

Schriften zum Europäischen Recht

Band 21

Die demokratische Legitimation der Europäischen Union

**Eine Analyse der These
vom Demokratiedefizit der Europäischen Union
aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive**

Von

Dr. Winfried Kluth



Duncker & Humblot · Berlin

WINFRIED KLUTH

**Die demokratische Legitimation
der Europäischen Union**

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von
Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 21

Die demokratische Legitimation der Europäischen Union

**Eine Analyse der These
vom Demokratiedefizit der Europäischen Union
aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive**

Von

Dr. Winfried Kluth



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kluth, Winfried:

Die demokratische Legitimation der Europäischen Union : eine
Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen
Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive / von
Winfried Kluth. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995
(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 21)

ISBN 3-428-08307-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-08307-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung, hervorgegangen aus einem Vortrag vor der Juristischen Fakultät der Universität zu Köln, unternimmt den Versuch, die in den letzten Jahren weit verbreitete These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union einer kritischen Analyse zu unterziehen und zu entkräften. Sie arbeitet zugleich die konstitutiven Merkmale und Eigenarten der Verwirklichung des Demokratieprinzips in der Europäischen Union heraus und liefert damit einen Beitrag zur andauernden Verfassungsdiskussion der Europäischen Union. Dazu bedient sie sich einer Vorgehensweise, die sowohl dogmen- und ideengeschichtliche als auch verfassungsrechtsvergleichende Momente aufgreift. Daß dabei nicht alle Feinheiten ausgeleuchtet werden konnten und insbesondere der Rückgriff auf die wissenschaftliche Diskussion in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nur punktuell erfolgen konnte, war durch den begrenzten zeitlichen Rahmen, der für die Erstellung der Arbeit zur Verfügung stand, bedingt.

Der Dank des Verfassers gilt zunächst Professor Karl Heinrich Friauf, der den nötigen Freiraum für die Durchführung des Vorhabens gewährte, sowie den Professoren Magiera, Merten und Simon für die Aufnahme der Arbeit in die Schriften zum Europäischen Recht. Sebastian Jochem hat den fertigen Text kritisch gelesen und zahlreiche Anregungen gegeben. Die Übersetzungen der Zusammenfassung besorgten Damon Davison, Professor José Esteve Pardo, Ralf Magagnoli, Albert Meintrup und Ina Maria Pernice. Mein Vater unterzog sich der Mühe des Korrekturlesens. Ihnen allen gebührt herzlicher Dank.

Köln, den 15. September 1994

Winfried Kluth

Inhaltsverzeichnis

I. Die These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union	11
II. Die Entwicklung der Diskussion bis zum Unions-Vertrag	17
1. Die Gründungsphase	17
2. Die Bestandsaufnahme in großen Lehrbüchern in den siebziger Jahren	21
3. Der Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 14.02.1984	22
4. Die Grundrechtsdebatte der achtziger Jahre	23
5. Die Maastricht-Diskussion	24
6. Die Urteile des spanischen und des französischen Verfassungsgerichts	27
7. Weiterer Gang der Untersuchung	28
III. Verwirklichungsbedingungen der Demokratie als einer formalen Herrschaftsordnung	30
1. Gemeinsame Grundlagen moderner Demokratiekonzeptionen	30
2. Demokratie, Volk und Volkssouveränität	33
3. Ideengeschichtliche Einordnung der Lehre von der Volkssouveränität	37
4. Voraussetzungen demokratischer Legitimationsprozesse	39
a) Das Volk als responsiver Akteur im politischen Prozeß	39
b) Rechtlich-formale Bedingungen	40
c) Inhaltliche Repräsentation	41
5. Der Unionsbürger als Legitimationssubjekt der Europäischen Union	42
IV. Analyse der Voraussetzungen demokratischer Legitimation in der Europäischen Union	44
1. Übersicht zum Problem- und Meinungsstand	44
2. Die Europäische Union als Herrschaftsordnung	45
3. Die Voraussetzungen inhaltlicher Repräsentation auf der Gemeinschafts- ebene	49
a) Sozio-kulturelle Grundlagen	50
(1) Bestimmung des Anforderungsniveaus	50
(2) Feststellbare Homogenität	56

