



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

IFF Working Paper Online No 7

Wie demokratisch ist die EU?

THEA BÄCHLER

Arbeit im Rahmen des Ascona-Seminars zum Thema Demokratie, 24.–27. Oktober 2014.

April 2015

Zitiervorschlag: Bächler, T., Wie demokratisch ist die EU?, IFF Working Paper Online No 7, Freiburg, April 2015.
<https://doi.org/10.51363/unifr.diff.2015.07>

University of Fribourg
Institute of Federalism
Av. Beauregard 1
CH-1700 Fribourg

Phone +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Die IFF Working Paper Online und andere Publikationen des Instituts für Föderalismus, Freiburg, sind auf der IFF-Website www.unifr.ch/federalism/de/forschung/ verfügbar.

© IFF, 2015
Institut für Föderalismus, Universität Freiburg
Avenue Beauregard 1
1700 Freiburg
Schweiz
federalism@unifr.ch



Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Lizenz veröffentlicht (CC BY 4.0): <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Autorin: Thea Bächler 

Die Beiträge werden im Namen der Autorin/des Autors veröffentlicht. Ihre Meinung gibt nicht unbedingt die Meinung des Instituts für Föderalismus wieder.

DOI: <https://doi.org/10.51363/unifr.diff.2015.07>

ISSN: 2813-5261 (Online)

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
I. Einleitung.....	3
II. Das Demokratieprinzip der EU	4
A. Entwicklung des Prinzips	4
B. Das europäische Demokratieprinzip seit dem Vertrag von Lissabon.....	5
1. Demokratische Legitimation	6
2. Die Unionsbürgerschaft.....	8
3. Beteiligung der nationalen Parlamente.....	9
4. Direktdemokratisches Element: die Europäische Bürgerinitiative	10
III. Kritik an der Demokratiefähigkeit der Europäischen Union: der Vorwurf des Demokratiedefizits	11
A. Vorwurf des Legitimationsdefizits	12
B. Vorwurf des Fehlens eines europäischen Volkes	12
C. Vorwurf der Wahlrechtsungleichheit.....	13
IV. Schlussfolgerungen.....	15
A. Berücksichtigung des supranationalen Charakters der EU	15
B. Schlusswort.....	16
Literaturverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	19

I. Einleitung

Heutzutage muss ein politisches System demokratisch sein, um als «gut» gelten zu können, denn Demokratie legitimiert die Ausübung von Macht, von Herrschaft.¹ Auch die EU beansprucht für sich, die Demokratie zu achten und dies ist auch von Nöten, schliesslich bestimmt sie die Rechtsordnungen ihrer Mitgliedstaaten zu einem beträchtlichen Teil.² Was genau unter dem Begriff «Demokratie» verstanden wird, ist allerdings nicht abschliessend geklärt.³ Wohl kann aus demokratietheoretischer Sicht davon ausgegangen werden, dass ein demokratisches System nicht nur eine Legitimation der machtausübenden Gewalt voraussetzt, sondern auch einen bestimmten Grundkonsens. Besagter Grundkonsens muss die Garantie der freiheitlichen Grundordnung, die Achtung der Menschenwürde, die Gleichheit der Menschen und die Gewaltenteilung betreffen.⁴ Allerdings soll in dieser Arbeit nicht der Demokratiebegriff im Allgemeinen im Zentrum stehen, weshalb auf eine mögliche Definition an dieser Stelle nicht näher eingegangen wird.⁵ Stattdessen interessiert, wie das

¹ Statt vieler EPINEY/SIEGWART/COTTIER/RAFAEL, S. 116.

² Vgl. Art. 2 EUV; ferner HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 10 N 1.

³ Statt vieler HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 10 N 2; VON KOMOROWSKI, S. 179; CALLIES, S. 164 m.w.H.

⁴ EPINEY/SIEGWART/COTTIER/RAFAEL, S. 119 m.w.H.

⁵ Zum Begriff der Demokratie im Allgemeinen vgl. KIRSCH, S. 20 ff. m.w.H.

Demokratieprinzip, dessen die EU sich verpflichtet hat, ausgestaltet ist, ohne vorher zu klären, was der Begriff «Demokratie» im unionalen Kontext überhaupt genau bedeutet.

In einem ersten Teil wird dargelegt, wie das Demokratieprinzip im Primärrecht konkretisiert wird. Dabei wird insbesondere auf den neuen Titel II des EUV eingegangen, welcher die Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze enthält, und die wichtigsten darin enthaltenen Elemente werden ausgeleuchtet. Obschon das europäische⁶ Demokratieprinzip seit seinem Eingang in die Verträge enorme Konkretisierung erfahren hat, ist es vor Kritik nicht gefeit. Der Vorwurf, die Demokratie der EU sei defizitär, wird beständig erhoben: es gäbe kein europäisches Volk, die Organe seien nicht genügend legitimiert, das Gleichbehandlungsgebot werde verletzt. Dieses sogenannte Demokratiedefizit wird im zweiten Teil dieser Arbeit genauer betrachtet und auf die wichtigsten Kritikpunkte vertieft eingegangen. Nebst den Vorwürfen, welche auf unionaler Ebene erhoben werden, gibt es auch verfassungsrechtliche Zweifel aus mitgliedstaatlicher Perspektive.⁷ Diese Ebene der Kritik ist allerdings nicht Thema dieser Arbeit.

Die anhaltende Kritik an der europäischen Demokratie lässt Zweifel aufkommen, ob der Staatenverbund⁸ überhaupt fähig ist, die Anforderungen an eine Demokratie zu erfüllen. Und falls ja, gelten dieselben Anforderungen wie für nationalstaatliche Demokratien? Auf diese Problematik wird in einer Synthese im Schlussteil eingegangen.

