedoch ein politisches Ermessen in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht. Das schließt die Frage ein, ob Rat und Europäischem Parlament ein neuer Rechtsakt oder die Änderung eines bestehenden Rechtsakts vorgeschlagen wird.

Verbindlichkeit ist aber insbesondere auch hinsichtlich der Verfahren anzustreben. Die EBI zielt darauf, den Diskurs über europäische Themen

³⁴⁴ Vgl. Erwägungsgrund 9 VO (EU) 211/2011 v. 16.2.2011. Das kann verhindern, die EBI zu einem Instrument durchsetzungsmächtiger Lobbyverbände zu machen. Auch kleineren, bisher in Brüssel nicht präsenter Interessengruppen soll eine Einflusschance auf die europäische Politik gegeben werden.

³⁴⁵ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/ders. (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 43. Aufl. 2011, Art. 11 Rn. 27.

³⁴⁶ Vgl. *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, § 11 Rn. 19.

zu beleben und mehr politische Auseinandersetzung in den europäischen Organen zu schaffen. Solange die rechtliche Bindungswirkung unsicher ist und es an einem echten Bürgerentscheid fehlt, muss dem Recht erfolgreicher Initiativen auf eine öffentliche Anhörung³⁴⁷ nachgekommen werden. Dazu muss der Kommission klar werden, dass die Anhörungen in den zuständigen Fachausschüssen durchzuführen sind und nicht, wie diese meint, auf den Petitionsausschuss abgewälzt werden können. Die Kommission hat zu akzeptieren, dass die EBI keine Petition, sondern ein neues, direktdemokratisches Instrument ist, auf das anders reagiert werden muss als auf eine Massenpetition und die jedenfalls nicht einfach mit einem Brief beantwortet werden darf.

Entstanden ist die EBI im Zuge der Auseinandersetzungen über die die Legitimation erhöhende Kraft von Referenden zum Verfassungsvertrag. Natürlich ist die EBI kein Ersatz für Referenden, deren zwiespältige Bedeutung wir bereits erwähnt haben. Aber der entstehungsgeschichtliche Zusammenhang und die systematische Stellung im Vertrag verbieten es, die EBI in der Ausgestaltung durch die Verordnung und die in den Mitgliedstaaten zu schaffenden Strukturen in die Nähe einer rechtlich und politisch unverbindlichen Petition zu rücken. Die Kommission wird ihrem eigenen Anspruch auf eine bürgernahe Politik nur gerecht, wenn sie der politischen Öffentlichkeit einer EBI ein angemessenes Forum bietet und nicht systematisch leerlaufen lässt.

(3) Rechtsschutz

Angesichts der Zurückhaltung, mit der bislang die Kommission gegenüber der EBI aufgetreten ist, kommt es schließlich auch darauf an, inwieweit gegen ablehnende Entscheidungen der Kommission gerichtlicher Rechtsschutz in Anspruch genommen werden kann. Das betrifft zum einen das Vorprüfungsverfahren. Hiergegen ist Rechtsschutz nur begrenzt zu erhalten, und es empfehlen sich deshalb prozessuale Sicherungen im Sinne eines einklagbaren Rechts auf Registrierung. Umstritten ist aber auch, ob, legt die Kommission nach einer erfolgreichen EBI keinen Gesetzesentwurf vor, dagegen mit einer Untätigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof vorgegangen werden kann.³⁴⁸ Wie dem Parlament, das sein Recht zur Aufforderung eines Vorschlags der Kommission (Art. 225 AEUV) gerichtlich durchsetzen können sollte, wird es auch einer EBI offenstehen müssen, gegen die Kommission wegen Untätigkeit zu klagen. Ihr die Klagebefugnis zu bestreiten, wird der Bedeutung des politikanstoßenden Instruments nicht gerecht. Wir sind zuversichtlich, dass der Europäische Gerichtshof, dem wir zu einem guten Teil die Stärkung der Unionsbürgerschaft zu verdanken haben, hier eigene Rechte der Initiative anerkennen und sichern wird.

³⁴⁷ Art. 11 VO (EU) 211/2011 v. 16.2.2011

³⁴⁸ Dagegen *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 Rn. 19 («verfassungspolitisch unbefriedigend»); offenlassend *Nettesheim*, Grabitz/Hilf/ders. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 11 Rn. 28 (m.w.N.).

d) Demokratische Öffentlichkeit

Das leitet über zu der viel diskutierten Frage nach der europäischen Öffentlichkeit, die zu den schwierigsten Fragen der Demokratisierung des europäischen Integrationsprojekts gehört. Schon der Europäischen Bürgerinitiative geht es mit der *Institutionalisierung von Diskussionskulturen* letztlich um die Erzeugung von Öffentlichkeit. Verstanden als einem Verbindungsstück zwischen der gesellschaftlichen und der hoheitlichen Sphäre ist demokratische Öffentlichkeit weniger *vorgegeben* als vielmehr *aufgegeben*, wenngleich nicht immer hinreichend klar ist, was wir darunter verstehen sollen. Politische Forderungen hängen dann gewissermaßen in der Luft.

Das Öffentliche hat in der Staats- und Verfassungstheorie ganz unterschiedliche Facetten: Schon das Volk – der *populus* – kann nicht als unverfasste, homogene Einheit, sondern nur als plural verfasste Öffentlichkeit gedacht werden. Auch das Gemeinwohl – die *salus publica* – als weitere Bedeutungskomponente des Öffentlichen ist in einem pluralistischen Gemeinwesen keine apriorische Größe, sondern das Ergebnis frei und offen ausgetragener Konflikte, Diskussionen und Auseinandersetzungen. Bestimmen lässt sich das öffentliche Wohl nur in den Verfahren, die von der Verfassung bereitgestellt werden. Kennzeichnend ist dafür das Öffentliche als Sphäre kommunikativer Meinungs- und Willensbildung als Kern demokratischer Öffentlichkeit – die *Publizität*.³⁴⁹ Öffentlichkeit wird von einem bürgerlichen *Forum* zur *Quelle* demokratischer Legitimation von Herrschaftsausübung.³⁵⁰ In diesem *Raum* mag sich soziale Freiheit, wie *Axel Honneth* im Anschluss an *Hegel* herauszuarbeiten versucht hat, in «demokratischer Sittlichkeit» verwirklichen.³⁵¹

Wir sind es gewohnt, in Staaten von einer Gesamtöffentlichkeit auszugehen, die einen Resonanzboden *aller* politischen Fragen bildet und auf diese Weise gesellschaftliche Einheit zu erzeugen bzw. stabilisieren vermag. Das war auch für die EU eine Entwicklungsoption, die in der Vergangenheit dazu geführt hat, europäische Medien und andere Institutionen zu fordern, die losgelöst und unterschieden von den lediglich nationalen Teilöffentlichkeiten zu denken waren. In dieser Betrachtung musste die europäische Öffentlichkeit defizitär erscheinen. Wenig mehr als das gemeinsame Fernsehprogramm ARTE, das als

³⁴⁹ Rekonstruktion: *Alfred Rinken*, *Geschichte und Valenz des Öffentlichen*, in: Winter (Hrsg.), *Das Öffentliche heute*, 2000, S. 7 (34 ff.); *Ulrich K. Preuß*, *Transformation des europäischen Nationalstaates – Chance für die Herausbildung einer Europäischen Öffentlichkeit?*, in: *Franzius/ders. (Hrsg.), Europäische Öffentlichkeit*, 2004, S. 44 (48 ff.).

³⁵⁰ Grundlegend: *Jürgen Habermas*, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1969. Zum Rückbezug auf die individuelle Freiheit *Axel Honneth*, *Das Recht der Freiheit*, 2011, S. 470 ff.

³⁵¹ *Honneth*, *Das Recht der Freiheit*, 2011. Europa taucht in seiner Rekonstruktion nicht auf. Am Ende überwiegt Skepsis (S. 621). Dabei könnte gerade in den europäischen Verdichtungen politischer Kommunikation jener Halt für die transnationale Entgrenzung des Öffentlichen gesehen werden, der von einer skeptisch-kritischen Konzeption vermisst wird.

vorbildlich ausgewiesen wurde, ließ sich kaum als Erfolg verbuchen. Das Ziel war die Überwindung der national segmentierten Öffentlichkeiten.

Diese holistische Betrachtung, die sehr stark vom Ideal des «demokratische Staatlichkeit» tragenden Öffentlichen geprägt war, ist differenzierteren Konzeptionen gewichen.³⁵² Nicht die überwölbende Super-Öffentlichkeit wird gesucht, sondern wechselseitige Öffnungen und Verschränkungen der nationalen Öffentlichkeiten werden als Ziel ausgegeben. Europäische Öffentlichkeit ist nach allem, was wir «zu dem Stück» gesagt haben, in dem ihr eine wichtige Rolle zugeschrieben wird, in erster Linie *transnationale* Öffentlichkeit. Ihre Beförderung könnte helfen, den Tendenzen nationalstaatlich verfasster und auf *einem* Gemeinwesen beruhender Öffentlichkeiten entgegenzuwirken, das *andere* auszuschließen, indem diese sich anderen nationalen Öffentlichkeiten öffnen und mit ihnen verschränken.

aa) Demokratische Öffentlichkeit setzt nicht zwingend den Staat voraus, mag darin auch ein wichtiges Erfüllungsorgan gesehen werden können, das als solches von der öffentlichen Meinung und ihren Trägern – wie den Medien – adressiert wird. Daraus folgt: Eine Stärkung der Bedingungen, unter denen sich eine europäische Öffentlichkeit entfalten kann, ebnet der Europäischen Union keineswegs den Weg in die Staatlichkeit. Administrativ anordnen lässt sich jene Öffentlichkeit, welche einer demokratisch legitimierten Ausübung von Herrschaftsgewalt einen Raum der Auseinandersetzung liefern soll, ohnehin nicht. Ihre Entstehungs- und Verbreitungsbedingungen können jedoch befördert werden. **Das schließt die finanzielle Förderung nicht kommerzieller Vereinigungen und Verbände nach transparenten Kriterien ein, muss aber tiefer ansetzen und «Europa» vor allem in der nationalen Bildungspolitik, namentlich in den Schulen stärker verankern.**

Langfristig sind nur solche Strategien erfolgreich, welche die historischen und kulturellen Gemeinsamkeiten in der verbleibenden Heterogenität der Europäer zum Ausgangspunkt nehmen, um letztere nicht nur als Grenze einer sich schon als sprachlich fragmentiert darstellenden Öffentlichkeit, sondern auch als Chance für eine soziale Praxis zu verstehen, die zu einer Verschränkung themenspezifischer Teilöffentlichkeiten beiträgt.

Wir müssen davon ausgehen, dass bei allen Gemeinsamkeiten, die Europa im Vergleich zur übrigen Welt ausmachen, die Wahrnehmungen und Grundeinstellungen der europäischen Bürgerinnen und Bürger zum politischen Raum der EU variieren.³⁵³ Dies schon deshalb, weil sie als Angehörige «ihres» Volkes über einen jeweils eigenen Erfahrungshintergrund verfügen, der sich auf die Projektion dessen, wie sich dieser Raum konstituieren soll, überträgt und den Erwartungshorizont bestimmt. Das hindert uns jedoch nicht, empirisch und normativ

³⁵² Näher: *Claudio Franzius*, Europäische Öffentlichkeit und europäische Verfassung, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Bd. 86 (2003), S. 325 ff.

³⁵³ Überblick: *Daniel Gaxie/Nicolas Hubé/Marine de Lassalle/Jay Rowell* (Hrsg.), Das Europa der Europäer. Über die Wahrnehmungen eines politischen Raums, 2011.

von demokratischer Öffentlichkeit zu sprechen. Sie im europäischen Kontext als defizitär zu bezeichnen fällt leicht, solange am idealen Maßstab einer staatsanalogen Gesamtöffentlichkeit festgehalten wird. Hierbei gilt es zu bedenken, dass Öffentlichkeit nicht nur klassifikatorisch eine Abgrenzung zur exekutiven Welt des Geheimen und Arkanen, sondern auch eine komparative Deutung zulässt. Danach kann es *schwächere* oder *stärkere* Öffentlichkeiten geben, die sich mit Blick auf Europa keineswegs zwingend entlang der übertragenden Kompetenzen festmachen lassen. Dass die EU über politische Kompetenzen verfügt, bedeutet nicht, dass deren Ausübung stets zu einem Nachwachsen kritisch begleitender Öffentlichkeitskontrollen führt. Umgekehrt lässt sich aber auch beobachten, dass dort, wo die Union nicht handeln darf, durchaus Öffentlichkeiten entstehen können. Auch das Nichthandeln vermag Öffentlichkeit zu erzeugen, wie die Schuldenkrise beweist. Das Argument, den Unionsorganen fehlen die Kompetenzen, befreit die europäischen Regierungen nicht, ihre Entscheidungen vor jener transnationalen Öffentlichkeit zu rechtfertigen, die längst die Straßen und Plätze in den europäischen Hauptstädten zu erobern begonnen hat.

Mit anderen Worten: **Die Politisierung der Union erzeugt Öffentlichkeiten, doch sind es umgekehrt auch diese Öffentlichkeiten, die eine politikanstößende oder -korrigierende Funktion übernehmen**, die selbst in den Verträgen keine stabile, weil überzeugende Grenze mehr finden. An dieses Wechselspiel, mag es sich in der Praxis auch themenbezogen vollziehen, knüpft unser Verständnis von lebendiger Demokratie an.

Denn wir müssen uns fragen, ob die gegenwärtig zu beobachtenden Revolten in europäischen «Schuldenstaaten» wie Griechenland noch Ausdruck einer nationalen oder nicht längst einer europäischen Öffentlichkeit sind, die sich dem Wegfall der Autorenschaft für die eigenen Angelegenheiten entgegenstellt. Zu einem guten Teil scheint die zögerliche Politik der einen Staaten für den Protest in anderen Staaten verantwortlich zu sein, und das öffentliche Raisonement erhält, obgleich national differenziert, einen europäischen Anstrich, indem es auf Ebenen übergreifende, aber demokratisch verantwortete Lösungen des Schuldenproblems verweist. Das Maß an Solidarität allein den Regierungen zu überlassen wird jedenfalls zunehmend als demokratisches Problem wahrgenommen, und mag sich der Zorn auch gegenüber dem Heimatstaat entladen, so könnte aus den Folgen – es wäre nicht das erste Mal – die europäische Demokratie aus der Krise gestärkt hervorgehen. Das Schicksal Europas liegt nicht allein in der Hand der Staaten, es ist längst Sache der Bürgerinnen und Bürger, die sich dem Verlust an demokratischer Teilhabe auf der Straße erwehren.³⁵⁴

³⁵⁴ Lesenswert: *Hauke Brunkhorst*, Zwischen transnationaler Klassenherrschaft und egalitärer Konstitutionalisierung, Europas zweite Chance, in: Joerges/Mahlmann/Preuß (Hrsg.), «Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit» und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, 2008, S. 95 ff.; zur Rückkehr des Politischen auch *Alexandra Kemmerer*, À la recherche de l'individu. Zwischen Sozialabbau und Selbstbestimmung liegt die Zukunft Europas in seinen Bürgern, ebd., S. 115 ff.

