

Demokratie in der Europäischen Union

Eine Untersuchung der demokratischen Legitimation
des europäischen Integrationsprozesses
vom Vertrag von Amsterdam bis zum Entwurf
einer Europäischen Verfassung

Von

Andreas Tiedtke



C,
Duncker & Humblot • Berlin

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	21
B. Kurze Historie der demokratischen Entwicklung der Europäischen Union und ihrer Gemeinschaften	23
I. Hohe Behörde, Besonderer Ministerrat, parlamentarische Versammlung und Gerichtshof	23
II. Fusion der Organe und Stärkung der parlamentarischen Versammlung	25
III. Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit und Ausweitung der Mehrheitsentscheidung im Rat	27
IV. Einführung des Mitentscheidungsverfahrens; Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber einer qualifizierten Parlamentsmehrheit	27
V. Stärkung des Europäischen Parlaments durch weitere Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens	28
C. Die Thesen vom Demokratiedefizit in der Europäischen Union	29
I. Äußeres Demokratiedefizit	29
1. Nur indirekte demokratische Legitimation des Rates	29
2. Unzureichende Kompetenzen des Europäischen Parlaments; fehlendes institutionelles Gleichgewicht (checks and balances) zwischen Rat und Parlament	31
3. Kein Responsible Government resp. Legislation	32
4. Fehlendes Majoritätsprinzip	33
5. Fehlen einer Kontrolle des Rates durch eine Opposition	33
6. Mangelnde Unabhängigkeit der Gerichte	34
II. Mangelhafte demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments selbst (inneres Demokratiedefizit)	35
1. Die Auswirkungen der verschiedenen Wahlsysteme	35
2. Die Auswirkungen der Mandatskontingentierung	36
III. Fehlende Transparenz der Entscheidungsverfahren	39

IV. Mangelnde vorrechtliche Voraussetzungen	41
1. These vom Fehlen eines europäischen Volkes	41
2. These vom Fehlen einer europäischen öffentlichen Meinung (europäischer Medien)	42
3. These vom Fehlen europäischer politischer Parteien und Interessenverbände	43
D. Die demokratische Legitimation der Europäischen Union und ihrer Gemeinschaften bis zum Vertrag von Nizza	45
I. Die Rechtsnatur der Europäischen Union und der Gemeinschaften	45
1. Rechtspersönlichkeit; internationale bzw. supranationale Organisation	46
a) Die Europäischen Gemeinschaften	46
b) Die Europäische Union	46
2. Keine Kompetenz-Kompetenz (Verfassungsautonomie)	48
a) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	48
b) Die „Generalermächtigung“ Art. 308 EGV	48
c) Keine Souveränitätsteilung	51
d) Vorrang des Gemeinschaftsrechts?	52
3. Nur subsidiäre Kompetenz bei konkurrierender Zuständigkeit	54
II. Kriterien für die demokratische Legitimation der EU und der Gemeinschaften	55
1. Völkerrechtliche Perspektive	56
a) Völkerrechtliches Demokratiegebot für Staaten	56
b) Völkerrechtliches Demokratiegebot für internationale Organisationen	60
c) Völkerrechtliches Verbot der Mehrheitsentscheidung?	61
d) Ergebnis	62
2. Gemeinschaftsrechtliche Perspektive	62
a) Einführung des Art. 6 Abs. 1 EUV durch den Vertrag von Amsterdam	62
b) These: Demokratie, wie sie in den Mitgliedstaaten vorherrscht	64
c) Auslegung des Art. 6 EUV	64
aa) Wortlaut	64
bb) Historie	64
cc) Systematik	65
dd) Sinn und Zweck	67
d) Ergebnis	68