Die Auseinandersetzung mit der Frage, wie demokratisch die EU ist, ist keine einfache, zumal die Begrifflichkeiten unklar sind, sich die Rechtslage mit dem Vertrag von Lissabon seit seinem Inkrafttreten 2009 erst kürzlich verändert hat und die Fragen, die sich stellen, nicht nur rechtlicher, sondern auch soziologischer, philosophischer oder politikwissenschaftlicher Natur sind. Umso spannender ist daher die Vertiefung in das Thema und umso interessanter sind die weiteren Fragen, die damit aufgeworfen werden.

II. Das Demokratieprinzip der EU

A. Entwicklung des Prinzips

Das Demokratieprinzip war nicht von Beginn weg explizit Teil der Verträge, demokratische Elemente wurden vielmehr sukzessive Teil der europäischen Ordnung.⁹ Ausdrücklich erwähnt wurde

⁶ Ist in dieser Arbeit von «europäisch» die Rede, wird darunter stets das Europa der EU verstanden.

⁷ So zum Beispiel musste das BVerfG in Deutschland in zwei prominenten Urteilen darüber entscheiden, ob der EUV mit der deutschen Verfassung kompatibel ist. Vgl. BVerfGE 123, 267 (sogenanntes Lissabon-Urteil), ausführlich dazu HÄBERLE, S. 713 ff. sowie BVerfGE 89, 155 (sogenanntes Maastricht-Urteil). Zu beiden Entscheidungen vgl. STREINZ, Europarecht, § 3 N 233 ff.

⁸ Das BVerfG hat die Bezeichnung «Staatenverbund» für die EU im sogenannten Maastricht-Urteil (Fn. 7) geprägt, da für die EU weder Bundesstaat noch Staatenbund ein zutreffender Ausdruck ist. Vgl. SCHMIDT/SCHÜNEMANN, S. 63 f.

⁹ Vgl. insbesondere EuGH, Rs. 138/79 (Roquette Frères/Rat), Slg. 1980, S. 3333, N 33, in welchem der EuGH die wirksame Beteiligung des Europäischen Parlaments, das damals noch nicht als eigentlicher Gesetzgeber vorgesehen war, als Teil des institutionellen Gleichgewichts und damit des demokratischen Prinzips bezeichnet. Des Weiteren fanden 1979 erstmals Direktwahlen des Europaparlamentes statt. Das Demokratieprinzip wurde so aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen abgeleitet, da es ja in allen Mitgliedstaaten galt. Vgl. dazu KIRSCH, S. 66; HÄBERLE, S. 304.

das Demokratieprinzip erst mit dem Vertrag von Maastricht. Seither fand eine Demokratisierung der EU statt, die insbesondere mit der Stärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes einhergeht. Aber auch andere Elemente haben diesen Prozess massgeblich geprägt, so zum Beispiel das Transparenzprinzip, das mit dem Vertrag von Amsterdam in die Verträge aufgenommen wurde und das damit verbundene Ziel der Bürgernähe.¹⁰ Mit dem Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrages erlebte der Demokratisierungsprozess der EU einen jähen Dämpfer, wurde jedoch mit dem Vertrag von Lissabon und der Einführung des Titels II EUV zu den Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze fortgesetzt.¹¹ Im folgenden Kapitel soll die europäische Demokratie unter der aktuellen Fassung der Verträge nach dem Vertrag von Lissabon betrachtet werden.

B. Das europäische Demokratieprinzip seit dem Vertrag von Lissabon

Die EU als Staatenverbund will demokratisch sein, dies lässt sich bereits aus der Präambel des EUV entnehmen.¹² Gemäss Art. 2 Satz 1 EUV gehört die Demokratie nebst der Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Gleichheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte zu den grundlegenden Werten der EU. Diese unionsspezifischen Werte, welche «allen Mitgliedstaaten [...] gemeinsam»¹³ sind, haben nicht nur deklaratorischen Charakter, sondern auch konkrete Konsequenzen für die Mitgliedstaaten: Einerseits sind die Achtung und Förderung der grundlegenden Werte nach Art. 2 EUV Voraussetzung, um überhaupt ein Gesuch für einen Beitritt zur EU stellen zu können,¹⁴ andererseits können Mitgliedstaaten, die ebendiese Werte verletzen, sanktioniert werden.¹⁵ An dieser Stelle soll allerdings nicht weiter auf die Ausprägung des Demokratieprinzips in den einzelnen Mitgliedstaaten eingegangen werden, da dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Vielmehr liegt der Fokus auf der Ausprägung des Demokratieprinzips in der Union an sich. Art. 2 Satz 1 EUV legt hierzu den Grundstein.¹⁶ Wie oben¹⁷ bereits dargelegt, ist die Demokratie seit mehreren Jahrzehnten Teil der europäischen Rechtsordnung. Allerdings war es vor allem im Hinblick auf die anhaltende Kritik¹⁸ ein zentrales Ziel des Vertrages von Lissabon, die europäische Demokratie und ihre Legitimation zu stärken.¹⁹ Die neuen Fassungen der Verträge enthalten folglich einige Reformen, welche das unionale Demokratieprinzip konkretisieren. Insbesondere wurde der Demokratie ein eigener Titel im EUV gewidmet, namentlich der Titel II EUV über die Bestimmun-

¹⁰ Vgl. BITTERLICH JOACHIM, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Art. 1 EUV N 12.