Das Beispiel zeigt, dass wir mit der Schuldenkrise in eine *neue Reflexion* der transnationalen Grundlagen des europäischen Projekts treten könnten, das hierüber aus der immer wieder beklagten *politischen Apathie* herausführen und in eine *politische Kultur zivilen Einmischens* führen müsste. Sicherlich entspringt das Aufbegehren der Zivilgesellschaft in erster Linie sozialen Ängsten und teilweise schlicht der Not. Statt jedoch in Resignation zu verfallen, wird darüber der Öffentlichkeit der ihr eigene politische Charakter bewusst, was in Portugal immerhin dazu führte, dass ein europäisches Thema wohl erstmals in der Geschichte der Europäischen Union eine nationale Regierung zu Fall brachte.

bb) Betrachten wir die viel beschriebene Macht der Medien in der modernen Demokratie, so haben Ansätze einer Stärkung europäischer Öffentlichkeit nicht allein, aber vor allem bei diesen anzusetzen. Das betrifft die Inhalte, aber auch die Technologien zu ihrer Verbreitung und Rezeption. Heute stellen sich die Medien nicht bloß als Vermittlungsinstanz von Sorgen und Wünschen des «Publikums» gegenüber ihren Abgeordneten, sondern selbst als machtvolle Akteure dar, die einen wesentlichen Anteil an der Deutung und Konstruktion des öffentlichen Raums haben. Erinnerung sei nur an die mäandernde Berichterstattung der «Frankfurter Allgemeine Zeitung» zu den jüngeren Entwicklungen. Ob es sich um die Bewertung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts oder die Bewältigung der Schuldenkrise handelt. Stets wurde deutlich, dass der so oft gerühmten Qualitätspresse ein eigenes Bild Europas fehlt. Vielfach bleibt es national eingefärbt, was nur zu dokumentieren scheint, dass auch die F.A.Z. und ihre Leser nicht wissen, wohin die Reise gehen soll. Dass eine politisch fruchtbar zu machende Europa-Debatte von den Medien nicht angestoßen wird, dürfte unterschiedliche Gründe haben, wird aber wohl auch damit zu tun haben, dass Europa eben gerade nicht länger als das unbestrittene und unangefochtene Zukunftsprojekt wahrgenommen wird. In dem Maße, wie es in der Vergangenheit erfolgreich war, erscheint es heute eigentümlich altbacken und verliert sich in technischen Details. Fehlt es aber schon in Deutschland an der öffentlichen Debatte, fragt sich, ob der Maßstab für Europa der richtige ist. Oder anders gefragt: Drohen wir nicht immer wieder für Europa etwas zu fordern, das schon in den europäischen Mitgliedstaaten nicht mehr eingelöst werden kann?

Hier müssen wir unterscheiden: Die enge Verwobenheit unionaler und mitgliedstaatlicher Herrschaftsgewalt macht die Vorstellung, wir hätten ein nur schwer zu überwindendes Öffentlichkeitsdefizit, angreifbar. Wir können nicht länger vom historischen Ideal eines mehr oder weniger geschlossenen Öffentlichkeitsregimes ausgehen, wie es sich in und für den Staat entwickelt hat, aber in Europa aus strukturellen Gründen nicht zu haben ist. Das geht jedoch nur solange nicht mit Legitimationsermäßigungen einher, wie die Bürgerinnen und Bürger politisch befähigt und unterstützt werden, sich in solchen Gruppen und Vereinigungen wieder zu finden, über die Teilöffentlichkeiten verschränkt werden. Nicht-staatliche Vereinigungen sind grundsätzlich besser imstande, die nationalen Grenzen zu überwinden. Die Beteiligung an ihnen sollte geför-

dert werden. Das kann im Wege von Steuererleichterungen oder andere Anreize geschehen.

Wir können von Europäischer Öffentlichkeit sprechen, wenn die gleichen Themen unter gleichen Relevanzgesichtspunkten gleichzeitig in unterschiedlichen Ländern diskutiert werden.³⁵⁵ Ein Beispiel sind die in den Massenmedien in mehreren Mitgliedstaaten diskutierten Fragen der Lebensmittelsicherheit infolge des BSE-Skandals. Wächst die Zahl der europäischen Politikthemen und nehmen die nationalen Medien aufeinander Bezug, steigt also deren Vernetzung, kann ebenfalls von einer Europäisierung der Medienlandschaft gesprochen werden.³⁵⁶ Dass diese transnationale Öffnung und Verschränkung erst in Ansätzen vorhanden ist, steht außer Frage. Ebenso klar ist, dass die Medien die wohl wichtigsten Motoren demokratischer Öffentlichkeit sind. Wir sollten uns aber hüten, diese zu einer vermeintlich europafreundlichen Berichterstattung anzuhalten. Von einer Europa-Jubelpresse ist wenig zu halten, zumal mitunter undeutlich wird, was als europafreundlich und was als europaskeptisch zu bezeichnen ist.

Ob mit dem endgültigen Verzicht auf die regulative Idee einer nicht bloß Teilöffentlichkeiten verbindenden, sondern diese auch übergreifenden demokratischen Öffentlichkeit normativ zu viel preisgegeben wird, ist eine offene Frage.³⁵⁷ Unzureichend dürfte in diesem Zusammenhang eine Europäisierungsperspektive sein, die sich mit einer vertikalen Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten begnügt und damit jene trans-nationale Öffnung *zur Seite hin* nicht enthält, die nach unserem Verständnis europäische Öffentlichkeit ausmacht. Werden europäische Themen aber allein aus der nationalen Perspektive unter dem Nutzen, was eine bestimmte Entscheidung für den Heimatstaat bringt, behandelt, dann kann darin kein Beitrag zur Stärkung europäischer Öffentlichkeit gesehen werden. Das ist in der medialen Berichterstattung über die Bewältigung der Schuldenkrise gerade auch in der deutschen «Qualitätspresse» deutlich geworden. Hier wäre eine kritische Hinterfragung der «deutschen» Position, wie sie durch die Bundesregierung «nach außen» vertreten wird, wünschenswert.

Für den Austausch von Argumenten, Botschaften und Empfindungen sowie deren massenmediale Vermittlung kommt es auf die Informationsträger an. Was diesseits aller Vermarktlichungs- und Privatisierungsprozesse im 19. Jahrhundert die Zeitungs- und Zeitschriftenpresse, im 20. Jahrhundert der Rundfunk, vor allem das Fernsehen wurde, ist im 21. Jahrhundert einer in ihren Folgen noch

355 So *Klaus Eder/Cathleen Kanntner*, Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit, in Bach (Hrsg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialforschung 2000, S. 306 ff.; *Thomas Risse*, Auf dem Weg zu einer europäischen Kommunikationsgemeinschaft: Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz, in: Franzius/Preuß (Hrsg.), Europäische Öffentlichkeit, 2004, S. 139 ff.

356 Vgl. *Barbara Pfetsch/Annett Heft*, Europäische Öffentlichkeit – Entwicklung transnationaler Medienkommunikation, Aus Parlament und Zeitgeschichte 23-24 (2009), S. 36 ff.

357 Für das Festhalten an der regulativen Idee *Preuß*, Transformation des europäischen Nationalstaates (FN 349), S. 59; skeptisch *Franzius*, Europäische Verfassung (FN 352), S. 339.

gar nicht absehbaren Ausdifferenzierung der Kommunikationstechnologien gewichen: Hier spielt das weltweite Internet eine zentrale Rolle, das nach allem, was wir wissen, Revolutionen über soziale Kommunikationsnetze wie *Facebook* organisierbar machen lässt. Eine zu weitgehende Regulierung dieser neuen Medien droht ihnen das Potential zu rauben, das sie für einen erneuten Strukturwandel der Öffentlichkeit haben könnten. Deshalb sind wir gut beraten, das Internet in seiner Funktion staatenübergreifender Kommunikation von hoheitlichen Überreglementierungen freizuhalten. Erst dadurch wird es zu einem guten Teil befähigt, die erhoffte Rolle bei der Optimierung von demokratischen, aber ihre territoriale Wurzeln verlierenden Öffentlichkeiten zu übernehmen. Das bedeutet nicht, dass wir uns der problematischen *Gatekeeper*-Funktion von Suchmaschinen wie *google* nicht bewusst sein sollten und für einen gleichen Zugang sorgen müssten.

Daran wollen wir zwei Forderungen anschließen:

(1) *Netzneutralität*

Netzöffentlichkeiten erzeugen Netzgemeinschaften. **Das verlangt eine Netzneutralität aus demokratischen Gründen.** Die Europäische Union ist insoweit gut beraten, sich einer wirtschaftlichen Betrachtung des Netzes zu entziehen. Nicht die Investitionssicherheit des Netzbetreibers steht im Vordergrund, sondern die demokratische Qualität der Funktionen auf dem Netz.

(2) *Öffentlich-rechtliche Einrahmung der Massenmedien*

Notwendig bleibt eine öffentlich-rechtliche Einrahmung der Massenmedien, die wie der Rundfunk – mit allen Problemen der Zuordnung einzelner Angebote – vom Zugriff der europäischen Grundfreiheiten und des Wettbewerbsrechts freigestellt bleiben müssen.³⁵⁸ Ein Europa, das eine grenzenlose Vermarktlichung der Kommunikationsmedien fördert, wird dem Demokratieversprechen nicht gerecht.

e) **Stärkung europäischer Institutionen**

Obwohl mit der Verfassungsdebatte die institutionellen Grundsatzfragen vorerst beantwortet wurden, deutet die gegenwärtige Auseinandersetzung um die zwischenstaatliche Konstruktion der Euro-Rettungsschirme darauf hin, dass solche Fragen wieder aufflammen. Das Beispiel zeigt, dass Lösungen von den nationalstaatlichen Regierungen notfalls auch außerhalb der europäischen Gesetzgebungsorgane gesucht und durchgesetzt werden. Wir sagten bereits, dass es hierfür aufgrund der bestehenden Kompetenzverteilung keine andere Wahl

³⁵⁸ Näher *Cass Sunstein*, Das Fernsehen und die Öffentlichkeit, in: Wingert/Günther (Hrsg.), Die Öffentlichkeit der Vernunft, 2001, S. 678 ff.; weitergehend für das Pressewesen *Jürgen Habermas*, Medien, Märkte und Konsumenten – Die seriöse Presse als Rückgrat der politischen Öffentlichkeit, in: ders., Ach Europa, 2008, S. 131 ff.

geben mag, diese also lediglich nach völkerrechtlichen Maßstäben zu beurteilen ist. In Erinnerung zu rufen ist aber auch, dass ein Verzicht auf die stärkere Einbindung der Unionsorgane die Demokratie in den Mitgliedstaaten beschädigt.

Es sind die Mitgliedstaaten, die in der Schuldenkrise des Euro-Raums ihre eigenen Demokratien gefährden, wenn sie zur Stabilisierung zwischenstaatliche Abreden treffen, die gegenüber den nationalen Parlamenten mit (globalen) Handlungszwängen begründet, gegenüber der Gesamtheit der europäischen Bürger aber nicht verantwortet werden. Solange in «paktierter» Form vorgegangen wird, die Entscheidung also im Rat getroffen wird, bleibt die europäische Governance schwach, weil die Koordinierungsmacht in den Händen derer liegt, die dieser Macht unterworfen sind. Es fragt sich mit Sylvie Goulard, was «passieren (wird), wenn sich bei den anderen das Gefühl verdichtet, sie seien gezwungen, unter der strengen Kontrolle von «Berlin» bzw. Karlsruhe» zu handeln.³⁵⁹ Eine politische Vertiefung, die eine solche gesamteuropäische Verantwortlichkeit für die Wirtschaftspolitik schaffen könnte, wurde von den Regierungen zunächst erst gar nicht gesucht, und es ist offen, wie die von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy vorgeschlagene europäische Wirtschaftsregierung aussehen soll. Lebendversuche an Volkswirtschaften, wie im Fall der Reaktionen auf die Verschuldensprobleme Griechenlands, führen nicht aus der Krise, die eben keine bloß vorübergehende Finanzkrise ist. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ein gemeinsames, aber demokratisch verantwortetes Handeln wird durch solche Experimente erschüttert.³⁶⁰ Nationale Regierungen, die sich gegen eine Demokratisierung ihrer extrem weitreichenden Entscheidungen sperren und vor europäischen Lösungen wie der Schaffung eines Europäischen Währungsfonds unter der Kontrolle des Europäischen Parlaments zurückschrecken, geben dem Populismus neue Nahrung.

Politische Lösungen mögen auch deshalb zögernd angegangen werden, da nach dem Ende der öffentlichen Verfassungsdebatte institutionelle Reformen in den Hintergrund getreten sind.³⁶¹ Es fehlt nicht an Mahnungen, die erst spät Gehör zu finden scheinen: Ohne das beherzte Eintreten für eine politische Union werde der Euro zerbrechen und damit ein Scheitern des europäischen Projekts in Kauf genommen. Das mag übertrieben klingen. Richtig ist aber, dass die Preisgabe der Idee einer zunehmenden europäischen Integration, die zu einer schrittweisen Vergemeinschaftung gerade auch «souveränitätssensibler» Politikfelder führen soll, einer unkontrollierten Renationalisierung den Weg ebnen könnte. Nehmen wir diese Sorge ernst, kann der Ausweg nur in einer Demokratisierung liegen, die sich institutionell in einer verbesserten Verschränkung der Handlungsebenen niederschlagen muss.

³⁵⁹ *Goulard*, Mehr als eine Finanzkrise: eine Perspektive aus dem Europäischen Parlament (FN 85), S. 9 mit der Sorge vor «Diktaten» aus Deutschland.

³⁶⁰ Vgl. die auf dem Bundesparteitag am 25.6.2011 beschlossene Position von Bündnis90/ Die Grünen «Die Krise gemeinsam überwinden. Das europäische Projekt nicht aufs Spiel setzen».

³⁶¹ So *Joschka Fischer*, Der Weg ins Desaster, SZ v. 21.6.2011, 2.