3. Nationalstaatliche Perspektive, Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG	69
a) Homogenität der Wertvorstellungen	70
b) These von der Kongruenz der demokratischen Standards.	70
c) „Demokratisierung der Vertragsänderungen?“	75
d) Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG nicht lediglich Programmsatz	76
e) Herrschende Meinung in der Literatur und Rechtsprechung des Bundes- verfassungsgerichts	78
f) Die Mindestanforderungen des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG	82
aa) Stellungnahme zur Ansicht der herrschenden Meinung und der Rechtsprechung	82
bb) Konkretisierende Auslegung des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG	82
(1) Methodik der Auslegung von Art. 23 Abs. 1 GG	82
(2) Kernbestand der Demokratie im Sinne von Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG	84
(a) Ausgestaltung der Volkssouveränität zur Demokratie als Staats- und Regierungsform - lückenlose organisatorisch- personelle demokratische Legitimation	84
(b) Mehrheitsprinzip - Kommunikations- und Informations- freiheiten, Emanzipationsstruktur der Gesellschaft und Bil- dungssystem	86
(c) Mittelbar-repräsentative Demokratie	88
(d) Parlamentarisches Regierungssystem	89
(e) Parlamentarische Demokratie und Gewaltenteilung	90
(f) Zusammenfassung	92
(3) Berücksichtigung der Nicht-Staatlichkeit der Europäischen Union	93
(a) Keine 1:l-Übertragung	93
(b) Fehlen eines europäischen Volkes	93
(c) Nur stützende demokratische Legitimation durch Europäi- sches Parlament	97
(i) Meinungen in Literatur und Rechtsprechung	97
(ii) Stellungnahme	99
(d) Parlamentsvorbehalt bei Mehrheitsentscheidung im Rat?_____	101
(e) Demokratische Legitimation durch nationale Parlamente_____	103
(f) Verfassungsrechtliches Verbot der Entäußerung deutscher Staatsgewalt	105
(g) Zwischenergebnis	107
g) Ergebnis	108
III. Die demokratische Legitimation der EU und der Gemeinschaften	109
1. Die demokratische Legitimation innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union und ihrer Gemeinschaften	109

a) Organisatorisch-personelle demokratische Legitimation	109
aa) Der Europäische Rat	110
bb) Der Rat der Europäischen Union	110
cc) Die Kommission	112
(1) Einsetzung, Abberufung und Unabhängigkeit	112
(2) Demokratische Legitimation	113
(a) Einsetzung	113
(b) Während der Amtsperiode	114
(i) Verantwortlichkeit gegenüber dem Europäischen Par-	
lament	114
(ii) Sachliche Rechtfertigung der Unabhängigkeit der Kom-	
mission	115
(c) Zusammenfassung	117
dd) Das Europäische Parlament	118
(1) Die Wahl der Abgeordneten	118
(2) Die Kritik der ungleichen Wahl	119
(a) Die Mandatskontingentierung	119
(b) Die unterschiedlichen Wahlsysteme	124
(3) Ergebnis	126
ee) Der Europäische Gerichtshof und das Gericht 1. Instanz	126
ff) EZB - Weitere Institutionen der EU und der Gemeinschaften	128
(1) EZB	128
(2) Weitere Institutionen der EU und der Gemeinschaften	129
b) Parlamentarische Demokratie	129
aa) Die parlamentarischen Rechte bei der Sekundärrechtsetzung	130
(1) Haushaltsverfahren	130
(2) Verfahren der Mitentscheidung	131
(3) Verfahren der Zusammenarbeit	133
(4) Verfahren der obligatorischen Anhörung	133
(5) Verfahren, bei denen eine Beteiligung des Parlaments primär-	
rechtlich nicht vorgesehen ist	134
bb) Die parlamentarischen Rechte bei Vertragsänderungen	134
cc) Die parlamentarischen Rechte im Hinblick auf Evolutivklauseln und	
vertragsimmanente Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts	135
(1) Evolutivklauseln	135
(2) Art. 308 EGV	136
dd) Das Verhältnis des Parlaments zur Exekutive - die Kontrollbefug-	
nisse des Europäischen Parlaments	136
(1) Die Exekutive der Union und der Gemeinschaften	136