¹¹ Zum ganzen Absatz vgl. KIRSCH, S. 66 f.; HÄBERLE, S. 304 f.; BIBER/EPINEY/HAAG, § 3 N 13; CALLIES, S. 164; zur Rolle des Europäischen Parlamentes im Demokratisierungsprozess insbesondere SCHIMMELFENNIG, S. 92 ff.

¹² Egrd. 2, 3, 7, Präambel EUV; vgl. dazu STREINZ RUDOLF, in: Streinz, EUV/AEUV, Präambel EUV, N 5 ff. Präambeln enthalten zwar keine direkten vertraglichen Pflichten, geben aber den gemeinsamen Willen der Vertragspartner wieder und kann nach Art. 31 Abs. 2 WVRK zur Auslegung hinzugezogen werden. Vgl. dazu STREINZ RUDOLF, in: Streinz, EUV/AEUV, Präambel EUV, N 17 ff.

¹³ Art. 2 Satz 2 EUV.

¹⁴ Art. 49 Satz 1 EUV; vgl. BIBER/EPINEY/HAAG, § 3 N 14; PECHSTEIN MATTHIAS, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 2 EUV N 1.

¹⁵ Art. 7 Abs. 1 Satz 1 EUV; vgl. BIBER/EPINEY/HAAG, § 3 N 14, § 2 N 65 ff.; PECHSTEIN MATTHIAS, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 2 EUV N 1; zum Ganzen auch FISCHER, S. 132 f.

¹⁶ Diese grundlegenden Werte spielen auch im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (Art. 3 Abs. 5 EUV, Art. 23 EUV), der Politik der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 208 AEUV) und der Aussenwirtschaftspolitik eine Rolle; vgl. BIBER/EPINEY/HAAG, § 3 N 14.

¹⁷ Vgl. supra Kapitel II A.

¹⁸ Vgl. dazu infra Kapitel III.

¹⁹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, Anlage 1, S. 15 ff.; dazu CALLIES, S. 163.

gen über die demokratischen Grundsätze.²⁰ Besagter Titel erfasst die wesentlichsten Strukturmerkmale der europäischen Demokratie: den Gleichheitsgrundsatz und die Unionsbürgerschaft (Art. 9 EUV), den Grundsatz der repräsentativen Demokratie (Art. 10 EUV), die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger (Art. 11 EUV), die Anerkennung der politischen Parteien und deren Rolle (Art. 10 Abs. 4 EUV) und den Einbezug der nationalen Parlamente (Art. 12 EUV). Allerdings sind auch in anderen Teilen der Verträge wichtige Elemente für die europäische Demokratie normiert, so beispielsweise der Grundsatz der Transparenz in Art. 15 EUV, die Anerkennung der Rolle der Sozialpartner und Kirchen in Art. 17 und 152 AEUV, der Datenschutz in Art. 16 AEUV oder der Rechtsschutz in Art. 19 Abs. 1 EUV.²¹

Wie bereits dargelegt, ist allerdings der Demokratiebegriff keinesfalls homogen und folglich lässt sich auf der Basis der genannten Artikel nicht einfach auf ein erreichtes «Demokratieniveau» der Union schliessen – und somit die im Titel gestellte Frage beantworten. Aufgrund dessen werden im Folgenden einige zentrale Elemente der europäischen Demokratie genauer betrachtet.

1. *Demokratische Legitimation*

Wesentlich in einer demokratischen Ordnung ist die Beteiligung der Adressaten der Herrschaft an der Herrschaftsausübung. Die Voraussetzung der Legitimation knüpft an die Volkssouveränität an, die Herrschaftsausübung wird also durch die Teilhabe der Betroffenen gerechtfertigt. In der Regel erfolgt diese Beteiligung allerdings nicht unmittelbar – wie dies in einer direkten Demokratie der Fall wäre²² – durch die Betroffenen selber, sondern mittelbar durch deren Zustimmung und Mitbestimmung. Die Gewalt besteht dabei aus gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten, welche die Herrschaft innehaben und sie im Sinne der Unterworfenen ausüben.²³ Dies ist das Modell der repräsentativen Demokratie: Eine ununterbrochene Legitimationskette muss vom Willen der Gesamtheit der Unionsbürger zur Ausübung der Herrschaft führen.²⁴ Diese Legitimation von Herrschaft ist das wohl zentralste Element einer Demokratie.²⁵

Art. 10 Abs. 1 und 2 EUV bestätigen erstmals die demokratische Legitimation der EU im Primärrecht. Allerdings ist hier anzumerken, dass dieses programmatische Bekenntnis rein deklaratorisch ist und keine inhaltlichen Veränderungen des politischen Systems nach sich gezogen hat. Der Artikel ist vielmehr als Antwort auf die anhaltende Kritik am europäischen Demokratieprinzip zu verstehen.²⁶

²⁰ Art. 9–12 EUV.

²¹ Zum Ganzen BIEBER/EPINEY/HAAG, § 3 N 15; ferner CALLIES, S. 169.

²² Vgl. ZIPPELIUS, S. 146.

²³ Zum Ganzen vgl. KIRSCH, S. 77 ff.; ZIPPELIUS, S. 94 ff.; SCHMIDT/SCHÜNEMANN, S. 255 ff.; ferner auch KLOEPFER, N 105 ff. in Bezug auf die Strukturmerkmale der Demokratie im deutschen Grundgesetz. Anzumerken ist, dass SCHMIDT/SCHÜNEMANN von Legitimität sprechen, statt von Legitimation. Zur Begriffsklärung allerdings KIRSCH, S. 79.

²⁴ Statt vieler KIRSCH, S. 78; ferner KLOEPFER, N 111.