Lassen wir deshalb nochmals Habermas, einen der großen beherzten Vorkämpfer für die europäische Idee, zu Wort kommen:³⁶² Wenn die europäische Demokratie es erlauben soll, dass die europäischen Bürger/innen gleichzeitig und gleichgewichtig als Unionsbürger/innen und als Angehörige eines Staatsvolkes ihr Urteil bilden und entscheiden, dann verlangt dies bei europäischen Entscheidungen eine konsequente, gleichgewichtige Einbindung des Europäischen Parlaments. Allein mit der Schaffung eines europäischen Finanzministeriums, wie es der ehemalige Präsident der Europäischen Zentralbank, Jean-Claude Trichet, gefordert hat, ist es kaum getan. Die politische Bündelung der Entscheidungsgewalt ist eine Sache, ihre Rückführbarkeit auf den politischen Willen der Betroffenen eine andere. Es wäre fatal, sollte die unabhängige Geldpolitik von einer parlamentarisch unzureichend kontrollierten Finanzpolitik flankiert werden.³⁶³ Jede Stärkung der Kommission, in welcher ein Finanz- oder ein Wirtschaftsministerium richtigerweise zu verorten wäre, wirft die Frage nach ihrer demokratischen Verantwortlichkeit auf. Wir haben aber schon gesehen, dass es gegenüber der Erwartung, die Kommission könne wie eine nationale Regierung eine politische Führungsrolle übernehmen, gewisse Grenzen gibt, die in der Struktur der Union selbst begründet und nicht leicht zu überwinden sind.³⁶⁴

Worum es uns an dieser Stelle geht, ist darauf hinzuweisen, dass eine Stärkung europäischer Institutionen keineswegs die Demokratie gefährdet. Im Gegenteil müssen wir eher davon ausgehen, dass angesichts von grenzüberschreitenden Problemen ein Fehlen starker überstaatlicher Institutionen dazu führt, dass mehrheitlich gewünschte politische Ziele überhaupt nicht mehr erreicht werden. Zwar bietet die bloße Existenz europäischer Einrichtungen noch keine Gewähr für richtige, weil demokratisch legitimierte Entscheidungen. Aber gegenüber Forderungen nach einer besserer Repräsentativität, Transparenz und Rechenschaftspflicht der Entscheidungsprozesse und -träger ist das europäische System durchaus offen. Nehmen wir die wachsenden Widerstände gegenüber zu einfachen «Logiken» des Integrationsprozesses hinzu, denen zufolge die Globalisierung, um handlungsfähig zu bleiben, eine Europäisierung verlange, scheint sich das Demokratieproblem weniger darin auszudrücken, dass der National-

³⁶² Habermas, *Krise der Europäischen Union* (FN 19), S. 62 ff.

³⁶³ Hier knüpfen dann auch «Ausstiegsforderungen» an, vgl. *Fritz W. Scharpf*, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy* (May 2011). LEQS Paper No. 36: <http://ssrn.com/abstract=1852316>. Anders *Henrik Enderlein*, *Mehr Mut zum Euro!*, in Guérot/Hénard (Hrsg.), *Was denkt Deutschland?*, 2011, S. 26 ff.; *ders.*, *Integration versus Legitimation: Der Euro*, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), *Grenzen der europäischen Integration* (FN 141).

³⁶⁴ Oben, III.

staat zerfasert, als vielmehr darin, dass sich das Gefüge europäischer Institutionen eben nicht hinreichend politisiert.³⁶⁵

An die Stelle von vermeintlichen Sachzwängen muss die offene Auseinandersetzung über politische Alternativen treten. Gerade Unsicherheit, wie gegenwärtig in der Euro-Krise, in der sich kaum verlässlich vorhersagen lässt, welche Folgen das Ausbleiben einer dauerhaften Stabilisierung schwacher Euro-Staaten für die heimische Wirtschaft haben wird, verlangt nach einer Stärkung demokratisch verantwortete Entscheidungsprozesse auf Unionsebene. Ein zwischenstaatlicher Stabilisierungsmechanismus, wie er in Art. 136 AEUV aufgenommen werden soll, ist so gesehen weniger die Lösung³⁶⁶ als das Problem. Es wäre an der Zeit, eine Europäische Wirtschaftsversammlung einzuberufen, die – im Unterschied zum Europäischen Rat – öffentlich tagen müsste, damit die Vorschläge für die Form, die eine politische Wirtschaftsunion annehmen soll, Gegenstand einer öffentlichen europäischen Debatte werden können.³⁶⁷

(1) *Parlamentarisierung des europäischen Entscheidungssystems*

Aus demokratiepolitischer Sicht ist die Übermacht der Exekutiven im Rat ein Problem. Der Rat ist keine zweite Kammer, die wie der US-amerikanische Senat direkt gewählt wird. Seine Legitimation ist eine mittelbare. Im Grunde lässt sich schon diese Konstruktion nur mit dem hier vertretenen Ansatz der Verschränkung rechtfertigen, da die Mitglieder der nationalen Regierungen für ihre Aufgabe im Rat nicht gewählt sind, aber hier ihre nationalen Erfahrungen in die europäische Gesetzgebung einbringen. Bildlich gesprochen: Auf dem Weg nach Brüssel wechseln die Minister ihren Hut und verwandeln sich von einer nationalen Exekutive in die europäische Legislative, die sich diese Funktion mit dem Europäischen Parlament teilt.

Auf diese Teilung kommt es maßgeblich an. Sie ist unhintergebar, aber ausbaufähig. Das wird von denjenigen geleugnet, die in den Mitgliedstaaten die zentrale Legitimationsressource zu erkennen glauben, also jenes Gleichgewicht in Frage stellen, das in der Doppelrolle der Bürgerinnen und Bürger als Angehö-

³⁶⁵ Zur Politisierungsthese Michael Zürn/Matthias Ecker-Ehrhardt (Hrsg.), *Die Politisierung der Weltpolitik*, 2011; *ders.*, *Das Bundesverfassungsgericht und die Politisierung der Europäischen Union*, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), *Strukturfragen (FN 58)*, S. 46 ff. Zum – hier nicht vertretenen – Gegenmodell der Zerfaserung und wachsenden Destabilisierung des Staates Achim Hurrelmann u.a. (Hrsg.), *Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung*, 2009.

³⁶⁶ Bewertung: *Daniel Thym*, *Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle*, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2011, S. 167 ff..

³⁶⁷ http://www.gruene-partei.de/cms/default/dok/383/383968.die_krise_gemeinsam_ueberwinden_das_euro.htm.

rige der Staatsvölker und als Unionsbürgerinnen und -bürger begründet liegt. Der Vertrag von Lissabon statuiert insoweit keinen Vorrang.³⁶⁸

Mag eine stärkere Parlamentarisierung des europäischen Entscheidungssystems auch kein Allheilmittel sein, so ist doch zu bedenken, dass die mitunter harte Formulierung verfassungsrechtlicher Grenzen für eine Selbstdemokratisierung der Union die politische Dominanz der Exekutiven im Rat legitimiert.

Wir können diese Betrachtung als «introvertiert» bezeichnen, zumal mit der Unterstellung gearbeitet wird, ein/e Minister/in oder Staats- bzw. Regierungschef/in könne von den nationalen Parlamenten hinreichend kontrolliert werden. Das mag formal so angelegt sein, und wir können darauf auch nicht verzichten, es rechtfertigt aber nicht, den anderen Strang zum Europäischen Parlament auszublenden. Eine konsequente, vollständige Gleichberechtigung des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber in allen Politikfeldern sollte deshalb nicht vorschnell als unrealistisch abgetan werden. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist nicht überall verwirklicht, aber der Vertrag von Lissabon macht deutlich, dass das möglich ist.³⁶⁹ Es handelt sich hierbei also nicht bloß um ein Integrationsprinzip, sondern auch um ein konstitutionelles, wenn auch durch die Kompetenzordnung begrenztes Prinzip.

Doch schauen wir uns die Verteilung der Organkompetenzen an: Gerade im sensiblen Bereich der Wirtschaftspolitik, die schon im Verfassungskonvent eine wichtige Rolle spielte, sind die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments eher bescheiden. Und die im Pakt für mehr Wettbewerbsfähigkeit vorgesehene Abstimmung nationaler Politiken durch den Rat soll von den nationalen Parlamenten lediglich begleitet werden. Eine Vertretung der nationalen Parlamente gibt es in Europa bislang ebenso wenig wie ein Parlament der Euro-Zone. Es ist unklar, wem gegenüber eine «Wirtschaftsregierung» rechenschaftspflichtig wäre. Wenn der Europäische Rat ohne grenzüberschreitende öffentliche Debatte und ohne parlamentarische Kontrolle auf europäischer Ebene die wichtigsten Entscheidungen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik trifft, so muss das ein Alarmsignal für die europäische Demokratie sein. Hier gilt es die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments zu stärken. Wenn wir, auch innerhalb der Euro-Zone, von einer geteilten Souveränität ausgehen, darf demokratische

368 Ein solcher lässt sich auch nicht überzeugend darlegen. Das gilt für vorverfassungsrechtliche Argumente, derer sich das Bundesverfassungsgericht bedient, wenn es im Erhalt der nationalen Demokratie eine Grenze der Demokratisierung der Union zu formulieren sucht. Es gilt aber noch mehr für nationalverfassungsrechtliche Argumente, die in Deutschland mit der Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3 GG) aufgeladen, im Sinne eines einklagbaren Rechts auf Staatlichkeit subjektiviert (Art. 38 GG) und damit überhöht werden. Aus dem demokratisch legitimierten wird auf diese Weise ein verfassungsrechtlich gebotenes Demokratiedefizit unter konsequenter Missachtung des Europäischen Parlaments. Das kann nicht überzeugen, weist aber auf die Schwierigkeiten hin, ein Modell zu finden, das auch von den nationalen Verfassungsgerichten akzeptiert wird.

369 Von der «Noch nicht»-Rationalität spricht *Jürgen Bast*, *The Constitutional Treaty as a Reflexive Constitution*, in: *German Law Journal* 6 (2005), S. 1433 (1434 ff.).

Legitimation nicht nur auf nationaler Ebene, sondern muss auch auf europäischer Ebene verankert sein.³⁷⁰

«Europa» darf weder allein eine Angelegenheit der nationalen Exekutiven im Rat noch eine Sache der «unabhängigen» Kommission sein. Ihr Handeln muss reparlamentarisiert werden. Dafür brauchen wir im Prinzip keine neue Einrichtung, welche die ohnehin schon komplexen Abläufe weiter komplizieren würde. Absprachen zwischen Regierungen, für die es zwar Gründe geben mag, haben wenig demokratischen Gehalt. Auch eine stärkere Vernetzung der nationalen Parlamente, wie sie zur Legitimation schnell zu treffender Euro-Stabilisierungsmaßnahmen angedacht wird, kann am Europäischen Parlament nicht vorbeigehen. Es ist die ureigene Aufgabe eines jeden Parlaments, die handelnden Exekutiven «einzuholen» und sie gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern verantwortlich zu machen.

(2) Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments

Ob es sich empfiehlt, dem Europäischen Parlament ein legislatives Initiativrecht und – davon zu unterscheiden – ein formelles Vorschlagsrecht für das Amt der Kommissionspräsident/innen einzuräumen, ist damit noch nicht gesagt. In vielen Politikbereichen zeigt sich das Parlament durchaus selbstbewusst und versucht über interinstitutionelle Vereinbarungen seine Mitwirkung bei der Formulierung politischer Programme zu erzwingen.³⁷¹ Das betrifft etwa die Beteiligung bei internationalen Abkommen oder die – praktisch bedeutsame – Durchführungsgesetzgebung nach Art. 291 AEUV. Obwohl es in wichtigen, bislang stark intergouvernemental geprägten Politikfeldern wie der Innen- und Justizpolitik in Zukunft eine stärkere Mitwirkung des Parlaments geben wird, ist es ihm bisher nicht gelungen, nachhaltigen Einfluss auf langfristige Politikziele auszuüben. Hier behauptet sich der Europäische Rat, der seine Macht auch beim Krisenmanagement ausbaut und längst zum großen Gegenspieler des Europäischen Parlaments avanciert ist.

Dass es in politischen Prozessen oft ein deutliches Übergewicht der Exekutive gibt, ist aus der Geschichte der Mitgliedstaaten bekannt. In der Praxis sehen wir schon länger, dass Gesetzesinitiativen kaum «aus der Mitte des Bundestags» eingebracht, sondern von der Ministerialverwaltung vorformuliert werden. Ebenso gut können wir aber beobachten, wie wichtig das Initiativrecht für die parlamentarische Minderheit ist. Auch die nachholende Parlamentarisierung ist alles andere als ein EU-Phänomen. Nationale Parlamente müssen häufig zäh darum kämpfen, ihre Rechte gegenüber einer vorauseilenden Exekutive abzuschern, die sich der parlamentarischen Verantwortung zu entziehen versucht. Zum Problem werden die zeitversetzten parlamentarischen «Einholungsbemühungen» aber in der Mehrebenendemokratie der EU, da dort der Deparlamen-

³⁷⁰ Plastisch *Goulard*, Mehr als eine Finanzkrise (FN 85), S. 14, mit Blick auf die deutsche Position: «Der lange Weg nach Westen» (Winkler) darf nicht in Karlsruhe enden.»

³⁷¹ Vgl. *Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza*, Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, SWP-Aktuell 57, Juli 2010.

tarisierung nationaler Politik durch eine Übertragung von Zuständigkeiten auf die europäische Ebene keine vollständige Reparlamentarisierung der europäischen Politik gegenübersteht. Stets sind der Ministerrat und die Kommission dazwischen- und vorgeschaltet, bevor das Europäische Parlament zu reagieren vermag. Wir können deswegen die Parlamentarisierung der europäischen Politik als Antwort auf die Beschränkung des Mitwirkungsumfangs der nationalen Parlamente verstehen, was durch Kontroll-, Mitwirkungs- und Zustimmungsrechte des Europäischen Parlaments auszugleichen ist. Diese Kompensation bleibt jedoch unvollständig, denn das Europäische Parlament kann nicht – oder nur stark verzögert – übernehmen, was im Zuge der Integration den nationalen Parlamente verloren geht. Sollte es deshalb das Initiativrecht erhalten? Wäre das mehr als ein formelles Recht? Ist es demokratiepolitisch geboten?

Zweifel sind nicht nur aus praktischen Erwägungen angebracht. Käme es dazu, würde der Rat ebenfalls ein Initiativrecht fordern, wodurch die Kommission zu einem bloßen Sekretariat herabgestuft würde. Dass die hier geforderte Gleichgewichtigkeit des Europäischen Parlaments keineswegs zwingend die gleichen formellen Rechte erfordert, liegt daran, dass die vorgestellte These vom Ausgleich nur begrenzt aufgeht.³⁷² An unabänderlichen strukturellen Defiziten oder einem fehlenden Wir liegt das nicht.³⁷³ Auch die immer wieder angeführte Gefahr, es könne vermehrt zu Blockaden kommen (bezeichnenderweise argumentieren so die nationalen Regierungen), führt nicht weiter. Wir wissen inzwischen, dass weniger die Beteiligung des Europäischen Parlaments als vielmehr die Blockade einzelner Mitgliedstaaten im Rat die Handlungsfähigkeit der Union beschränkt. Dass ein parlamentarisches Korrektiv nötig ist, zeigte das zunächst von Rat und Kommission akzeptierte, vom Europäischen Parlament aber (ohne dass es formal das Recht dazu gehabt hätte) öffentlichkeitswirksam abgelehnte SWIFT-Abkommen zur Übermittlung von Fluggastdaten. Es war eine Sternstunde des Europäischen Parlaments, das sich in den Außenbeziehungen zunehmend Gehör verschafft und gegenüber Kommission und Rat auf die Wahrung von Bürgerrechten pocht.