- (2) Kontrolle von Kommission und Rat durch das Parlament 138
 - (a) Personelle Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament 138
 - (b) Kontrollrechte gegenüber dem Rat 138
 - (c) Sonstige Kontrollbefugnisse gegenüber Kommission und Rat 139
- (3) Zwischenergebnis 139
- ee) Die Stellung des Parlaments in den Rechtsschutzverfahren. 140
- ff) Zusammenfassung 140
- c) Keine Demokratie wegen intransparenten Verfahrens?. 142
- d) Ergebnis. 144
- 2. Die demokratische Legitimation der Europäischen Union und ihrer Gemeinschaften durch die Mitgliedstaaten, insbesondere durch die nationalen Parlamente. 146
 - a) Vertragsänderungen. 146
 - b) Legitimation der Sekundärrechtsetzung der Union und ihrer Gemeinschaften außerhalb ihres institutionellen Gefüges. 148
 - c) Sonstige Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente. 149
 - d) Zusammenfassung. 151
- 3. Ergebnis. 152

E. Der Ausbau der demokratischen Legitimation durch den Vertrag von Nizza ... 154

- I. Vorgaben des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG für die Weiterentwicklung der EU. 154
 - 1. Meinungen in Literatur und Rechtsprechung 154
 - a) Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG als flexible Integrations- und Struktursicherungsnorm. 154
 - b) Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes. 154
 - c) (Unbedingte) Stärkung des Europäischen Parlaments. 156
 - d) „Behutsame“ Stärkung des Europäischen Parlaments. 156
 - e) Eingeschränkte Stärkung des Europäischen Parlaments. 157
 - f) Gleichlauf von Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung. 159
 - g) Verbot der Gleichstellung des Europäischen Parlaments mit dem Rat _____ 159
 - 2. Stellungnahme. 159
 - a) Stärkung der inneren demokratischen Legitimation und begrenzte Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments. 159
 - b) Ausbau der inneren demokratischen Legitimation des Europäischen Parlaments. 162

c)	Begrenzter Kompetenzzuwachs für das Europäische Parlament	163
aa)	Primärrechtsetzung	163
bb)	Sekundärrechtsetzung	164
cc)	Kontrollbefugnisse	166
d)	Stärkung der demokratischen Legitimation der Kommission	167
3.	Ergebnis	167
II.	Zunehmende Integration durch den Vertrag von Nizza	168
1.	Begriffsbestimmung - „zunehmende Integration“	168
2.	Zielsetzung des Vertrages von Nizza	169
3.	Fortschreiten der Integration durch den Vertrag von Nizza	171
a)	Die Systematik des Vertrages von Nizza	171
b)	Institutionelle Vergemeinschaftung	172
aa)	Übertragung von Befugnissen von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf den Rat	172
bb)	Überführung von Entscheidungen aus dem Einstimmigkeits- in den Mehrheitsbereich	172
cc)	Neue Stimmgewichtung im Rat	173
dd)	Ausdehnung der Mitentscheidung	173
c)	Materielle Vergemeinschaftung	173
III.	Die institutionellen Reformen durch den Vertrag von Nizza	175
1.	Das Europäische Parlament	175
a)	Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens	175
b)	Änderung der Mandatskontingentierung	176
c)	Weitere Änderungen	180
2.	Der Rat	181
a)	Änderung der Stimmgewichtung	181
aa)	Motiv	181
bb)	Die Änderungen im Einzelnen	182
b)	Ausweitung der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit	184
c)	Ernennung der Kommission	185
3.	Die Kommission	186
4.	Der Gerichtshof und das Gericht erster Instanz	186
IV.	Zusammenfassende Beurteilung	187
1.	Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG	187
2.	Fortschreiten der Integration	187

£33..... uojufl ^{J9P s n B} »PJsriV (3)
 111.....dizuud
 -sjBjuBipisqns pun §unSpqoBuuajazuig uajzuajSaq jap dizuu (j)
 111..... uoiun jap jqoBuisjiaqoH ajajiaJaSq nju uiqjajia^ (qq
 133..... aSpsuos (g)
 613..... uoissiuWH (p)
 813..... WH jaqosredoang (g)
 912 uoiuft jap jajsuiuuagnv pun sajB^ uaqosiBdoing sap juapxsBjj (j)
 912..... juaiiBpej saqosredoang (\)
 g\I..... uornuSajui jap uajiajqosjjog (BB
 g\I..... ^uoiJBuixjiSaq jaqDspBj>[Ouiap nBqnsy japuai{BqjuuqDS (o
 £\I..... uoiuB jrap „SunssBjjaA" aia (Q