²⁵ KIRSCH, S. 78 ff.; EPINEY/SIEGWART/COTTIER/RAFAEL, S. 116. Mehr zum Begriff der Legitimation vgl. KIRSCH, S. 79 ff. m.w.H.

²⁶ KAUFMANN-BÜHLER WERNER, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Art. 10 N 1; FISCHER, S. 144 f.; ferner HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 10 EUV N 25. Zur anhaltenden Kritik am Demokratieprinzip der EU vgl. infra Kapitel III.

Abs. 1 des Art. 10 EUV besagt, dass die Arbeitsweise der EU auf dem Prinzip der repräsentativen Demokratie beruht. Damit entscheidet sich die EU für ein demokratietheoretisches Konzept – Elemente einer direkten Demokratie werden zwar nicht gänzlich ausgeschlossen, sollen aber die Ausnahme darstellen.²⁷ Im Grundsatz sollen aber Entscheide dank gewählten und politisch verantwortlichen Repräsentanten legitimiert werden. Gleichzeitig anerkennt die EU damit auch die im europäischen Rechtsraum üblichen Mindestanforderungen für demokratische Wahlen.²⁸

Inwiefern die demokratische Legitimation ausgestaltet sein soll, wird in Abs. 2 des Art. 10 EUV dargelegt: Laut Satz 1 sind die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten, während die Mitgliedstaaten laut Satz 2 mit ihrem Staats- oder Regierungschef im Europäischen Rat und mit ihrer Regierung im Rat²⁹ vertreten sind. Die jeweiligen nationalen Regierungen, respektive die entsprechenden Staats- oder Regierungschefs müssen sich wiederum – je nach Verfassungsordnung des jeweiligen Mitgliedstaates – gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern oder gegenüber ihren Parlamenten verantworten. Die EU verfügt folglich über eine duale Legitimationsstruktur: Einerseits gibt es einen unionalen Legitimationsstrang, welcher von den Bürgerinnen und Bürgern der EU direkt zum Europäischen Parlament verläuft. Inwiefern dafür ein homogenes Legitimationssubjekt, mit anderen Worten ein europäisches Volk vorhanden sein muss, soll an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden.³⁰ Andererseits gibt es einen nationalen, indirekten Legitimationsstrang, da die Legitimation des Europäischen Rates und des Ministerrates im Endeffekt auf Wahlentscheidungen der Völker der einzelnen Mitgliedstaaten gründet.³¹ In Bezug auf die Rechtsetzung ergänzen sich die beiden Legitimationsstränge gegenseitig, zumal seit dem Vertrag von Lissabon das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eine gleichrangige Beteiligung beider Gesetzgebungsorgane – sowohl des Ministerrats als auch des Europäischen Parlaments – vorsieht.³² Dies hat zur Folge, dass sich die beiden Legitimationsstränge nicht nur ergänzen, sondern auch gegenseitig bedingen:³³ Je schwächer die Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlamentes gestaltet sind, desto stärker müssen die Kontrollmechanismen der jeweiligen nationalen Parlamente sein, die ihre Regierungen im Ministerrat kontrollieren. Sind die Kontrollmechanismen zu schwach, riskiert man ein Legitimationsdefizit, da in der Folge die Beteiligung der Betroffenen – also des Volkes der jeweiligen Mitgliedstaaten – an der Herrschaftsausübung geschwächt wird. Die umgekehrte Sachlage kann allerdings ebenfalls zu einem Legitimationsdefizit führen, nämlich wenn der Legitimationsbeitrag des Europäischen Parlamentes so hoch ausfällt, dass die Herrschaftsgewalt der nationalen Parlamente, mediatisiert durch den Ministerrat, minimiert wird. Dies ist zum Beispiel bei Mehrheitsent-

²⁷ HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 10 EUV N 22 f. Zum direktdemokratischen Element der Europäischen Bürgerinitiative vgl. infra Unterkapitel 4.

²⁸ HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 10 EUV N 21 f. Zu den Mindestanforderungen gehören die Periodizität der Wahl, die Einhaltung allgemeiner Wahlrechtsgrundsätze und die Responsivität der politischen Willensbildung. Vgl. dazu Lissabon-Urteil des BVerfG (Fn. 7).

²⁹ Um Missverständnissen vorzubeugen wird fortan der Ausdruck «Ministerrat» benutzt.

³⁰ Zur Unionsbürgerschaft und dem europäischen Volk allerdings infra Unterkapitel 2, sowie zur Kritik am Nichtvorhandensein seines europäischen Volkes infra Kapitel III.

³¹ Zum Ganzen HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 10 EUV N 25 ff.; CALLIES, S. 167 f.; DEGENHART, S. 110. Zur Beteiligung der nationalen Parlamente vgl. infra Unterkapitel 3.

³² Art. 289 Abs. 1 AEUV setzt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, vormals Mitentscheidungsverfahren, fest; vgl. HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 10 EUV N 26; CALLIES, S. 167.

³³ Zu diesem Schluss kommt auch das deutsche BVerfG in seinem Maastricht-Urteil: Eine ausschliessliche Legitimation über das Europäische Parlament sei ungenügend, es bedürfe der dualen Legitimationsstruktur. Vgl. Fn. 7.

scheidungen im Ministerrat der Fall. Die von den nationalen Parlamenten vermittelte Legitimation läuft ins Leere, die für eine Legitimation geforderte Legitimationskette ist unterbrochen.³⁴

Die sich bedingenden Legitimationsstränge spielen offensichtlich eine grosse Rolle in Bezug auf den anhaltenden Vorwurf des Demokratiedefizits der EU. Nachstehend im Kapitel III wird näher darauf eingegangen.