Die Gründe für die Skepsis liegen tiefer. Die massive Stärkung des Europäischen Parlaments, die wir als nachholende Parlamentarisierung bezeichnen, lässt sich leicht belegen. Die Mitentscheidungsrechte wurde von 45 auf 84 Handlungsermächtigungen ausgedehnt, mag der Bereich von «Nicht-Beteiligungen» mit 112 Entscheidungsverfahren auch unverändert hoch sein. Entscheidend ist jedoch nicht die Zahl, sondern die Qualität der Entscheidungen, für die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren unter gleichrangiger Beteiligung des Europäischen Parlaments vorgesehen ist – oder eben nicht. Unabhängig von der Bedeutung des Politikfeldes ist dagegen, dass es sich stets um sektorspezifische

³⁷² Dazu *Andreas Maurer*, Mehrebenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon, in: Kadelbach (Hrsg.), Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, 2009, S. 19 (21, 32 f., 49, 56).

³⁷³ Siehe oben, III.1.a) und 2.b).

Einzelermächtigungen handelt, die zu einer Machterweiterung des Europäischen Parlaments geführt haben – und führen werden. Das schließt eine weitergehende Zurückdrängung allein dem Rat vorbehaltenen Entscheidungen nicht aus, die nach wie vor bedeutsame Bereiche umfassen wie beispielsweise die Steuerharmonisierung oder umweltpolitische Maßnahmen im Hinblick auf die Nutzung bestimmter Energiequellen durch die Mitgliedstaaten. Was dem Europäischen Parlament jedoch fehlt ist eine über einzelne Politikbereiche hinausgehende Wirkung, die es ihm erlauben könnte, die demokratische Gesamtleitung der Union zu übernehmen.³⁷⁴ Diese Grenze liegt, wenn auch nicht unhintergebar, so aber doch strukturell in der nicht-hierarchischen Verfasstheit des politischen Systems begründet, das keine Interaktions- und Identifikationsmuster und damit nicht die Restriktion parlamentarischer Regierungsmehrheiten, wie sie traditionell staatlichen Demokratien zugeschrieben werden, kennt, weshalb es auch nicht möglich ist, den europäischen Mehrebenenparlamentarismus analog zu einem Staat zu sehen.³⁷⁵

Das sollten wir weder überschätzen noch unterschätzen. Es bleibt aber nicht ohne Folgen. Zum einen ist das Europäische Parlament im Institutionengefüge ein reaktiver Akteur, der gegenüber dem Rat und der Kommission mehr oder weniger geschlossen auftritt, um seine Macht zu demonstrieren. Zum anderen führen die sektoralen Zuständigkeiten dazu, dass die Ausschüsse, in denen sich einzelne Abgeordnete spezialisieren können, an Bedeutung gewinnen. Da eine institutionelle Hierarchie zwischen Regierung und Parlament fehlt, ist das Parlament recht unabhängig und kann eine starke Kontrollfunktion ausüben. Die Befugnis, zu kontrollieren aber auch selbst aktiv zu werden, lässt sich politikgestaltend einsetzen. Hierfür zahlt das Parlament aber einen hohen Preis, da sich seine Arbeit auf die legislative und nicht-legislative Mitwirkung konzentriert, wodurch die Vermittlung von Anliegen der Bürgerinnen und Bürger auf der Strecke bleibt. Weil die Union ohne eine einheitliche, aus dem Parlament hervorgegangene Regierung arbeitet, ist zudem den Unionsbürgerinnen und -bürgern der unmittelbare Nutzen einer Wahl nicht einsichtig. Andreas Maurer hat den Konflikt, dem das Europäische Parlament ausgesetzt ist, anschaulich beschrieben: «Gerade aufgrund des Fehlens einer klar hierarchisierten Beziehung und Legislative und hieraus mittelbar hervorgehenden Exekutive war das EP in der Lage, als nach außen hin geschlossener Akteur autonome Entscheidungspräferenzen auszubilden und diese im Rahmen der vertragsrechtlich gesetzten Anreizstrukturen effektiv auszunutzen. Der Preis dieser dynamischen Entwicklung ist allerdings nicht zu unterschätzen. Tatsächlich ist der relative Erfolg des EP nicht in die nationalen Völkergemeinschaften der EU zu vermitteln, weil es tendenziell immer seltener als um Solidarität bemühtes ›Opfer‹ des Integrationsprozesses in Erscheinung tritt und daher auch die Wahlen zum EP nicht weiter

³⁷⁴ Maurer, Mehrebenenparlamentarismus (FN 372), S. 53 f.

³⁷⁵ So auch Maurer, Mehrebenenparlamentarismus (FN 372), S. 51 f.

im Sinne allgemeiner Sympathiekundgebungen für einen die Bürgerinnen und Bürger direkt repräsentierenden ‹Underdog› funktionieren.»³⁷⁶

1 Initiativrecht für das Europäische Parlament

Ob es wünschenswert wäre, das Monopol der Kommission für Gesetzesinitiativen (Art. 17 Abs. 2 EUV) abzuschaffen und ein formelles, über das Aufforderungsrecht (Art. 225 AEUV) hinausgehendes Initiativrecht des Europäischen Parlaments einzuführen, ist nach dem, was wir ausgeführt haben, nicht leicht zu beantworten. Klar ist, dass politisch vermehrt Initiativen aus dem Europäischen Parlament kommen sollten. Wenn den Europawahlen mehr Gewicht zukommen soll, spricht das für eine Stärkung der Initiativfunktion.³⁷⁷

Zu bedenken ist aber auch, dass das Parlament dadurch näher an die Kommission ‹heranrücken› würde und von dieser gegen die Mitgliedstaaten im Rat ‹instrumentalisiert› werden könnte. Klar ist, dass die Kommission für die horizontale wie vertikale Verschränkung der Ebenen gegenüber den Mitgliedstaaten das entscheidende Organ bleiben sollte. Würde sie vom Europäischen Parlament ‹abhängig› gemacht, könnte sie nicht länger ‹Repräsentationsfunktionen› übernehmen und müsste verkleinert werden, was die kleineren Mitgliedstaaten, die mit einem Sitz in der Kommission Einfluss auf die Union haben wollen, ablehnen. Dies darf nicht vorschnell als Blockade abgetan werden, kann die Effizienz europapolitischer Entscheidungen doch nicht gegen die demokratischen Interessen aller Mitgliedstaaten ausgespielt werden.

Die erheblichen Folgen, die ein formelles, freilich dann wohl mit dem Rat zu teilendes Initiativrecht für das Europäische Parlament und das gesamte Institutionengefüge der EU hätte, sollten sorgfältig bedacht werden. Die Politisierung der Europäischen Union verlangt jedoch, dass sich die Konflikte im Europäischen Parlament abbilden lassen und dort auch thematisierbar werden. Eine solche Politisierung setzt entsprechende Machtbefugnisse voraus, mit der das Parlament ausgestattet werden sollte. **Wir fordern deshalb die Schaffung eines formellen Initiativrechts für das Europäische Parlament.**

2 Benennung der Kommissionsspitze

Hiervon zu unterscheiden ist das Recht, die Kommissionspräsidentin bzw. den Kommissionspräsidenten zu benennen. Dass das Europäische Parlament dieses Recht haben sollte, wird lange schon gefordert. Zwar müssen auf Grundlage des Vertrags von Lissabon die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigt werden. Das Vorschlagsrecht hat aber der Europäische Rat (Art. 17 Abs. 7 EUV). Dieses dem Parlament zuzuweisen, hätte mehr als nur symbolischen Gehalt, erhielten doch so die Europawahlen ein stärkeres Gewicht, das

³⁷⁶ Maurer, ebd., S. 56.

³⁷⁷ Dass dem Vertrag die Zuweisung eines formellen Initiativrechts an das Europäische Parlament nicht gänzlich fremd ist, zeigte bereits Art. 190 Abs. 4 EGV.

der realen, nicht länger informell oder über Rahmenvereinbarungen³⁷⁸ abgesicherten Bedeutung des Europäischen Parlaments entspräche.

Ob sich für eine entsprechende Vertragsänderung die erforderlichen Zustimmungen der Mitgliedstaaten gewinnen ließe, steht auf einem anderen Blatt. Das betrifft jedoch in gleicher Weise den Vorschlag einer Direktwahl des Kommissionspräsidenten durch die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. Der Charme dieses Vorschlags könnte in der Zusammenlegung der Ämter von Kommissionspräsident und Präsident des Europäischen Rates liegen.³⁷⁹ Jedoch darf nicht übersehen werden, dass es das Europäische Parlament schwächen würde.

Aber auch eine stärkere Anbindung der Kommissionsspitze an das Europäische Parlament unter dem Ausbau seiner «Kreationskompetenz» würde die bisherige Funktion verändern. Es würde seinen originären Charakter als Kontrollparlament verlieren und Züge eines Redeparlaments annehmen, dass sich selbst in eine stärkere Abhängigkeit von der gewählten Kommission begeben würde. Die bisher praktizierte Benennung des Kommissionspräsidenten durch die (mächtigen) Mitgliedstaaten ist indes die schlechteste Lösung. Diese Praxis ist vielmehr umzukehren. **Schon de lege lata ist die Benennung der Kommissionsspitze durch das Europäische Parlament möglich. Dies zu fordern erscheint uns notwendig, um die Auswahl nicht länger dem undurchsichtigen Aushandlungsprozess der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat zu überlassen.**

Von Bedeutung ist auch die Binnenstruktur der Organe. Dies umso mehr, wenn wir uns vergegenwärtigen, dass die Entscheidungen maßgeblich in nur teilweise verfahrensrechtlich formalisierten Ausschüssen vorgefertigt werden.

3 Stärkung der europäischen Abgeordnetenrechte

Was die Rechte von Abgeordneten, Fraktionen und Ausschüssen im bzw. des Europäischen Parlaments betrifft, ist deren Ausgestaltung nicht allein dem Parlament in seiner Geschäftsordnung überlassen. Allerdings bleibt auch die Determinationskraft des Unionsverfassungsrechts trotz der vielen Regelungen, deren konstitutioneller Gehalt noch unausgeschöpft ist, begrenzt. Maßgeblich sind die politischen bzw. sekundärrechtlichen Ausgestaltungen der Binnenorganisation. Das betrifft etwa die Verteilung der Sitze auf die Mitgliedstaaten, die aus dem Primärrecht herausgenommen und einem Beschluss nach Art. 14 Abs. 2 EUV überantwortet ist. Eine Stärkung der Abgeordneten- und Fraktionsrechte sollte den weitreichenden Struktur- und Funktionswandel des Parlaments berücksichtigen, das aus seiner Rolle als Arbeits- und Kontrollparlament «heraustritt» und weitreichende Legislativ- und Repräsentationsfunktionen übernimmt – ohne damit den Rat in eine Nebenrolle verweisen zu können. Es sei daran erinnert, dass wir es ungleich stärker als in den Mitgliedstaaten mit einer nicht-hierarchischen Binnenstruktur zu tun haben, in der das Parlament innerhalb eines

³⁷⁸ Vgl. für die laufende Wahlperiode die Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission v. 9.2.2010, P7_TA(2010)0009.

³⁷⁹ Vgl. *Philipp Dann*, Grenzziehungen in der Mehrebenendemokratie, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Grenzen der europäischen Integration (FN 141).

Netzwerks handelt, an dem mit Rat und Kommission zwei weitere Hauptakteure beteiligt sind.³⁸⁰

So wenig der Verzicht auf die Einführung eines einheitlichen Europawahlrechts – Art. 223 Abs. 1 AEUV setzt hierfür die Zustimmung aller Mitgliedstaaten voraus – überzeugen kann, so problematisch ist es, wenn einem Mitglied des Europäischen Parlaments gemäß nationalen Rechts ihr oder sein Mandat entzogen werden kann.³⁸¹ Zwar kann das Parlament ebenso wenig wie die europäische Gerichtsbarkeit von sich aus ein EU-Abgeordnetenrecht schaffen, aber dem Europäischen Parlament und seinen Ausschüssen sollten nach Maßgabe des Demokratieprinzips eine weitergehende Prüfungsbefugnis eingeräumt werden. Anderenfalls hätten es die Mitgliedstaaten über das Wahlrecht in der Hand, politischen Druck auf die Abgeordneten des Europäischen Parlaments auszuüben. Das europäische Demokratieprinzip bindet die Mitgliedstaaten in der Ausgestaltung des Europawahlrechts und begrenzt den Entzug des Abgeordnetenmandats, etwa in Anwendung des politischen Strafrechts.³⁸² **Deshalb tut das Europäische Parlament gut daran, die mitgliedstaatliche Einflussnahme auf seine Zusammensetzung zu kontrollieren, das heißt, im Rahmen des Möglichen zurückzudrängen.** Es darf sich – aus verfassungsrechtlichen Gründen – nicht zum verlängerten Arm der Mitgliedstaaten machen. Deshalb lohnt der Kampf um ein europäisches Abgeordnetenrecht.

4 Stärkung der Fraktionsrechte

Auch die Fraktionen sollten gestärkt werden. Fraktionen sind ein mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil des Europäischen Parlaments. Nach Art. 30 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments müssen einer Fraktion Mitglieder angehören, die in mindestens einem Fünftel der Mitgliedstaaten gewählt wurden. Die Fraktionen sind finanziell, organisatorisch und politisch selbständig, weshalb ihr Handeln nicht dem Parlament als solchem zugerechnet und dieses haftbar gemacht werden kann. **Den Fraktionen sollte eine Antragsberechtigung vor dem EuGH zugesprochen und ihre Unabhängigkeit von nationalen Parteien müsste gestärkt werden.** Dies ist wichtig, denn es geht in den EP-Fraktionen nicht allein um eine Sammlung nationaler Interessen eines politischen Spektrums, sondern darum, das europäische Profil zu schärfen.

5 Stärkung der Minderheitenrechte fraktionsloser Abgeordneter

Einem Fraktionszwang ist vorzubeugen, und die Rechte fraktionsloser Abgeordneter, etwa was die Mitgliedschaft in Ausschüssen angeht, dürfen nicht mit

³⁸⁰ *Winfried Kluth*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 14 Rn. 50. Noch treffender ist die Beschreibung als Netzwerk, wenn wir die Gesamtstruktur von Union und Mitgliedstaaten in den Blick nehmen, vgl. *Karl-Heinz Ladeur*, Europa kann nur als Netzwerk, nicht als Superstaat gedacht werden, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Strukturfragen (FN 58), S. 119 ff.