(a) Wirtschaftsordnung	56
(b) Politische Ordnung	57
(c) Kulturelle Ordnung	59
(d) Bilanz	60
b) Politisch-institutionelle Voraussetzungen	60
(1) Die Einwände	60
(2) Bedingungen für die Entwicklung einer Repräsentationsstruktur	61
(3) Europäische politische Kommunikation	62
(a) Die Medien	62
(b) Die Parteien	62
(c) Inkurs: Der neue Art. 138a EGV	63
(4) Bewertung der politisch-institutionellen Entwicklung	65
4. Demokratie ohne Volk	66

V. Verankerung und Verwirklichung des Demokratieprinzips im Gemeinschaftsrecht

1. Verankerung in der Präambel des Unionsvertrages	67
2. Einzelne Entfaltungen im EGV	69
a) Wahl des Europäischen Parlaments	69
b) Rechtsetzungsbefugnisse des Europäischen Parlaments	71
(1) Das Kodezisionsverfahren nach Art. 189b EGV	71
(2) Die Zustimmung des Europäischen Parlaments	73
(3) Das Verfahren der Zusammenarbeit nach Art. 189c EGV	73
(4) Die Anhörung	75
(5) Das Vorschlagsrecht gem. Art. 138b EGV	76
c) Ernennung und Kontrolle der Kommission	76
d) Weitere Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments	77
e) Verwirklichung des Typus "parlamentarisches Regierungssystem"	78
3. Mittelbare demokratische Legitimation der Union durch die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten?	78
a) Die Organstellung des Rates im Schnittkreis von Gemeinschaftsrecht und mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht	79
b) Bindung der Staatenvertreter an Grundrechte der nationalen Verfassungen?	80
c) Die Reichweite der mitgliedstaatlichen demokratischen Legitimation des Handelns der Regierungsvertreter im Rat	82
d) Möglichkeit einer plural-territorialen demokratischen Legitimation auf Unionsebene	83
(1) Der Befund in den Verfassungen der Mitgliedstaaten	83
(a) Die Stellung des Bundesrates im Grundgesetz	83

(b) Die regionalen Repräsentationsorgane in den Verfassungen anderer Mitgliedstaaten	85
(2) Übertragbarkeit als allgemeiner Rechtsgrundsatz in das Gemein- schaftsrecht	85
(3) Einzelheiten des Legitimationsmodus: Bestellung und Rückkop- plung	86
4. Die doppelte Legitimationsbasis der Europäischen Union	87

VI. Das Legitimationsniveau in der Europäischen Union 88

1. Anknüpfungspunkte zur normativen Bestimmung des Legitimations- niveaus	88
2. Das parlamentarische Regierungssystem als Maßstab demokratischer Legitimation der Europäischen Union	90
a) Die Verwirklichung des Typus des parlamentarischen Regierungs- systems in den Verfassungen der Mitgliedstaaten	90
b) Vergleich mit den institutionellen Regelungen des EGV	93
3. Offenheit für eine komplexe gemischte Verfassung	95

VII. Ausblick auf weitere Aspekte der Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union 97

1. Die Achtung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten	97
2. Zur Qualität des Gemeinschaftsrechts	99
3. Der Verfassungsentwurf vom 14. Februar 1994	101
a) Entstehungsgeschichte	101
b) Grundkonzeption	102
c) Institutionelle Ordnung	104
d) Bewertung	105

VIII. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse 107

IX. Summary 112

X. Résumé 116

XI. Riassunto 120

XII. Resumen 123

Anhang: Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union 127

Literaturverzeichnis 149

Sachregister 158

I. Die These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union

"Demokratie ist wie kaum ein anderer Begriff der politischen Theorie zum Signalwort für positive Wertungen in der Sprache der Politik geworden. Aber auch kaum ein anderer politischer Begriff schillert so sehr in seinen Bedeutungen und dient so viel weniger der Verständigung als der Auseinandersetzung. Im politischen Kontext sind «demokratisch» und «undemokratisch» Chiffren der Zustimmung und Ablehnung, gleich brauchbar als Feldzeichen der Angreifer wie der Verteidiger beliebiger Positionen."¹ Diese Charakterisierung des Demokratieprinzips durch den Politikwissenschaftler Fritz Scharpf hat sich im Streit um den Vertrag über die Europäische Union², auch Maastrichter Vertrag genannt, wieder einmal als zutreffend erwiesen. Befürworter und Gegner der Integration bemängelten ein Demokratiedefizit der Europäischen Union³, leiteten daraus jedoch gegensätzliche Schlußfolgerungen ab. Während den einen die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf das Europäische Parlament nicht weit genug ging, und sie deshalb das deutsche Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag für verfassungswidrig hielten, ging den anderen schon die im Unions-Vertrag vorgesehene Übertragung weiterer Zuständigkeiten auf die Europäische Union und das Europäische Parlament zu weit. Die Europäische Union sei zu einer eigenständigen demokratischen Legitimation gar nicht imstande; ihr fehlten die Eigenschaften eines "melting pot of nations", ohne den es kein europäisches Volk als Subjekt demokratischer Legitimation der Unionsgewalt geben könne.⁴ Der Unions-Vertrag erzeuge eine übermäch-

¹ Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, S. 8. Zur Vieldeutigkeit des Demokratiebegriffs vgl. auch Stern, Staatsrecht, Bd. 1, § 18 I 3.