2. Die Unionsbürgerschaft

Die Unionsbürgerschaft ist ein Schritt in die Richtung des übergeordneten Ziels «Europa der Bürger»³⁵ und fand mit dem Vertrag von Maastricht Eingang in die Verträge.³⁶ In der aktuellen Fassung der Verträge nach Lissabon ist die Unionsbürgerschaft in Art. 9 Sätze 2 und 3 EUV³⁷ enthalten, konkretisiert wird sie in den Art. 20 – 25 AEUV. Dem Egrd. 10 der Präambel des EUV wird auf diese Weise Rechnung getragen. Laut Art. 9 Satz 3 EUV tritt die Unionsbürgerschaft akzessorisch zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt diese aber nicht.³⁸ Es handelt sich um einen «grundlegenden Status»³⁹, welcher den Angehörigen der Mitgliedstaaten zuteil wird.⁴⁰ Die Rechte, die mit der Unionsbürgerschaft einhergehen, sind das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht, das Wahlrecht auf kommunaler und europäischer Ebene, das Recht auf konsularischen und diplomatischen Schutz in Drittstaaten, das Petitionsrecht,⁴¹ das Recht auf Information⁴² und seit dem Vertrag von Lissabon auch das Recht, mittels der Europäischen Bürgerinitiative ein direktdemokratisches Mittel zu ergreifen.⁴³ Nebst diesem Kernbestand an Rechten der Unionsbürgerinnen und -bürgern sind auch weitere Rechte des primären und sekundären Unionsrechts an die Unionsbürgerschaft gekoppelt, wie beispielsweise Marktfreiheiten⁴⁴ oder das Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit.⁴⁵ Besondere Pflichten in Bezug auf die Unionsbürgerschaft sind nicht explizit erwähnt.⁴⁶

³⁴ Zum Ganzen CALLIES, S. 167 f. und 182; HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 10 N 25 ff.; DEGENHART, S. 110.

³⁵ Vgl. KAUFMANN-BÜHLER WERNER, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Art. 9 N 2.

³⁶ KAUFMANN-BÜHLER WERNER, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Art. 9 N 1 f.; MAGIERA SIEGFRIED, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 9 EUV N 1 ff.

³⁷ Art. 9 erfasst die Unionsbürgerschaft zusammen mit dem Gleichheitsgebot, worauf an dieser Stelle nicht näher eingegangen wird. Es ist zu erwähnen, dass damit eine politische Dimension des Gleichheitsgebots betont wird, welche die EU verpflichtet, die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in der Ausübung ihrer demokratischen Rechte gleichzubehandeln. Vgl. BORGMANN-PERIL YURI/ROSS MALCOLM, in: Blanke/Mangiameli, TEU, Art. 9 N 24. Zum Gleichbehandlungsgebot vgl. MAGIERA SIEGFRIED, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 9 EUV N 5 ff. m.w.H.

³⁸ Vgl. KAUFMANN-BÜHLER WERNER, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Art. 9 N 6.

³⁹ EuGH, 200/0200/02 (Zhu und Chen) Slg. 2004, I-9925, N 25.

⁴⁰ Zur begrifflichen Abgrenzung zwischen Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft und Unionsbürgerschaft vgl. MAGIERA SIEGFRIED, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV N 20.

⁴¹ Art. 20 Abs. 2 AEUV.

⁴² Art. 24 Abs. 4 AEUV.

⁴³ Art. 24 Abs. 1 AEUV mit Verweis auf Art. 11 EUV. Zur Europäischen Bürgerinitiative vgl. infra Unterkapitel 4. Zum Ganzen vgl. KAUFMANN-BÜHLER WERNER, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Art. 9 N 7.

⁴⁴ Art. 45 ff. AEUV.

⁴⁵ Art. 18 AEUV.

⁴⁶ Zum Ganzen vgl. MAGIERA SIEGFRIED, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV N 31 ff.

Die Unionsbürgerschaft ist von grundlegender Bedeutung für die europäische Demokratie.⁴⁷ «Demokratie» heisst «Herrschaft des Volkes».⁴⁸ Der Mangel eines solchen europäischen «demos» ist einer der Hauptkritikpunkte am europäischen Demokratieprinzip. Ob diese Kritik gerechtfertigt ist, soll an dieser Stelle nicht näher untersucht werden.⁴⁹ Dennoch liegt die Vermutung nahe, dass der europäische Vertragsgeber mit der Normierung der Unionsbürgerschaft und dem dazugehörigen Gleichheitsgrundsatz an *erster* Stelle unter dem Titel der Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze ein europäisches Volk fingiert, um die repräsentative Demokratie rechtfertigen zu können.⁵⁰

3. *Beteiligung der nationalen Parlamente*

Art. 12 EUV regelt die Beteiligung der nationalen Parlamente. Eine solche Regelung existiert erst seit dem Vertrag von Lissabon.⁵¹ Der explizite Einbezug der nationalen Parlamente in die Arbeitsweise der EU spielt eine wesentliche Rolle im Hinblick auf deren Legitimation und folglich auch auf das Demokratieprinzip der EU. Wie oben⁵² bereits dargelegt, bedingen sich die beiden Legitimationsstränge der EU: Erst das Zusammenwirken der unmittelbar vermittelten Legitimation des Europäischen Parlaments mit der mittelbar vermittelten Legitimation der nationalen Parlamente, welche durch den Ministerrat mediatisiert werden, kann ein zureichendes Legitimationsniveau gewährleisten.⁵³ Das System der Rechtsetzung in der EU hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert und entwickelt: Insbesondere wurden erstens der EU mehr und mehr (exklusive) Kompetenzen übertragen, zweitens fand ein Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsprinzip für die Entscheidungsfindung im Ministerrat statt und drittens wurde die Rolle des Europäischen Parlaments sukzessive gestärkt bis hin zum heute geltenden ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.⁵⁴ Die Summe dieser Entwicklungen führt zu einer Schwächung des nationalen Legitimationsstranges, zu einem eigentlichen Machtverlust der nationalen Parlamente, da diese an Einflussmöglichkeiten auf unionaler Ebene verlieren. Man spricht von einem «Einflussknick» der nationalen Parlamente.⁵⁵