³⁸¹ So EuG, Rs. T-353/00 *Le Pen*, Slg. II-2003, 1729.

³⁸² Näher *Martin Nettesheim*, in: Juristen-Zeitung 2003, S. 952 (954 f.).

dem Argument effektiver parlamentarischer Arbeit beschnitten werden. Die Regelungen in der Geschäftsordnung sind insoweit lückenhaft.³⁸³ Sie bedürfen einer Ergänzung gerade im Hinblick auf die Aktivierung der Parlamentsmehrheit durch die Minderheit oder den einzelnen Abgeordneten. **Organrechte sind nicht bloß Ausdruck der dem Gesamtparlament zuerkannten Kontroll- und Sanktionsbefugnisse, sondern müssen im Rahmen sekundärrechtlicher Ausgestaltung auch als Minderheitenrechte geschärft werden, soll sich eine lebendige Demokratie im Repräsentativorgan der Union entfalten.** Dass zum Beispiel ein Untersuchungsausschuss beim Erreichen des erforderlichen Quorums nach Art. 226 AEUV eingesetzt werden kann, aber nicht muss, sollte zugunsten einer entsprechenden Verpflichtung geändert werden.

6 Stärkung der Ausschüsse

Eine Stärkung verdienen schließlich auch die Ausschüsse. Sie bilden den Kern der parlamentarischen Arbeit in der Union. **Den Ausschüssen sollten vermehrt Entscheidungsbefugnisse gegeben werden, wenngleich das Plenum ein Rückholrecht haben sollte** (sog. unechte Delegation). Gegenwärtig bestehen zwanzig ständige Ausschüsse, deren Zuständigkeiten in der Geschäftsordnung geregelt sind. Es können jedoch auch nichtständige Ausschüsse gebildet werden, deren Aufgabe jeweils im Einsetzungsbeschluss näher bestimmt wird. Primärrechtlich verankert sind die Untersuchungsausschüsse (Art. 226 AEUV). Wird die wesentliche Arbeit in den Ausschüssen geleistet, darf ihre Zusammensetzung nicht an eine Fraktionsmitgliedschaft gebunden werden – das Proporzprinzip (Art. 186 GO EP) wäre hier zu hinterfragen. Nach Art. 103 Abs. 3 GO EP tagen die Ausschüsse grundsätzlich öffentlich. Einschränkungen müssen begründet werden, wobei die Gründe für die Nicht-Öffentlichkeit einer besonderen Regelung unterworfen werden sollten.

(3) Öffentliche Tagung aller Ratsausschüsse und Schaffung eines Allgemeinen Legislativrates

Nicht minder bedeutsam ist die Binnenstruktur des Rates. Wichtig ist hier die Durchsetzung des Prinzips der Öffentlichkeit, das grundsätzlich für die Ausschüsse des Europäischen Parlaments, nicht aber für die Ratssitzungen vorbereitenden Treffen des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV oder französisch: COREPER) gilt. Der Vertrag von Lissabon verpflichtet nur den Rat in seinen legislativen Funktionen öffentlich zu tagen (Art. 16 Abs. 8 EUV). Art. 8 der Geschäftsordnung des Rates schafft eine weitere Öffentlichkeit für Beratungen über nicht-legislative Rechtsakte. Das erleichtert die Zuweisung von politischer Verantwortlichkeit.

Der Blick auf das Europäische Parlament lässt leicht vergessen, dass es nicht das Zentrum der europäischen Demokratie ist, sondern nur Teil des Strukturge-

³⁸³ Siehe Ulrich Böttger, Die Rechtsstellung des Abgeordneten des Europäischen Parlaments, in: Europarecht 2002, S. 898 ff.

füges der Union. Seine demokratischen Elemente dürfen von den Defiziten in der inneren Organisation des Ministerrates nicht ablenken. Hier gilt weiterhin das – noch aus der Zeit der «Zweckgemeinschaft» stammende – Prinzip der Fachministerräte. Eine hierarchische Gliederung des Rates durch Schaffung eines Allgemeinen Legislativrates, dem als letztentscheidendem Plenum die Gesetzgebung zukäme, hatte der Konventsentwurf³⁸⁴ vorgesehen; sie fiel jedoch der anschließenden Regierungskonferenz zum Opfer. Aus der Sicht der Mitgliedstaaten, deren weisungsgebundene Exekutiven im Rat vertreten sind, mag das aus machstrategischen Gründen erklärbar sein, aus der Sicht der um eine Demokratisierung ringenden Union ist der Verzicht auf einen Allgemeinen Gesetzgebungsrat zugunsten einer Vielzahl von Fachministerräten aber ein ernstes Problem, da auf diese Weise die unterschiedlichen fachpolitischen Interessen innerhalb des Rates mit anderen, widerstreitenden Interessen nicht ausgeglichen werden können.³⁸⁵ Dieses Problem verschärft sich noch, spricht man eine solche ausgleichende Funktion – anders als hier vertreten – auch dem Europäischen Parlament mangels einer materiellen Repräsentationsfunktion ab.³⁸⁶ Die Struktur des Rates mit seinem weitgehend unkoordinierten Nebeneinander von zum Teil gegenläufige Interessen verfolgenden Fachministerräten macht europäische Entscheidungen oft unstimmig und unverständlich und sollte im Sinne der Politikkohärenz der Entscheidungen auf Ratsebene reformiert werden.³⁸⁷

Das Ressortprinzip hat der Lissabonner Vertrag nicht eingeführt. Zwar soll die neue Ratsformation «Allgemeine Angelegenheiten» eine bessere Abstimmung leisten und zusammen mit der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission auch Tagungen des Europäischen Rates vor- und nachbereiten.³⁸⁸ Anderen Formationen des Rats ist diese Einheit aber nicht übergeordnet. Jede Ratsformation verfügt weiterhin über sämtliche Befugnisse des Rats als Unionsorgan. Das bedeutet, dass jede Ratsformation über Gegenstände entscheiden kann, die im Zuständigkeitsbereich einer anderen liegen. Die Fachministerräte können über Themen beschließen, für die seine Mitglieder nach nationalem Recht nicht zuständig sind. In der Praxis stimmt der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) die meisten Vorgänge aufeinander ab. Er ist ein

384 Vgl. Art. I-23 des Entwurfs eines Vertrags über die Verfassung für Europa des Europäischen Konvents, CONV 850/03. Der Rat «Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung» wäre als einheitlich besetzte zweite Kammer neben das EP getreten.

385 Die Regierungsvertreter im Rat sind Angehörige eines Unionsorgans. In ihrer Eigenschaft als Vertreter ihres Mitgliedstaates sind die Ratsmitglieder nationalem Recht unterworfen, das ihre Entsendung, ihre Handlungsbefugnis und das Verfahren der innerstaatlichen Willensbildung regelt. Als Angehörige eines Unionsorgans tragen sie Verantwortung für das Gelingen des europäischen Projekts und sind Unionsrecht unterworfen. Deshalb ist ein weisungswidriges Abstimmungsverhalten nach Unionsrecht gültig, vgl. *Christian Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 16 Rn. 7.

386 In diese Richtung BVerfGE 123, 267 Rn. 280.

387 *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/ders. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2011, Art. 10 Rn. 31; *Oeter*, Föderalismus und Demokratie (FN 69), S. 110.

388 Art. 16 Abs. 6 EUV iVm Art. 236 Buchstabe a) AEUV.

Hilfsorgan des Rates und setzt sich zusammen aus den Leiterinnen und Leitern der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU. Jeder Rechtsakt und Ratsbeschluss muss grundsätzlich den AstV passieren, der im Vorfeld der Ratstagen Einvernehmen zu erzielen sucht. Gelingt dies, wird die betreffende Frage, etwa ein Gesetzesvorschlag der Kommission, vom Rat als A-Punkt ohne weitere Aussprache angenommen (Art. 19 Abs. 1 GO Rat).

Das zeigt, dass der Rat kein demokratisches Organ im engeren Sinne ist. So unabdingbar der Rat in der europäischen Mehrebenendemokratie auch sein mag, ist er doch ein exekutiv-föderales Organ, dessen Entscheidungen in wesentlichen Punkten durch einen nicht-öffentlich tagenden Ausschuss und Arbeitsgruppen, bestehend aus den Fachbeamtinnen und -beamten der nationalen Ministerien und aus Vertreterinnen und Vertretern der Kommission, vorbereitet werden. Kooperation und Konsens an Stelle von Hierarchie und Konflikt prägen diese Vorarbeiten im Stillen. Sie sorgen für Kohärenz, lassen aber die Vorstellung, darüber einen Beitrag zur Demokratisierung der Union zu leisten, an strukturelle Grenzen stoßen. Zwar sollen auch Aussprachen, die der Allgemeine Rat zur Orientierung abhält, sowie andere Aussprachen über wichtige Fragen der Union öffentlich stattfinden.³⁸⁹ Das erlaubt den nationalen Parlamenten, das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder besser kontrollieren zu können. Von einer transparenten Politik der nationalen Regierungen im Rat und noch mehr im Europäischen Rat kann aber keine Rede sein. Das demokratische Grundanliegen, einen Ausgleich zwischen Politikbereichen zu schaffen, muss anderswo institutionell hergestellt werden. So wichtig dieser Ausgleich im Sinne einer kollektiven Legitimation über die mitgliedstaatlichen Demokratien für das Gesamtgefüge auch ist und so angreifbar die schlichte Übertragung des staatsrechtlichen Demokratie Modells auf die Union auch sein mag – erst mit der Stärkung der Kontroll- und Politikgestaltungsfunktion des Europäischen Parlaments lässt sich eine «überzeugende Relation» der Legitimationsstränge³⁹⁰ herstellen, die, verstanden als repräsentative Basislegitimation, durch partizipative Elemente zu ergänzen ist.

f) Stärkung nationaler Institutionen

Dass sich auf diese Weise kein parlamentarisches Regierungssystem nach klassischem Vorbild aufbauen lässt, liegt nicht allein an der bisherigen Entwicklungslogik des politischen Systems. Auch normativ lassen sich, wie wir gesehen haben, wichtige Vorbehalte formulieren, die weniger mit der Vielfalt der mitgliedstaatlichen Ordnungen zu tun haben als vielmehr mit dem demokratischen Nutzen einer bürgernahen Weiterentwicklung aller Herrschaft ausübenden Instituti-

³⁸⁹ Verordnung des Rates zur Änderung der Geschäftsordnung, ABl 2009, 325/35 und Art. 8 GO Rat.

³⁹⁰ *Matthias Ruffert*, Schüsselfragen der Europäischen Verfassung, in: *Europarecht* 2004, S. 165 (180).

onen. So gesehen hat das Subsidiaritätsprinzip – als Kompetenzausübungsregel (Art. 5 Abs. 3 EUV) – demokratische Wurzeln.³⁹¹

Gefordert sind hier in erster Linie die nationalen Parlamente, denen man nicht gerecht wird, wenn man sie nur als Störenfriede innerhalb der europäischen Demokratie begreift. Das zeigt sehr deutlich die gegenwärtige «Euro-Krise» mit dem europäischen Rettungsfonds als einer exekutiven Parallelstruktur neben den Verträgen.³⁹² Es erschwert aber politisch überzeugende Lösungen. Zwar sollen durch den Europäischen Stabilisierungsmechanismus dem Europäischen Parlament einzelne Informations- und Entscheidungsrechte eingeräumt werden; in das bestehende Institutionengefüge ist der Mechanismus damit aber noch nicht eingebaut. **Deshalb liegt die Hauptlast demokratischer Kontrolle bei den nationalen Parlamenten, deren Beteiligungs- und Informationsrechte von den Regierungen zu wahren sind.** Wenn beispielsweise die deutsche Regierung aus Sorge vor dem Bundesverfassungsgericht auf eine intergouvernementale Lösung setzt, muss sie die gestärkten Rechte des Deutschen Bundestags in EU-Angelegenheiten beachten. Ihnen kommt gerade auch in der Schulden-Krise eine legitimierende Funktion zu. Mit einer Desinformationspolitik, die eine parlamentarische Debatte über Alternativen erschwert, droht die Bundesregierung die Anforderungen an die Erfüllung der besonderen Integrationsverantwortung zu unterlaufen, die das Bundesverfassungsgericht dem Bundestag nach Maßgabe der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes zuweist³⁹³ und die es auch für den zwischenstaatlichen Euro-Rettungsschirm eingefordert hat.³⁹⁴

Den nationalen Parlamenten kann nicht per se eine desintegrierende Rolle zugeschrieben werden, lassen sich die Ebenen, auf denen sich die europäische Integration vollzieht, doch nur unterscheiden, nicht aber trennen. Dass europäische Politik auch auf Ebene der Mitgliedstaaten ein massives Demokratieproblem verursacht, ist inzwischen weitgehend klar, fehlt es bei allen öffentlichen Debatten, die wir hier beobachten können, doch vielfach an substantziellen Gestaltungsmöglichkeiten, über die es sich zu streiten lohnen würde.³⁹⁵ Aller-

391 Art. 10 Abs. 3 S. 2 EUV greift den Gedanken «möglichst bürgernaher Entscheidungen» auf. So werde dem Prinzip föderaler Gliederung und der Idee der Subsidiarität eine «demokratische Wertigkeit» zugeschrieben, vgl. *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/ders. (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 43. Aufl. 2011, Art. 10 Rn. 32.

392 Diese Ausgestaltung hat die verfassungsrechtliche Billigung durch das Bundesverfassungsgericht erhalten, vgl. BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Abs.-Nr. 124 ff.

393 Vgl. *Calliess*, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissbon* (FN 293), S. 253 ff.; *Claudio Franzius*, *Vom Nationalstaat zum Mitgliedstaat und wieder zurück?*, *Leviathan* 38 (2010), S. 429 (434 f.).

394 BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Abs.-Nr. 128.

395 *Vivian A. Schmidt*, *Democracy in Europe*, 2006; *Lübbe-Wolff*, *Verfassungsrecht* (FN 29), S. 265 ff., spricht plastisch von «nicht-spezifischen Demokratiedefiziten».

dings zeigt die Behandlung mancher Streitfragen auch, dass sich die nationalen Parlamente ihrer Gestaltungsmöglichkeiten nicht immer bewusst sind.³⁹⁶

Die Schlussfolgerung, ein legitimes Regieren in der Union sei nicht an die parlamentarische Demokratie gekoppelt³⁹⁷ oder hier bestehe kein Demokratieproblem, sondern andere Maßstäbe – wie zum Beispiel Gerechtigkeit³⁹⁸ – seien maßgeblich, können wir nicht teilen. Wir müssen uns von dem zweipoligen Muster all jener theoretischen und praktischen Ansätze lösen, die versuchen, die eine gegen die andere Ebene auszuspielen. Eine lebendige Demokratie tut gut daran, die nationale – damit aber nicht «untere» oder «nachrangige» – Ebene weder zu vernachlässigen noch sie als Hort der Demokratie zu überhöhen. Legen wir die Verschränkung der Ebenen zugrunde, haben wir es in Europa mit einem Parlamentarismus auf mehreren Ebenen zu tun, in dem es auf die Frage, welche Parlamentsebene den Vorrang hat, keine allgemein gültige Antwort gibt. Auf der einen Seite hängt die Rolle der nationalen Parlamente von den Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments ab: Sie ist umso bedeutsamer, je weniger das Europäische Parlament in die «Problemlösung» einbezogen ist. Doch selbst für den Fall, dass das Europäische Parlament gleichgewichtig zum Europäischen Rat gedacht werden könnte, müsste europäische Politik nach wie vor durch die nationalen Parlamente gestützt werden.³⁹⁹ Sie schrumpfen nicht – wie im Bundesstaat – zu Landesparlamenten.