² Vertrag vom 7.2.1992 (Text u.a. Bulletin der Bundesregierung Nr. 16 v. 12.2.1992, S. 113).

³ Anders z.B. Kommissionspräsident Delors, Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, S. 1 (9) dessen Stellungnahme aufgrund seines Amtes aber wenig Gehör fand. Von einer ausreichenden demokratischer Legitimation ausgehend auch Isensee, Europa - die politische Erfindung eines Erdteils, S. 103 (133).

⁴ So etwa Ossenbühl, DVBl. 1993, S. 629 (634) unter Hinweis auf eine Stellungnahme vom Fritz Scharpf vor der Gemeinsamen Verfassungskommission. Ebenso Grimm, in: Der Spiegel Nr. 43/1992, S. 57 f.; Philipp, ZRP 1992, S. 433 (437); Klein, EuR 22 (1987), S. 97 (102 ff.); Rupp, ZRP 1990, S. 1 (3); Scharpf, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 3 (1992), S. 293 (295 ff.).

tige Exekutiv-Rechtsetzung⁵, die weder mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung noch mit dem Demokratieprinzip vereinbar sei.⁶ Aus dem Blickwinkel des Grundgesetzes führe dies zu einer Aushöhlung demokratisch legitimer Staatlichkeit, wie sie durch Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistet werde. Der Unions-Vertrag bedürfe deshalb der Zustimmung des Volkes, das alleine eine Verfassungsänderung dieser Reichweite legitimieren könne.⁷

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union wird in der Literatur als Geburtsfehler⁸, als skandalös⁹ und als kaum lösbares Dilemma¹⁰ bezeichnet. Zu seinem Nachweis - wenn er überhaupt für erforderlich gehalten wird¹¹ -, verweist man selten¹² auf das Gemeinschaftsrecht, häufig aber auf das mitgliedstaatliche Verfassungsrecht oder allgemeine Rechtsüberzeugungen. Sich dieser Einschätzung zu widersetzen erscheint als undemokratisch und führt zu dem Verdacht, einem verhängnisvollen bürokratischen Eurozentrismus den Weg zu bereiten¹³.

Läßt man diese eher plakativen Kennzeichnungen hinter sich und wendet sich den in der These vom Demokratiedefizit implizit formulierten Sachfragen zu, so erweist sich, daß es dabei in der Tat nicht um eine Marginalie oder ein Moment bloßer politischer Rhetorik geht, sondern um Grundfragen der Verfassungsordnung und Überlebensfähigkeit des Prozesses der europäischen Integration in der Europäischen Union. Um dies zu verdeutlichen, bedarf es

⁵ Zu Begriff und Rechtfertigung vgl. *Ipsen*, Exekutiv-Rechtsetzung, passim.

⁶ Die Verfassungswidrigkeit des Zustimmungsgesetzes des Deutschen Bundestages zum Unions-Vertrag wurde in mehreren Verfassungsbeschwerdeverfahren geltend gemacht. Über zwei von ihnen entschied der Zweite Senat des BVerfG durch Urteil vom 12.10.1993, 2 BvR 2134/92 und 2159/92, BVerfGE 89, 155 ff.; weiter: EuGRZ 1993, S. 429 ff. (voller Wortlaut); ZIP 1993, S. 1636 ff. (voller Wortlaut); JZ 1993, S. 1100 ff.; NJW 1993, S. 3047 ff. Dazu Anmerkungen von *Bleckmann/Pieper*, RIW 1993, S. 970 ff.; *Götz*, JZ 1993, S. 1081 ff.; *Häde*, BB 1993, S. 2457 ff.; *Lenz*, NJW 1993, S. 3038 f.; *Tomuschat*, EuGRZ 1993, S. 489 ff.; *Ipsen*, EuR 29 (1994), S. 1 ff.