 -jaAsSunssBjJ3y\ uiap qoBU „UOTUQ anau" aip pun QQ I S I ^S1V £3 WV (^B
 313 6^SJ^{U3AUO}X ^{S3}P JjnMjuas§BjyaAsSunssBjjaA uap qamp uayBqosuiuiaio jaiqt
 pun UOIUQ uaqosredoang jap uoiJBuiiji§aq uaqosijBj>[uiap jap SuruassaqjaA £
 013..... sa§BjjaAS§sunssBjjay\ sap jnrjmjjs »lö (R
 803..... sa§BjyaAsSunssBjja^\ sap puBis umz (B
 803..... pjiuojBssaqx UOA yp`i jjnMjug - SBjyaAsSunssBjjaA-ßg jaQ •£
 503..... SJUBAUO^ sap asiaMsiaaqiy pun SunzjasuauuiiBsnz aiQ (o
 £03..... uaSunnajsasBjg pun uauiaqx (q
 101..... ua>[aBT UOA JB ^aqosredoang jaQ(B
 303..... !U3AUO)! J3Ö I
 101 SuTBjsgap pjiBosif) XJ3]BA (a^B) JuspisBjdsjBBJS Jaiun juaAUOJisSunssBjjay\ JSQ H
 661..... §uru3ji3Auajso I
 861..... ssazojj-ezzi^-jsoj uii 8uni5f3iAijua aqDSUBjjjouiap aia

 Z6\..... smqaSjg g
 L6\..... joqsjqDuo (p
 961..... apousdsjuiv
 jap puajqBA\ uoxjBuiijiSaq 3qDspBj>[oui3p apuaqopjnzun uiqjsjia^ (qq
 96i..... JB^uap qojnp UOISSIUIUIO>J3p Sunuuauj (BB
 961..... uoissiuuio)! (o
 £6T..... WH (q
 881..... juaiiBjBj saqosiBdoing (B
 881..... uopuinsqns >
 881 uaSunjspuy aipuoampsui spusjnspaq uoiBuipiSaT 3qospBj>{oui3p aip jng £

(3) Vertragsänderungen	223
(a) Regelung nach dem EV-E	223
(b) „Quorums“-Vorschlag der Kommission	224
(c) Literaturmeinungen	225
(d) Stellungnahme	226
(4) Die „Passerelle“-Klausel Art. 1-24 Abs. 4 EV-E	229
(5) Vorrang des Unionsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten ...	231
cc) Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlaments	232
(1) Kompetenzausbau nach Integrationsfortschritt	232
(2) Beteiligung bei Primärrechtsetzung	233
(3) Beteiligung bei vertragsimmanenter Fortentwicklung des Gemein- schaftsrechts	233
(4) Gleichberechtigter Mitgesetzgeber im ordentlichen Gesetzge- bungsverfahren	234
(5) Wahl des Kommissionspräsidenten	235
(6) Zusammenfassung	236
dd) Stärkung der demokratischen Legitimation des Europäischen Par- laments	237
(1) Mandatskontingentierung	237
(a) Mandatsverteilung bis 2009	237
(b) Degressiv proportionale Vertretung	238
(2) Einheitliches Wahlverfahren	239
ee) Stärkung der demokratischen Legitimation durch die nationalen Par- lamente	240
ff) Die demokratische Legitimation der neuen Ämter „Präsident des Europäischen Rates“ und „Außenminister der Union“	241
gg) Die demokratische Legitimation der Kommission	243
d) Ergebnis	246
III. Finalität der Europäischen Union - Staatenbund oder Bundesstaat? - Begren- zung durch das Demokratieprinzip	247
1. Der aktuelle Meinungsstand der Mitgliedstaaten Vereinigtes Königreich, Frankreich und Deutschland sowie der Beitrittsstaaten	247
a) Die Position des Vereinigten Königreichs	247
b) Die Position Frankreichs	250
c) Die Position Deutschlands	252
d) Die gemeinsame Position Frankreichs und Deutschlands	255
e) Die Position der Beitrittsländer	257
f) Zusammenfassung der verschiedenen Positionen	258
aa) Unterschiede	258
bb) Der „kleinste gemeinsame Nenner“	259
2. Stellungnahme	261