Die beachtliche Aufwertung, die die nationalen Parlamente durch den Vertrag von Lissabon erfahren haben, gibt den nationalen Parlamenten im «Tausch» für ihre durch die europäische Integration verminderten Gestaltungsmöglichkeiten verbesserte Möglichkeiten der Mitwirkung und Kontrolle.⁴⁰⁰ So gesehen geht – um eine Formulierung des Bundesverfassungsgerichts im Lissabon-Urteil zu variieren – die Stärkung der nationalen Parlamente durch das nationale und das europäische Recht gewissermaßen Hand in Hand.

(1) Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente stärken

Zu unterscheiden ist zwischen Informations- und Kontrollrechten einerseits und materiellen Vorbehaltsrechten der Parlamente andererseits. Letztere werden durch ein mehr oder weniger strenges Verhandlungsmandat gegenüber der nationalen Regierung ausgeübt. So sehr die Ausdehnung der Informations- und

³⁹⁶ So hat der Deutsche Bundestag seine europarechtlichen Möglichkeiten, den Europäischen Haftbefehl verfassungskonform auszugestalten, schlicht verschlafen, vgl. BVerfGE 113, 273.

³⁹⁷ So *Markus Jachtenfuchs*, Die EU – ein Gebilde sui generis?, in: Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der EU, 1997, 23.

³⁹⁸ So *Jürgen Neyer*, Justice, Not Democracy. Legitimacy in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 48 (2010, S. 903; *ders.*, Die halbierte Gerechtigkeit in der Europäischen Union, in: Leviathan 2007, S. 30.

³⁹⁹ Vgl. *Christian Calliess*, in: *ders./Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 12 Rn. 67 f.

⁴⁰⁰ Analyse: *Annette Elisabeth Töller*, Die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Rechtsetzungsprozess. Probleme und Potentiale des Ländervergleichs, in: Kadelbach (Hrsg.), Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, 2009, S. 75 (83 ff.).

Kontrollrechte zu begrüßen ist, so gefährlich kann eine strikte Bindung der Regierung an den parlamentarischen Willen sein, da so Spielräume für die Abstimmungsprozesse im Rat verloren gehen. Gerade bei nationalen Parlamentsvorbehaltsrechten ist die Gefahr groß, dass eine Parlamentsmehrheit durch die von ihr getragene Regierung instrumentalisiert wird. Mit einem Parlamentsbeschluss in der Hand kann eine nationale Regierung den Vorwurf, sie blockiere Beschlüsse des Rats, leicht von sich weisen. Politische Forderungen in dieser Richtung sind fragwürdig und in den Mitgliedstaaten verfassungsrechtlich selten geboten. Vorbehaltsrechte in der Hand nationaler Parlamente sollten, wo sie denn bestehen, zurückhaltend ausgeübt werden.

Die nationalen Parlamente und viele ihrer Abgeordneten tun sich schwer damit, ihre ungewohnte, in der Praxis noch nicht eingespielte Rolle als Kontrolleure der Europapolitik auszufüllen. Wir sollten dabei nicht übersehen, dass die starke Position, die der Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten zuweist, keineswegs allen Verfassungen der Mitgliedstaaten entgegenkommt. So wurde in Frankreich durch die Einführung des «Frühwarn-Mechanismus» einer parlamentarischen Subsidiaritätsrüge und -klage die Dominanz der Exekutive in Frage gestellt, weshalb es nötig war, die französische Verfassung zu ändern, um den Vertrag von Lissabon ratifizieren zu können.⁴⁰¹ Daran wird deutlich, dass eben auch die machtpolitischen Gewichtsverschiebungen verarbeitet werden müssen, zu denen es innerstaatlich durch die gewachsene Handlungsautonomie der nationalen Parlamente gegenüber «ihren» Regierungen kommt. **Den Verlust an Einfluss, den nationale Parlamente im Zuge der Integration zu spüren bekommen, versuchen sie dadurch auszugleichen, dass sie direkte Informationsbeziehungen zu den europäischen Organen aufbauen. Auf diese Weise werden die nationalen Parlamente zu eigenständigen, in der Europapolitik nicht länger über die nationalen Regierungen «mediatisierten» Akteuren auf der europäischen Bühne.**⁴⁰² Ihnen sind Dokumente von den europäischen Organen direkt zuzuleiten, was mit Anreizen für nationale Abgeordnete zu verbinden wäre, sich auch einmal gegenüber dem Standpunkt der nationalen Regierung zu profilieren.⁴⁰³ In Deutschland wird der zu erwartenden Informationsflut dadurch begegnet, dass der Bundestag auf die Unterrichtung zu Vorhaben verzichten kann, es sei denn, eine Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestags widersprechen (§ 4 Abs. 5 EUZBBG).

Daneben bleibt der – von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich variierende – Umfang, in dem die nationalen Regierungsvertreter/innen im Rat durch das nationale Parlament kontrolliert werden, eine Kernfrage der europäischen

⁴⁰¹ *Conseil Constitutionnel*, Entscheidung Nr. 2007/560 DC v. 20.12.2007, Rn. 28 ff. und die anschließende Verfassungsänderung mit Art. 88-1 Abs. 2 CF neu.

⁴⁰² Darin kann ein «Systemwechsel» gesehen werden. Das Unionsverfassungsrecht wendet sich nicht mehr nur an die Mitgliedstaaten, sondern unmittelbar an die Parlamente als deren Organe, vgl. *Sven Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 43. Aufl. 2011, Art. 12 Rn. 2.

⁴⁰³ *Maurer*, *Mehrebenenparlamentarismus* (FN 372), S. 32 f., 51.

Demokratie, die durch die Verfassungsordnungen, die darin einen Hauptpfeiler der Legitimation sehen, rechtlich geklärt werden muss. Das erklärt, warum in Deutschland durch das Bundesverfassungsgericht den Begleitgesetzen zum Zustimmungsgesetz für den Vertrag von Lissabon ein besonderes, zunächst von den Abgeordneten nicht hinreichend erkanntes Gewicht zugeschrieben wurde. Sollen die nationalen Parlamente ihrer europarechtsfreundlich auszuübenden – wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert hat – Integrationsverantwortung nachkommen, müssen sie die Lücken zu schließen suchen, die sich durch die keineswegs flächendeckenden, jedenfalls nicht Politikfelder übergreifenden Regelungen des Unionsrechts ergeben.

In wichtigen Bereichen haben die nationalen Parlamente neue Mitwirkungsrechte auf europäischer Ebene erhalten, in anderen dagegen nicht. Art. 12 EUV trifft eine – beliebig wirkende – Auswahl.⁴⁰⁴ Zum einen bleiben die Informations- und Mitwirkungsrechte vielfach auf den Bereich der Gesetzgebung beschränkt, zum anderen umfassen sie gerade nicht den heute im Mittelpunkt stehenden Bereich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik. So ist es zum Beispiel nicht notwendig, dass die nationalen Parlamente über die vom Rat verabschiedeten Grundzüge der Wirtschaftspolitik informiert werden (Art. 121 AEUV) oder dass dies im Rahmen der Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten geschehen müsste (Art. 126 AEUV). Diese Beschränkungen werden nur teilweise durch Kontroll-, Mitwirkungs- und Zustimmungsrechte des Europäischen Parlaments ausgeglichen. Das erklärt sich wohl auch daraus, dass die Vertreter der nationalen Parlamente im Verfassungskonvent die Frage der Mitwirkung auf die Einführung der Subsidiaritätskontrolle reduzierten, dabei aber übersahen, dass **ein wirkungsvoller Schutz der demokratischen Ebenenbelange der Mitgliedstaaten weniger durch eine negative Abgrenzung zu «Europa» zu erreichen ist als vielmehr über eine Verteilung der Organkompetenzen zwischen den Akteuren auf Unionsebene.**

Ob das Instrument der Subsidiaritätskontrolle die europäische Demokratie stärken kann, ist zweifelhaft.⁴⁰⁵ Noch ist der Nachweis nicht erbracht, dass sich auf diese Art Maßnahmen nicht nur verhindern, sondern auch mitgestalten lassen. In politischen Systemen, in denen die Regierung von der parlamentarischen Mehrheit getragen wird, scheint die Subsidiaritätsrüge nur für eine zweite Kammer attraktiv, unterliegt aber der Gefahr, innenpolitisch instrumentalisiert zu werden und trägt nur begrenzt zur Entfaltung europäischer Demokratie bei.

404 Informationsrechte (a), Subsidiaritätskontrolle (b), Beteiligungsrechte im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (c), im Rahmen von Vertragsänderungsverfahren (d), Informationsrechte über Beitrittsanträge (e) und interparlamentarische Zusammenarbeit (f); krit. *Thomas Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, S. 77 ff..

405 Positive Einschätzung: *Calliess*, Die neue Europäische Union (FN 293), S. 194 ff.

Immerhin ist die nachgeschaltete Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof – zumindest in Deutschland – als Minderheitenrecht ausgeformt.⁴⁰⁶

Der Beitrag von Gerichten zur Demokratie mag deutschen Erfahrungen entsprechen, ist demokratietheoretisch jedoch alles andere als unproblematisch und sollte der um das Maß ihrer Politisierung ringenden Union nicht unbesehen als Vorbild dienen. Die Strategie, die Kommission auch unmittelbar den nationalen Parlamenten gegenüber rechenschaftspflichtig zu machen und so der Gefahr einer Politik verhindernden Entwicklung auszusetzen, ist problematisch. Verständlich ist zwar die Sorge, die nach den Verträgen dem Europäischen Parlament gegenüber nur eingeschränkt verantwortliche Kommission entferne sich von den Bürgerinnen und Bürgern; allerdings setzt diese Strategie mit der Subsidiaritätskontrolle auf den falschen Ansatz.

Einer verbesserten Einbindung der nationalen Parlamente muss mehr als nur symbolische Bedeutung zukommen.⁴⁰⁷ Ob die gesteigerte Bedeutung der nationalen Parlamente zu einer stärkeren Beschäftigung mit den europapolitischen Aspekten von Sachthemen führt, bleibt abzuwarten, wäre nach unserem Modell aber wünschenswert und müsste sich vor allem in verbesserten Kapazitäten zur Informationsverarbeitung niederschlagen. Eine personell und organisatorisch angepasste Struktur, zu der auch die Quervernetzung der Parlamente gehört, könnte helfen, die neuen Subsidiaritätsrechte sinnvoll einzusetzen. Zu diskutieren bleibt, ob die nationalen Parlamente für finanzpolitische Entscheidungen, die das Haushaltsrecht des Parlaments berühren, ein eigenes Gremium auf europäischer Ebene erhalten sollten, um zeitnah die erforderlichen Abstimmungen für ein schnelles Handeln zu ermöglichen. Die gegenwärtige Diskussion über die Euro-Stabilisierungsmaßnahmen macht auch insoweit auf institutionellen Reformbedarf aufmerksam.

(2) Parlamentarische Minderheitenrechte stärken

Das Selbstverständnis der nationalen Parlamente variiert in den Mitgliedstaaten.⁴⁰⁸ Die Bereitschaft, europäische Politik aktiv mitzugestalten, ist jedenfalls nicht die Regel. Auch das Ausmaß der Kontrolle gegenüber der «eigenen» Regierung im Rat fällt überaus unterschiedlich aus und legt in politischen Systemen, in denen die Regierung von der Mehrheit des Parlaments getragen wird, die

⁴⁰⁶ Krit. *Robert Uerpmann-Witzack/Andrea Edenharter*, Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitenrecht?, in: *Europarecht* 2009, S. 313. § 12 des Integrationsverantwortungsgesetzes verpflichtet den Bundestag, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder eine Klage gemäß Art. 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu erheben. Allerdings ist – ebenfalls auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder, die die Erhebung der Klage nicht stützen – deren Auffassung in der Klageschrift deutlich zu machen.

⁴⁰⁷ Die Bewertungen fallen unterschiedlich aus, insgesamt zu optimistisch: *Calliess*, in: *ders./Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEU*, 4. Aufl. 2011, Art. 12 Rn. 22; demgegenüber im Ergebnis zu pessimistisch *Hölscheidt*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 12 Rn. 4 u. passim.

⁴⁰⁸ *Töller*, *Rolle der nationalen Parlamente* (FN 400), S. 83 ff.

Last der Kontrolle in die Hände der parlamentarischen Opposition. Insofern gilt es, parlamentarische Minderheitenrechte zu stärken, zumal den nationalen Parlamenten die Aufgabe zufällt, zu verhindern, dass europäische Lösungen hinter verschlossenen Türen zwischenstaatlich ausgehandelt werden. **Um die Demokratie in Europa zu stärken, ist es notwendig, die nationalen Parlamente über eine effektive Kontrolle der nationalen Regierungen hinaus in die Lage zu versetzen, im Rat eine Rolle zu spielen, die das Europäische Parlament nicht schwächt, sondern stärkt.** Der Zugang zu Informationen, die im Zweifel nur der Regierung vorliegen, darf nicht stets von Neuem erkämpft werden müssen, er muss selbstverständlich sein. Anders können die nationalen Parlamente ihrer Rolle in der Legitimationsstruktur der Union nicht gerecht werden. Dem Anspruch des Parlaments, informiert zu werden, kann das Interesse der Regierung auf Geheimhaltung nur begrenzt entgegengehalten werden. Dass die Parlamente die Informationen ohne weitere Erklärungen seitens der Regierungen auch verarbeiten können, ist damit nicht gesagt. Die nationalen Parlamente sind in Europa nach wie vor ganz unterschiedlich aufgestellt, was für die Kontrolle der Regierungen und dadurch erzeugte Legitimation der Union nicht bloß positive, unter dem Gesichtspunkt der Vielfalt zu begrüßende Effekte zeitigt.