Diesem Machtverlust soll Art. 12 EUV Abhilfe schaffen, indem er den nationalen Parlamenten besondere Aufgaben und Rechte einräumt: Die wohl wichtigste Aufgabe ist die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips anhand des Frühwarnsystems und das damit verknüpfte Recht, eine Subsidiaritätsklage beim Gerichtshof einzureichen.⁵⁶ In diesem Zusammenhang stehen Informationsrechte, womit insbesondere sichergestellt wird, dass die nationalen Parlamente überhaupt über die Arbeitsweise der

⁴⁷ Vgl. BORGMANN-PREBIL YURI/ROSS MALCOLM, in: Blanke/Mangiameli, TEU, Art. 9 N 19.

⁴⁸ «Demokratie» – Duden, Das Fremdwörterbuch, 7. Auflage, Mannheim 2001. Demokratie kommt von griechisch *dēmos* «Volk, Land, Staat» und bedeutet folglich «Volksheerrschaft».

⁴⁹ Dazu *infra* Kapitel III.

⁵⁰ Vgl. DEGENHART, S. 110; ferner BORGMANN-PREBIL YURI/ROSS MALCOLM, in: Blanke/Mangiameli, TEU, Art. 9 N 21.

⁵¹ Zur Entstehung des Art. 12 EUV vgl. HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 12 EUV, N 3 ff. Zur Rolle der nationalen Parlamente *ante* und *post* Lissabon vgl. KLUTH, S. 47 ff.

⁵² Vgl. *supra* Unterkapitel 1.

⁵³ Statt vieler HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 12 EUV N 6.

⁵⁴ Vgl. CALLIES, S. 182; ferner OLIVETTI MARCO, in: Blanke/Mangiameli, TEU, Art. 12 N 20 ff.

⁵⁵ HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 12 EUV N 1.

⁵⁶ Art. 12 lit. b EUV; vgl. KAUFMANN-BÜHLER WERNER, in: Lenz/Borhardt, EU-Verträge Kommentar, Art. 12 EUV N 10 ff.; HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 12 EUV N 33 ff.

Organe der Union unterrichtet und die Entwürfe von Gesetzgebungsakten weitergeleitet werden.⁵⁷ Des Weiteren haben die nationalen Parlamente Beteiligungsrechte im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, im Bereich der Vertragsänderung und in Bezug auf Beitritte zur EU.⁵⁸ Ihre Beteiligung an der Arbeitsweise der Union soll dank organisierter interparlamentarischer Zusammenarbeit erleichtert werden.⁵⁹

Die Stärkung des nationalen Legitimationsstrangs durch die Festsetzung der Beteiligung der nationalen Parlamente in den Verträgen trägt einen wesentlichen Teil zum europäischen Demokratieprinzip bei.⁶⁰ Gleichzeitig bedeutet dies nicht, dass mit der Einführung eines Art. 12 EUV sämtliche Probleme diesbezüglich gelöst sind. Im Kapitel zum anhaltenden Vorwurf des Demokratiedefizits wird dies deshalb nochmals zur Sprache kommen.⁶¹

4. *Direktdemokratisches Element: die Europäische Bürgerinitiative*

Wie oben⁶² bereits dargelegt, entscheidet sich die EU in Art. 10 Abs. 1 EUV für den Grundsatz der repräsentativen Demokratie. Dies hält die Vertragsgeber allerdings nicht davon ab, mit der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative ein direktdemokratisches Element zum europäischen Demokratieprinzip hinzuzufügen. Solche Elemente sollen allerdings die Ausnahme darstellen.⁶³

Der Art. 11 EUV konkretisiert den in Art. 10 Abs. 3 EUV allgemein gehaltenen Grundsatz der partizipativen Demokratie. Während die Abs. 1 – 3 des Art. 11 EUV darauf abzielen, die Partizipationsmöglichkeiten im Allgemeinen auszubauen und so das Legitimationsniveau und die Bürgernähe zu erhöhen,⁶⁴ sieht Abs. 4 das konkrete Instrument für die direktdemokratische Beteiligung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Form der Europäischen Bürgerinitiative vor. Das Recht zur Bürgerinitiative ist Teil des Konzepts der Unionsbürgerschaft. Dies zeigt sich systematisch mit der Wiederholung in Art. 24 Abs. 1 AEUV im zweiten Teil zur Nichtdiskriminierung und zur Unionsbürgerschaft. Die inhaltlichen Vorgaben zur Bürgerinitiative befinden sich aber im Abs. 4 des Art. 11 EUV: Mindestens eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten⁶⁵ können die Kommission mit der Initiative auffordern, Vorschläge zur

⁵⁷ Art. 12 lit. a EUV; vgl. KAUFMANN-BÜHLER WERNER, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Art. 12 EUV N 8 ff.; HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 12 EUV N 29 ff.

⁵⁸ Art. 12 lit. c, d, e EUV; vgl. KAUFMANN-BÜHLER WERNER, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Art. 12 EUV N 15 ff.; HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 12 EUV N 9 ff., 24 ff., 45.