⁷ So die Beschwerdeführer zu 1. und 2 im Maastricht-Verfahren vor dem BVerfG, vgl. BVerfGE 89, 155 (169 f.). Vgl. in diesem Sinne *Huber*, Maastricht - ein Staatsstreich?, S. 32 ff.; *Streinz*, DVBl. 1990, S. 949 (957 ff.); *Schachtschneider*, Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen, S. 3 ff. Früher schon *Badura*, in: VVDStRL 23 (1966), S. 34 (72 ff.).

⁸ So *Ress*, Parlamentarische Legitimierung, S. 625.

⁹ So *Stauffenberg*, in: 59. Deutscher Juristentag Hannover 1992, Sitzungsbericht T, S. 33.

¹⁰ So *Klein*, in: VVDStRL 50 (1991), S. 56 (75).

¹¹ Zumeist wird offenbar von der Evidenz des Demokratiedefizits ausgegangen; vgl. etwa *Streinz*, Europarecht, Rdnr. 281; von *Münch*, Staatsrecht Bd. 1, Rdnr. 972. Ausführlich dagegen *Ress*, Parlamentarische Legitimierung, S. 628 ff.

¹² Ausreichend differenzierend insoweit nur *Ress*, Parlamentarische Legitimierung, der zwischen gemeinschaftsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Pflichten zur Beseitigung des von ihm konstatierten Demokratiedefizits unterscheidet.

¹³ Vgl. von *Senger* zu *Etterlin*, Das Europa der Eurokraten, S. 16 ff.

einer Offenlegung der verschiedenen Argumentationsebenen, die durch die These vom Demokratiedefizit angesprochen werden, ohne daß dies im Einzelbeitrag immer deutlich wird. Dabei ist auf die ambivalente Verwendung der These pro und contra Integration Rücksicht zu nehmen.

Wenn Befürworter der Integration die These vom Demokratiedefizit formulieren, geht es vorrangig um eine normative, auf institutionelle Reform abzielende Kritik. Sie geht aus vom Bild eines demokratischen Legitimationsprozesses, wie er in den Mitgliedstaaten verwirklicht ist und dessen zentraler Bezugspunkt in der Existenz eines das "Volk" repräsentierenden Parlamentes gesehen wird, das mit umfassender Rechtsetzungsbefugnis sowie Regierungseinstellung und -kontrolle betraut ist.¹⁴ Je nachdem, ob man einen entsprechenden Wandel der institutionellen Struktur der Union bereits aktuell für gemeinschaftsrechtlich geboten oder nur für wünschenswert hält, bewegt sich die Argumentation auf der normativ-rechtlichen oder rechtspolitischen Ebene.

Die in der deutschen staatsrechtlichen Diskussion - jedenfalls bis zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts - dominierende kritische Variante der These vom Demokratiedefizit zielt auf eine tieferliegende Schicht ab. Ihr geht es - verfassungspolitisch - in erster Linie um eine Verhinderung weiterer Integrationsschritte und eine Bewahrung deutscher Staatlichkeit.¹⁵ Sie erstrebt deshalb eine Verfestigung der derzeitigen institutionellen Ordnung, weil nach ihrer Einschätzung in der Europäischen Union die Voraussetzungen für die Entfaltung einer originären demokratischen Legitimation auf der Unionsebene nicht gegeben sind und es deshalb bei einer von den Mitgliedstaaten beherrschten supranationalen Organisation bleiben müsse, deren Kompetenzen im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten überdies stärker als bislang zu beschränken seien. Diese Argumentation stützt sich vor allem auf soziale Tatsachen bzw. deren Interpretation: das Fehlen einer einheitlichen politischen Kultur und Kommunikation, der mangelhaften Entwicklung eines europäischen Parteiensystems und damit einer für inhaltliche Repräsentationsprozesse kaum ausreichenden sozialen Homogenität. Sie sieht deshalb die Europäische Union als ein nach wie vor zu disparates soziales und politisches Gebilde, in dem das

¹⁴ So z.B. *Ress*, *Parlamentarische Legitimierung*, S. 636. In diese Richtung weisen auch die Verfassungsentwürfe des Europäischen Parlaments vom 14.02.1984 und von dessen Institutionellem Ausschuß vom 14.02.1994.

¹⁵ Vgl. z.B. *Kirchhof*, *EuR* 26 (1991) Beiheft 1, S. 11 ff.; *Stöcker*, *Der Staat* 31 (1992), S. 495 ff.; *Herdegen*, *EuGRZ* 1992, S. 589 ff.