(3) Interparlamentarische Zusammenarbeit stärken

Diskutiert wird deshalb auch über den Bedarf für ein neues interparlamentarisches Gremium nach dem Vorbild der Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC). Offene Fragen stellen sich nicht bloß mit Blick auf die Organisation und die Befugnisse einer solchen Einheit. Ein solches Gremium, sei es beratend oder beschließend, könnte die Verantwortung aller mitgliedstaatlichen Parlamente auf Unionsebene deutlich machen und dabei helfen, Abwehrreflexe gegen Europa abzubauen. Ob ein Gremium ständiger Konferenzen so ausgestaltet werden kann, dass es die ohnehin schon komplexen Verfahrensabläufe nicht weiter kompliziert, ist indes fraglich.⁴⁰⁹ Die Maßnahmen zur «Schuldenkrise» und die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung zeigen aber, dass eine bessere – und schnellere – Abstimmung der nationalen Parlamente erforderlich ist. Problematisch wäre es jedoch, für Euro-Stabilisierungsmaßnahmen eine institutionelle Parallelstruktur neben den EU-Organen einzurichten.

Unbestritten ist hingegen, dass die nationalen Parlamente stärker an die Unionsorgane heranzuführen sind. Sie müssen bereits im Vorfeld von Gesetzesvorhaben, etwa bei der Erarbeitung von Grün- und Weißbüchern durch die Kommission, tätig werden. Bloße «Horchposten» in Brüssel reichen dafür nicht aus. Oft nutzen die nationalen Parlamente ihre Mitwirkungsrechte nur unzureichend; die Kluft zwischen formalen Beteiligungsrechten und tatsächlicher Mitwirkung an der Europapolitik wächst. Dem ist dann weniger durch weitere

⁴⁰⁹ Zur erneut ins Spiel gebrachten Idee eines Kongresses der Völker *Giscard d'Estaing*, Europe needs a people's congress, www.euractiv.com/en/future-eu/giscard-europe-needs-peoples-congress-interview-506083.

Gremien oder Rechte zu begegnen, die stets Gefahr laufen, eben auch dazu benutzt zu werden, europapolitische Entscheidungen hinauszuzögern. Vielmehr müsste sich die parlamentarische Kultur ändern und **die Besetzung wichtiger Ämter dürfte nicht nach europafremden Kriterien erfolgen**. In Deutschland, dessen Bundestag auf der europäischen «Bühne» weniger präsent zu sein scheint als das Bundesverfassungsgericht, besteht hier Nachholbedarf.

(4) Parlamentarische Europa-Ausschüsse stärken

Ein Ort, nationale Institutionen zu stärken, wären die parlamentarischen Europa-Ausschüsse. In Deutschland verfügt dieser Ausschuss über Verfassungsrang (Art. 45 GG). Hier werden die grundlegenden Weichenstellungen der Europapolitik, nicht aber konkrete Gesetze beraten – was die Fachausschüsse ihrerseits nur in seltenen Fällen tun. Allerdings sollten wir den Querschnittcharakter des Europa-Ausschusses nicht aufgeben, müssen die europarechtlichen Vorgaben doch in unterschiedlichen Ressorts verwirklicht werden. Ein «Super-Ausschuss», der quasi als «Mini-Parlament» handelt, ist keine Lösung. Es kann nicht darum gehen, innerstaatliche Zuständigkeiten für die EU-Politik zu zentralisieren. Denn es bestünde die Gefahr, dass sich dann andere europapolitische Akteure den Folgen ihrer vermeintlich «nur» nationalen Entscheidungen entziehen.

Aus diesem Grund ergibt es auch wenig Sinn, ein Europaministerium einzurichten. Ein solches Ministerium könnte zwar die Machtfülle der Regierungsspitze mit ihrem Apparat, in Deutschland dem Kanzleramt, das längst eine eigene Europapolitik betreibt, in Frage stellen. Aber das Beispiel des französischen Europaministeriums zeigt, dass es mit einer solchen europapolitischen Professionalisierung kaum gelingt, der Staatsspitze in entscheidenden Fragen ihre Führungsrolle streitig zu machen. Es spricht vielmehr einiges für die deutsche Praxis, dezentrale Spiegelreferate beizubehalten oder einzurichten. **Wenn wir Europa im politischen Alltag stärker wahrnehmen und erfahren wollen, sollte weder ein eigenständiges Europaministerium eingerichtet noch die schleichende Machterweiterung der Regierungschefs hingenommen werden.**

g) Ausbau von Partizipationsrechten

Wir wissen inzwischen, dass Demokratie mehr ist als die Bereitstellung passender Institutionen, Kompetenzen und Verfahren.⁴¹⁰ Sie bilden den Kern, um den sich weitere Strategien zur Demokratisierung europäischer Politik gruppieren. Art. 11 EUV erweitert – zu Recht – die repräsentative Demokratie um assoziative, deliberative und partizipative Elemente. Nicht ohne Einfluss ist das Weißbuch der Kommission zum «Europäischen Regieren» aus dem Jahr 2001 gewesen, das als Grundsätze guten Regierens die Prinzipien der Offenheit, Partizipation,

⁴¹⁰ *Nettesheim*, in Grabitz/Hilf/ders. (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 43. Aufl. 2011, Art. 11 Rn. 1.

Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz proklamiert.⁴¹¹ So gut sich Forderungen nach verbesserter Beteiligung der Betroffenen in einem durch Art. 9 EUV nahegelegten individualistischen Demokratieverständnis begründen und verarbeiten ließen – für eine radikale Hinwendung zu diesem – hier idealtypisch verstandenen – Modell durch eine Absenkung der «repräsentativen» Anforderungen an Legitimation ist kein Raum. Dem Versuch, den empirischen Schwierigkeiten bei der Verwirklichung kollektiver Willensäußerungen durch normative Ermäßigungen zu begegnen – und damit Partizipation an Stelle von Repräsentation treten zu lassen –, sollten wir äußerst vorsichtig begegnen.

Dies vorab klargestellt, bedeutet es aber nicht, dass in einer repräsentativen Demokratie partizipative Rechte nicht gestärkt werden können und sollten. Eben hier kann die europäische Demokratie auf einige Neuerungen verweisen, allerdings müssen diese noch besser ausgestaltet werden – beispielsweise die verbesserte Bürgerbeteiligung (Art. 11 Abs. 1 EUV), die Betroffenenmitwirkung (Art. 11 Abs. 3) sowie der Dialog mit repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft (Art. 11 Abs. 2 EUV). Das Unionsverfassungsrecht formuliert hier einen klaren politischen Auftrag in der Hoffnung, darüber die Bürgerinnen und Bürger, als Teil der organisierten Zivilgesellschaft, für das europäische Projekt gewinnen zu können. Nur zu einem geringen Teil folgen daraus konkrete Pflichten der Unionsorgane. So ist die Kommission im Vorfeld von Gesetzgebungsverfahren verpflichtet, die Verbände anzuhören, was im Einzelfall eine «Holschuld» bedeuten kann.⁴¹² Im Übrigen lassen sich den Regelungen über die partizipative Demokratie verfassungsrechtlich verbürgte Ansprüche auf Mitwirkung kaum entnehmen, soweit diese nicht über die Art. 39 ff. Grundrechte-Charta eine individuelle Ausprägung als Bürgerrechte erfahren. Hervorzuheben ist das Informationszugangsrecht nach Art. 42 GrCh, das die – im Vergleich zu mancher nationalen Regelung – bemerkenswerte Verpflichtung zur Öffentlichkeit, Transparenz und Informationsfreiheit nach Art. 15 AEUV grundrechtlich ergänzt. Auch hier obliegt es den politischen Organen, die Bedingungen für den Zugang zu Dokumenten festzulegen. Das Europäische Parlament sollte dafür Sorge tragen, dass legislative Einschränkungen dieses Recht nicht ins Leere laufen lassen.

Durch eine verbesserte Bürgerbeteiligung soll jener Kommunikationsraum geschaffen werden, der in Europa vermisst wird, jedenfalls kaum allein über Wahlen und parlamentarische Repräsentation herzustellen ist. Das ist kein ausschließliches EU-Phänomen, es gilt auch für die Demokratien der Mitgliedstaaten, in denen ein lebendiges Wechselspiel mit der Zivilgesellschaft nicht einfach unterstellt werden kann, in denen vielmehr demokratische Mitsprache und Rückbindung über Stärkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung ebenfalls auf der Tagesordnung stehen. Die partizipative Demokratie zielt auf die politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, verstanden als «Teilnehmen,

⁴¹¹ Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428, 19.

⁴¹² *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/ders. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 43. Aufl. 2011, Art. 11 Rn. 10.

Teilhaben, Seinen-Teil-Geben und innerer Anteilnahme am Schicksal eines Gemeinwesens».⁴¹³ Verlangt Repräsentation die Sicherung von Distanz, betont Partizipation die Herstellung von Nähe.⁴¹⁴

Werden zugunsten eines «bürgernahen» Europas aber Sonderinteressen vermehrt in die politischen Prozesse einbezogen, kann die oft technokratische Sicht, die die Kommission von Legitimation hat, dazu führen, dass sich die beklagte «Bürgerferne» weiter vergrößert, sollte es nicht gelingen, den Einfluss mächtiger Interessengruppen einzudämmen und so für gleiche Beteiligungsrechte aller Bürgerinnen und Bürger zu sorgen.

Wir schlagen deshalb vor, drei Aspekte in Zukunft besonders zu berücksichtigen:

(1) *Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen stärker berücksichtigen*
In der Praxis sind die Verbände, geht es um die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, privilegiert. Zwar verfolgt die Kommission seit 1996 das Konzept des Dialogs mit den Bürgerinnen und Bürgern mit dem Ziel, parallel zum politischen Dialog mit den nationalen Behörden und zum sozialen Dialog mit den Sozialpartnern, einen «wirklichen Dialog» auf europäischer Ebene aufzubauen.⁴¹⁵ Dennoch pflegt die Kommission vor allem einen Austausch mit Verbänden, was nicht nur dem Wunsch nach einer strukturierten Kommunikation, sondern auch dem Interesse geschuldet ist, sich für zu treffende Entscheidungen der Zustimmung mächtiger Gruppen zu vergewissern.

Demgegenüber werden die Bürgerinnen und Bürger nur als Teil der organisierten Zivilgesellschaft in die Entscheidungszusammenhänge einbezogen, was die Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Nichtregierungsorganisationen und anderen Gruppen hervorhebt (Art. 11 Abs. 2 EUV). Warum hierbei zwischen repräsentativen Verbänden und Zivilgesellschaft unterschieden wird, erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Problematisch wäre eine Bevorzugung bestimmter Interessengruppen durch die Kommission. Aber es könnte sich dahinter auch ein anderes Verständnis von Zivilgesellschaft verbergen, eines, das auf bestimmte Funktionen abhebt, die von etablierten Interessenverbänden und Lobbys nicht in gleicher Weise wahrgenommen werden können. Verstehen wir die Zivilgesellschaft⁴¹⁶ als einen sozialen Raum, der zwischen dem staatlichen und dem privaten Bereich angesiedelt ist, darüber hinaus aber auch als interaktionsbezogen, da hier eine Vermittlungs-, Kommunikations- und Kontrollfunktion

⁴¹³ *Manfred Schmidt*, *Demokratiethorie*, 4. Aufl. 2008, S. 236.

⁴¹⁴ *Rosanvallon*, *Demokratische Legitimität* (FN 16), S. 210 ff.

⁴¹⁵ Mitteilung der Kommission: Europäische Transparenzinitiative. Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex), KOM (2008) 323.

⁴¹⁶ Zu unterschiedlichen Konzepten *Dieter Gosewinkel*, *Zivilgesellschaft – eine Erschließung des Themas von seinen Grenzen her*, WZB Discussion-Paper 2003.

wahrgenommen wird, **müssten soziale Bewegungen⁴¹⁷ ungleich mehr berücksichtigt und gefördert werden, da sie sich weniger durch ihre Organisations- und Durchsetzungsstärke, sondern vielmehr dadurch auszeichnen, dass sie europäische Verantwortung übernehmen.**

(2) Non-Profit-Organisationen gleichberechtigt beteiligen

Die bisherige Praxis der Kommission weist auf ein Missverhältnis hin. Non-Profit-Organisationen und Verbände, die sich für Menschenrechte, entwicklungspolitische oder ökologische Interessen einsetzen, werden weniger beachtet als andere. Von den schätzungsweise 3.500 in Brüssel registrierten Interessenverbänden vertreten mehr als drei Viertel Arbeitgeber/innen oder Produzent/innen. Der Einfluss, den solche Verbände auf die Kommission, aber auch auf andere Organe der Union haben, ist größer als der von gemeinnützigen Organisationen beispielsweise im Gesundheits- und Bildungswesen. Dies wird weder der tatsächlichen Bedeutung dieser Politikfelder noch dem Grundsatz der gleichen Partizipation gerecht, der mit dem Vertrag von Lissabon in den Verfassungsrang erhoben wurde. Hier zeigt sich erneut die strukturelle Asymmetrie, die auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zurückgeht und eine sektorale Politik begünstigt, ohne auf *einer* Ebene den gebotenen Ausgleich widerstreitender Interessen vornehmen zu können. Soll hier über Partizipation – und nicht über die kompetenzrechtlich prinzipiell begrenzte Repräsentation – Abhilfe geschaffen werden, müssten die bisher durchsetzungsschwachen Gruppierungen systematisch begünstigt werden – was seinerseits an verfassungsrechtliche Grenzen der Gleichheit stößt. **Eine gleichberechtigte Beteiligung wird nur durch Verfahrensregeln möglich sein, die eine Ungleichbehandlung verhindern.**⁴¹⁸

(3) Öffentlichkeit frühzeitig beteiligen

Das führt uns zu der grundsätzlichen Frage, wie mit dem Lobbyismus in der EU umzugehen ist. Die Kommission geht mit dem Problem ungleicher Interessenvertretung zu lax um. So wichtig die Arbeit der Interessenverbände des kommerziellen Sektors für die europäische Integration auch sein mag, sie stellen ein Problem für die Demokratisierung der Union dar. Mit einer Verteufelung des Lobbyismus ist es allerdings nicht getan. Es wäre verfehlt, hier nur eine «Re-Feudalisierung» der Herrschaftsgewalt zu sehen. Soll die politische Willensbildung aus der Mitte der Gesellschaft erfolgen und kann das über die vermittelnden Einrichtungen – wie die Parteien – nur begrenzt gelingen, dann wird die Arbeit von Stiftungen, gemeinnützigen Vereinen oder eben auch Verbänden unerlässlich sein, um eine Vermittlung zwischen vielfältigen gesellschaftlichen

⁴¹⁷ Dazu *Jean L. Cohen/Andrew Arato*, *Civil Society and Political Theory*, 1992, S. 492 ff.; *Ansgar Klein*, *Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen*, 2001, S. 144 ff.

⁴¹⁸ Näher *Oliver Mross*, *Bürgerbeteiligung am Rechtsetzungsprozess in der Europäischen Union*, 2010, S. 253 ff.

Interessen und Bedürfnissen zu ermöglichen. Ohne eine hinreichende Kontrolle der «Nähebeziehungen» zwischen Kommission und Verbänden stößt der Ausbau partizipativer Rechte und Beteiligungsformen jedoch an Grenzen.