⁵⁹ Art. 12 lit. f EUV; vgl. KAUFMANN-BÜHLER WERNER, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Art. 12 EUV N 20 ff.; HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 12 EUV N 46 f.

⁶⁰ Zur Beteiligung der nationalen Parlamente und ihrer Ausprägung im Detail vgl. CALLIES, S. 182 sowie OLIVETTI MARCO, in: Blanke/Mangiameli, TEU, Art. 12 N 1 ff.

⁶¹ Vgl. infra Kapitel III.

⁶² Vgl. supra Unterkapitel 1.

⁶³ HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 10 EUV N 23.

⁶⁴ Zu den Partizipationsmöglichkeiten der Abs. 1–3 siehe GARCÍA MACHO RICARDO, in: Blanke/Mangiameli, TEU, Art. 11 N 1 ff.; HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 11 EUV, N 6 ff.; KAUFMANN-BÜHLER WERNER, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Art. 11 EUV N 5 ff.

⁶⁵ Nach Art. 24 Abs. 1 AEUV legen das Europäische Parlament und der Ministerrat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Bestimmungen über die Verfahren und Bedingungen für eine Europäische Bürgerinitiative fest, wozu auch die Mindestanzahl an Mitgliedstaaten gehört, aus welchen die Million Bürgerinnen und Bürger stammen müssen.

Rechtsetzung zu unterbreiten.⁶⁶ Ziel ist also der Erlass eines EU-Rechtsakts, «um die Verträge umzusetzen.»⁶⁷ Die Initiative muss folglich auf einen Rechtsakt *innerhalb* der Verträge abzielen, eine Initiative zur Abänderung der Verträge ist ausgeschlossen. Des Weiteren ist auch eine Initiative in einem Bereich ausgeschlossen, in welchem die Kommission keine Befugnis zum Tätigwerden hat.⁶⁸ Diese Einschränkungen zeigen, dass es sich bei der Europäischen Bürgerinitiative weniger um eine «klassische» Volksinitiative handelt,⁶⁹ als vielmehr um eine Möglichkeit, auf die Agenda der Kommission Einfluss zu nehmen.⁷⁰ Dennoch darf die Bedeutung der Bürgerinitiative nicht unterschätzt werden. In der Lehre besteht prinzipiell kein Zweifel daran, dass die Kommission zum Tätigwerden im Sinne eines Erlasses eines Gesetzesentwurfes – dessen inhaltliche Ausgestaltung im Ermessen der Kommission bleibt – verpflichtet ist.⁷¹

III. Kritik an der Demokratiefähigkeit der Europäischen Union: der Vorwurf des Demokratiedefizits

Bereits in der Präambel des EUV wird das Vorhandensein eines Demokratiedefizits implizit anerkannt, indem ihr Erwägungsgrund 7 besagt, dass die Demokratie und die Effizienz der Arbeitsweise der EU «weiter zu stärken» sind.⁷² Und mit dem Vertrag von Lissabon hat die EU zu einer Stärkung und Konkretisierung des europäischen Demokratieprinzips beigetragen, dies wurde oben an einigen Beispielen dargelegt und stösst auch in der Literatur auf Zustimmung.⁷³ Dennoch ist der Vorwurf der undemokratischen EU in der Lehre längst nicht verhallt.⁷⁴ Im Zentrum stehen dabei insbesondere Legitimationsschwierigkeiten im Zusammenhang mit dem dualen Legitimationssystem, eine fehlende europäische Öffentlichkeit und die Wahlrechtsungleichheit in Bezug auf die Europawahlen. Daneben bestehen – wie in der Einleitung dieser Arbeit bereits dargelegt – auch verfassungsrechtliche Zweifel an der Kompatibilität der EU mit den Demokratieprinzipien der Mitgliedstaaten selber.⁷⁵ Darauf soll aber an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Im Folgenden liegt der Fokus stattdessen auf den zentralen Kritikpunkten an der europäischen Demokratie.

⁶⁶ Nach europäischem Recht ist die Kommission initiativbefugt, das heisst, sie unterbreitet den gesetzgebenden Organen (dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat) Vorschläge zu Themen, welche eines Rechtsakts bedürfen. Vgl. Art. 17 EUV.

⁶⁷ Art. 11 Abs. 4 EUV.

⁶⁸ Zum Ganzen KAUFMANN-BÜHLER WERNER, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar, Art. 11 EUV N 9 f.;

⁶⁹ Zu Volksinitiativen im Allgemeinen vgl. ZIPPELIUS, S. 158 ff.

⁷⁰ Vgl. HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 11, N. 32; HIEBER, S. 250; GARCÍA MACHO RICARDO, in: Blanke/Mangiameli, TEU, Art. 11 N 27.

⁷¹ HIEBER, S. 250; auch HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 11 EUV N 42 f. Hierzu allerdings kritisch BRAUN BINDER, S. 130. Mehr zur Europäischen Bürgerinitiative im Detail siehe HIEBER, insbesondere S. 23 ff., S. 93 ff., S. 234 ff.; HUBER PETER MICHAEL, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 11.

⁷² STREINZ RUDOLF, in: Streinz, EUV/AEU, Präambel, N 6.

⁷³ Statt vieler CALLIES, S. 169; vgl. dazu Ausführungen zu Souveränität und Legitimation aus dem Jahre 1998: OETER, S. 29 ff., insbesondere S. 67 ff.; so auch BIEBER, S. 77 ff., insbesondere S. 82 ff.

⁷⁴ Hierzu sehr deutlich DEGENHART, S. 116.

⁷⁵ Vgl. Maastricht- und Lissabon-Urteil des BVerfG (Fn. 7); STREINZ, Europarecht, § 4 N 377 ff.