Die Kommission geht darauf in ihrer Transparenzpolitik ein, allerdings bleibt diese unbefriedigend. Weder reichen die verfügbaren Informationen hier aus, die Öffentlichkeit in den Stand zu versetzen, die vielfältigen «Beteiligungen» hinreichend zu kontrollieren, noch genügt der Verhaltenskodex, der für Lobbyist/innen und solchen Personen, denen die Lobbyarbeit dient, zur Anwendung kommen soll. Über den eingeführten Überwachungsmechanismus ist es zwar möglich, zu kontrollieren, ob die Regeln beachtet werden, aber erneut erweist sich der Zeitfaktor als entscheidend: **Soll durch Partizipation nicht nur ein bereits gefundenes Ergebnis legitimiert, sondern auf die Formulierung von Politik effektiv Einfluss genommen werden, muss die Beteiligung in einem frühen Stadium beginnen.**

Bei den Grün- und Weißbücher für Gesetzgebungsverfahren ist das gewährleistet. Insgesamt kann die Konsultationspraxis der Kommission aber den Verdacht, es handele sich hier um ein korporatistisches System, nicht entschärfen. Eine Beteiligungssuche, die den europäischen Bürgerinnen und Bürgern als partizipativ «verkauft» werden soll, wird von diesen leicht als bevormundend, als eine Art «aufgeklärter Absolutismus» empfunden.⁴¹⁹ Verbessert werden könnte dies durch die Europäische Bürgerinitiative und durch mitgliedstaatlich vermittelte Möglichkeiten, mitzuwirken. Der Ausbau von Partizipationsrechten wird jedenfalls auch eine Aufgabe der innerstaatlichen Demokratien bleiben, soll eine lebendige Demokratie in der Praxis wirksam werden.

3 Abkehr von Krisenszenarien

So richtig es ist, über die Stabilisierung «schwacher» Mitgliedstaaten öffentlich zu streiten, sind Krisenszenarien doch mit Vorsicht zu betrachten. Vieles, was als Krise wahrgenommen wird, erscheint uns nur vor dem Hintergrund einer vermeintlich heilen Welt so. Damit ist nicht gesagt, dass es für die Union keine bedrohlichen Krisen gibt! Aber nicht jedes Problem ist eine Krise, vielfach ist es nur Ausdruck eines demokratischen Prozesses mit allen seinen Schwierigkeiten.

Institutionelle Lösungen, die für die Demokratisierung der Europäischen Union notwendig sind, dürfen nicht auf einer angenommenen, festen Basis an Gemeinsinn gründen, müssen aber dazu imstande sein, eine solche zu schaffen.⁴²⁰ Dieser paradoxen Lage muss man ins Auge sehen und kann ihr nicht länger ausweichen, indem man auf die Legitimation der europäischen Hoheitsgewalt durch die Mitgliedstaaten zurückgreift. Mit den auf europäischer Ebene durch Verhandlungen in Gang gesetzten Handlungsspiralen verringert sich die politische Verfügungsmasse, über die die Staatsbürgerinnen und -bürger auf der

⁴¹⁹ Vgl. Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 11 Rn. 12.

⁴²⁰ Michael Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates, 1998, S. 240.

mitgliedstaatlichen Ebene verfügen können. So wichtig deshalb auch die vermittelnde Rolle der nationalen Parlamente aus europäischer Sicht ist, so können sie den Integrationsprozess zwar steuern, aber immer weniger die Last der sozialen Legitimation schultern. Im «Abnicken» exekutiver Handlungszwänge werden sie mit dem Paradox konfrontiert, für die Legitimation jenseits des Staates doch nur wieder auf den Staat und seine Einrichtungen zurückgeworfen zu werden.⁴²¹

Wir haben gesehen, dass diese Herausforderung im Grunde nur auf zwei Arten bewältigt werden kann: Entweder wir verzichten darauf, die Union sozial zu legitimieren, und erklären diesen «Mangel» gegebenenfalls zu einer Grenze für die europäische Integration. Oder wir schrauben das auf den Nationalstaat zugeschnittene (wenngleich auch hier nicht recht überzeugende) Erfordernis eines vorhandenen vorpolitischen Konsenses zurück. Für die Union wird ein solcher Konsens nicht einfach zu haben sein, nivelliert er doch die vielfältigen kulturellen Unterschiede und historischen Eigenheiten, die Europa ausmachen. Diese «Grenze» erweist sich als das eigentliche Bewegungsgesetz des europäischen Projekts: Verbunden werden nicht Staaten, sondern Völker – und zwar durch ihre Bürgerinnen und Bürger, die ein legitimes Interesse am Erhalt ihrer Herkunftsstaaten haben.

Das bedeutet nicht, die Demokratien der Mitgliedstaaten seien «Festungen» im europäischen Prozess der Globalisierung. Die Frage der Legitimation stellt sich nicht nur auf der Ebene der Union, sondern häufig auch in den Mitgliedstaaten selbst. So sind in Deutschland die unklaren bundesstaatlichen Verantwortungszusammenhänge seit langem bekannt, werden aber klaglos hingenommen. Zu vermeiden sind deshalb alle Idealisierungen der Demokratie im Nationalstaat. Meist projizieren sie etwas auf die Union, das für den mit guten Gründen überwundenen Nationalstaat des 19. Jahrhunderts allenfalls im Sinne einer selbstbezüglichen Souveränität gefordert werden konnte. Die europäische Politik an den Willen der Staats- und Unionsbürgerinnen und -bürger rückzubinden und Legitimität steigernde zivilgesellschaftliche Beteiligungsrechte auszubauen ist und bleibt auch eine Herausforderung an die demokratischen Systeme der Mitgliedstaaten.

⁴²¹ *Volkman*, Setzt die Demokratie den Staat voraus? (FN 284), S. 589.

MITGLIEDER DES REDAKTIONSBEIRATS

Jan Philipp Albrecht ist seit 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments für die Fraktion der Grünen/EFA. Er ist Mitglied im Innenausschuss und stellvertretendes Mitglied im Rechtsausschuss. Ebenfalls seit 2009 ist er im Parteirat der niedersächsischen Grünen.

Annalena Baerbock ist Sprecherin der Bundesarbeitsgemeinschaft Europa und im Vorstand der Europäischen Grünen Partei. Sie war Mitglied der Autorengruppe des grünen Europawahlprogramms. Im November 2009 wurde sie als Brandenburger Landesvorsitzende gewählt. Zudem promoviert sie derzeit als Stipendiatin der Heinrich-Böll-Stiftung im Völkerrecht.

Claire Demesmay leitet seit Februar 2009 das Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP). Sie promovierte an der Universität Paris 4-Sorbonne und am Frankreich-Zentrum der Technischen Universität Berlin.

Silke Gebel war mehrere Jahre aktiv bei den Jungen Europäischen Föderalisten (JEF), von 2003 bis 2006 als stellvertretende Bundesvorsitzende. Seit 2009 arbeitet sie für einen grünen Europaabgeordneten in Berlin.

Gerald Häfner ist seit 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments für die Fraktion Grüne/EFA. Er ist Mitglied im Ausschuss für konstitutionelle Fragen und im Rechtsausschuss sowie stellvertretendes Mitglied im Petitionsausschuss. Davor war Gerald Häfner von 1987 bis 2002 insgesamt zehn Jahre lang Mitglied des Deutschen Bundestages für die grüne Fraktion, deren rechtspolitischer Sprecher er zudem war.

Markus Jachtenfuchs lehrt European and Global Governance an der Hertie School of Governance. Er war Gastprofessor an der Universität Greifswald. Bis Herbst 2006 lehrte er als Professor für Politikwissenschaft an der Jacobs University Bremen.

Daniela Kietz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Sie forscht in erster Linie zu Parlamenten und Parlamentarismus in der EU, zur europäischen Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik und der Konstitutionalisierung der EU.

Manuel Sarrazin ist seit 2008 Mitglied des Deutschen Bundestages und seit Beginn der 17. Wahlperiode Sprecher für Europapolitik der grünen Fraktion. Zudem ist er Mitglied im Europaausschuss und im Unterausschuss des Haushaltsausschusses zu Fragen der EU.

Joscha Schmierer ist Publizist und Mitherausgeber der Zeitschrift *Kommune. Forum für Politik, Ökonomie und Kultur*. Von 1999 bis 2007 war Joscha Schmierer Mitarbeiter im Planungsstab des Auswärtigen Amts unter Bundesaußenminister Joschka Fischer sowie dessen Nachfolger Frank-Walter Steinmeier. Dort war er unter anderem für Grundsatzfragen der Europapolitik zuständig.

Michaele Schreyer ist Vizepräsidentin der Europäischen Bewegung Deutschland und Ko-Sprecherin des Aufsichtsrats der Heinrich-Böll-Stiftung. Von 1999 bis 2004 war Michaele Schreyer Mitglied der Europäischen Kommission. Die promovierte Wirtschaftswissenschaftlerin hält als Lehrbeauftragte Vorlesungen in Europapolitik an verschiedenen Universitäten.



NEUERSCHEINUNG

Solidarität und Stärke

Die Europäische Union befindet sich an einem Scheideweg. Einerseits hat die Schuldenkrise die Notwendigkeit verstärkter Koordination und Integration gezeigt. Andererseits schwindet der gesellschaftliche Rückhalt für eine erweiterte Haftungs- und Solidargemeinschaft. Doch bei aller Skepsis gegenüber einer weiteren Zentralisierung politischer Entscheidungen wächst auch die Erwartung an die EU, sich drängenden globalen Herausforderungen zu stellen. Es gibt ein verbreitetes Bewusstsein, dass Europa sich zusammenschließen muss, um als Gestaltungskraft handeln zu können. Die Antwort auf diese Herausforderungen könnte in einer Stärkung der europäischen Demokratie liegen.

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat namhafte Expertinnen und Experten eingeladen, Konzepte und Empfehlungen für die Zukunft der EU zu formulieren. Gerade in Zeiten der Krise und der Skepsis gegenüber den europäischen Institutionen brauchen wir eine offene Debatte über die Perspektiven Europas. Dieser Band gibt Anstöße und Argumente für diese Debatte.

Schriften zu Europa – Band 6:

Solidarität und Stärke

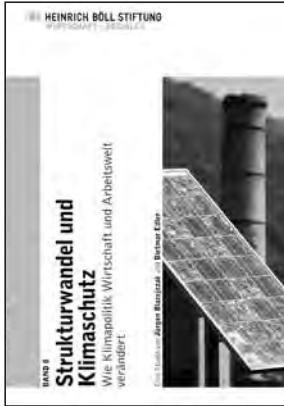
Zur Zukunft der Europäischen Union

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Berlin, Oktober 2011, 204 Seiten, ISBN 978-3-927760-63-9

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

Tel. 030-285340, Fax: 030-28534109, E-Mail: buchversand@boell.de Internet: www.boell.de



NEUERSCHEINUNG

Strukturwandel und Klimaschutz

Der Klimawandel stellt die Menschheit vor eine der größten Herausforderungen ihrer Geschichte. Um die Erderwärmung auf maximal 2 Grad Celsius begrenzen zu können, muss der CO₂-Ausstoß bis zum Jahr 2050 weltweit um 95 Prozent sinken.

Die Bundesregierung, die Europäische Union und weitere Industriestaaten bekennen sich zum 2-Grad-Ziel, ohne darauf eine ausreichend konsequente Politik folgen zu lassen. Warum? Der prominenteste Einwand lautet, dass Klimaschutz auf Kosten der wirtschaftlichen Prosperität geht, Arbeitsplätze vernichtet und drastische Wohlfahrtseinbußen verursacht.

Die Studie *Strukturwandel und Klimaschutz* dokumentiert den Stand der Forschung zu ökonomischen Folgen einer forcierten Klimaschutzpolitik. Ihr wichtigstes Ergebnis: Die Beschäftigungsbilanz einer forcierten Klimapolitik fällt positiv aus. Die ökologische Wende wird per Saldo keine Jobs kosten; es werden vielmehr neue Arbeitsplätze entstehen.

Schriften zu Wirtschaft und Soziales, Band 8:

Strukturwandel und Klimaschutz

Wie Klimapolitik Wirtschaft und Arbeitswelt verändert

Von Jürgen Blazejczak und Dietmar Edler

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Berlin, Dezember 2011, 72 Seiten

ISBN 978-3-86928-064-6

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

Tel. 030-285340, Fax: 030-28534109, E-Mail: buchversand@boell.de Internet: www.boell.de



NEUERSCHEINUNG

Going Green: Chemie

Die chemische Industrie hat eine sehr große Bedeutung für Deutschland. Sie gibt über 400.000 Menschen Arbeit und gehört zudem zu den größten Chemieproduzenten in der Welt. Sie steht aber auch für Umweltverschmutzung, hohe Risiken und Treibhausgasemissionen. Zugleich brauchen wir die Innovationskraft der Chemiebranche, um die großen Probleme unserer Zeit wie den Klimawandel und die Ressourcenkrise zu lösen. Chemische Erzeugnisse können z.B. helfen, Gebäude zu dämmen, Solarstrom zu erzeugen und saubere Autos zu bauen.

Die Studie *Going Green: Chemie – Handlungsfelder für eine ressourceneffiziente Chemieindustrie* beschreibt dezidiert, welche Veränderungen die Chemiebranche in Deutschland bzw. in der Europäischen Union durchlaufen muss, um den Umwelt- und Klimaschutzziele gerecht zu werden und gleichzeitig die Produktion wettbewerbsfähig zu halten.

Schriften zur Ökologie, Band 19:

Going Green: Chemie

Handlungsfelder für eine ressourceneffiziente Chemieindustrie

Von Uwe Lahl und Barbara Zeschmar-Lahl

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Berlin, November 2011, 96 Seiten

ISBN 978-3-86928-065-3

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

Tel. 030-285340, Fax: 030-28534109, E-Mail: buchversand@boell.de Internet: www.boell.de



Die Schuldenkrise in der EU hat deutlich gemacht, dass eine Währungsunion ohne eine koordinierte Fiskal- und Wirtschaftspolitik keinen Bestand hat. Doch viele Bürgerinnen und Bürger haben den Eindruck, dass über ihre Köpfe hinweg und an den Parlamenten vorbei eine Zentralisierung intransparenter Entscheidungen stattfindet, die sie als Demokratieverlust wahrnehmen müssen. Die Schuldenkrise kann so in

eine schwere Legitimitätskrise der EU umschlagen. Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung eine Studie zur Zukunft der europäischen Demokratie in Auftrag gegeben. Ihre Autoren, die Verfassungsrechtler Ulirich K. Preuß und Claudio Franzius, zeigen kenntnisreich, detailliert und anhand vieler konkreter Beispiele, wie sich eine lebendige Demokratie in der Europäischen Union entwickeln kann.

Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

Schumannstr. 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

T 030-285340 **F** 030-28534109

E info@boell.de **I** www.boell.de

ISBN 978-3-86928-066-0