A. Vorwurf des Legitimationsdefizits

Einer der grössten Kritikpunkte ist seit jeher die Legitimation der Herrschaftsausübung auf Unions-ebene. Während das Europäische Parlament in den vergangenen Jahrzehnten mehr und mehr Kompetenzen für sich beansprucht hat und so der unionale Legitimationsstrang gestärkt wurde, verlor der nationale Legitimationsstrang sukzessive an Bedeutung, weil dadurch einerseits der Ministerrat an Macht verloren hat und andererseits die Kontrollmechanismen der nationalen Parlamente gegenüber ihren Regierungen im Rat ungenügend sind.⁷⁶

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Verträge nun dahingehend geändert, dass das Europäische Parlament und der Ministerrat zumindest im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gleichgestellt sind. Der unionale Legitimationsstrang wurde damit massiv gestärkt. Gleichzeitig wurde mit der Einführung des Art. 12 EUV auch die Rolle der nationalen Parlamente gefestigt und im Primärrecht verankert.⁷⁷ Diese Stärkung beider Legitimationsstränge erscheint als eine fortschrittliche und demokratiefreundliche Lösung, aber dennoch erklingt der Vorwurf des Demokratiedefizits diesbezüglich nach wie vor. Namentlich HUBER gibt zu bedenken, dass die durch das Europäische Parlament vermittelte Legitimation nicht einfach durch eine Änderung des Primärrechts gewährleistet werden kann, insbesondere, da die Europawahlen die wichtige Funktion der Darstellung des Willens der Bürgerinnen und Bürger nicht erfüllen kann.⁷⁸ Umso wichtiger sei daher die Stärkung der nationalen Parlamente mit der Einführung des Art. 12 EUV. Allerdings bestünden auch in diesem Zusammenhang Zweifel, da primärrechtlich verankerte Kontrollmechanismen zwar wünschenswert seien, allerdings eine ungenügende Regelung nicht der Grund für die mangelnde Kontrolle gewesen sei, sondern vielmehr die Realität und die «Rationalitäten des Parteienstaats»⁷⁹. Man habe als nationales Parlament schlichtweg «kein Interesse daran, der «eigenen» Regierung gegen das Schienbein zu treten»^{80, 81}

Diese Kritik zeigt, dass Anpassungen und Verbesserungen der Legitimationsstränge im Primärrecht zwar von grosser Bedeutung sind. Wenn allerdings die Voraussetzungen in der politischen Realität nicht gegeben sind, riskieren sie, toter Buchstabe zu sein.

B. Vorwurf des Fehlens eines europäischen Volkes

Demokratie bedeutet Volksherrschaft, die Bürgerinnen und Bürger bestimmen selbst über die Herrschaft, der sie sich unterwerfen.⁸² Diese Selbstherrschaft muss allerdings aus einem gemeinsamen Willen herrühren, welcher in die Tat umgesetzt werden will.⁸³ Das Vorliegen eines «europäischen Volkes» respektive eines solchen gemeinsamen europäischen Willens wird in der Lehre stark ange-

⁷⁶ Vgl. SCHIMMELFENNIG, S. 93 ff.; ferner KIRSCH, S. 48 insbesondere zur Kritik an den Strukturen des Europäischen Parlaments bis vor dem Vertrag von Lissabon. Zur Problematik des dualen Legitimationssystems vgl. supra Kapitel II. B. 1.

⁷⁷ Vgl. supra Kapitel II. B. 1.

⁷⁸ Zum Fehlen eines europäischen Volkes vgl. infra Unterkapitel 2.

⁷⁹ HUBER, S. 46.

⁸⁰ Ebd., S. 46.

⁸¹ Zum Ganzen HUBER, S. 45 f. Ebenfalls kritisch vgl. DEGENHART, S. 112 ff.

⁸² Vgl. statt vieler KIRSCH, S. 40 m.w.H. Zum Volksbegriff in der Demokratie im Allgemeinen vgl. VON KOMOROWSKI, S. 182 ff.; zur Repräsentation in der Demokratie vgl. ZIPPELIUS, S. 149 f.

⁸³ KIRSCH, S. 40; OETER, S. 71; a.M. BIEBER/EPINEY/HAAG, § 3 N 16.

zweifelt, insbesondere, da weder eine gemeinsame Sprache noch eine gemeinsame Kultur und folglich keine gemeinsame Identität besteht.⁸⁴ Mit dem Fehlen eines europäischen Volkes geht auch das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit einher. Es geht dabei um das Fehlen eines gemeinsamen (politischen) Lebens, beispielsweise durch europäische Medien, die das politische Geschehen in der EU verbreiten und damit für Transparenz sorgen würden, was zur Konsequenz hätte, dass die Entscheidungsträger vor den Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssten und auch könnten.⁸⁵ Die Europawahlen sind wohl der einzige gemeinsame Nenner, der zu einer europäischen Öffentlichkeit beitragen könnte. Allerdings haben diese zur Zeit eine zu geringe Bedeutung: Es fehlt an politischen Parteien, welche sich auf die Europapolitik konzentrieren, und an europäischen statt nationalen Akteuren, welche europäische Debatten in der Öffentlichkeit führen. All dies zusammen führt zu einem geringeren Interesse an den Europawahlen und damit an der Europapolitik.⁸⁶ Dies belegt auch die stets sinkende Wahlbeteiligung: 2014 lag die Wahlbeteiligung bei lediglich rund 43%.⁸⁷

Uneinig ist sich die Lehre indes, inwiefern das Fehlen eines europäischen Volkes der Demokratie und der Legitimation der EU abträglich ist. Dies hängt offenkundig auch mit dem nach wie vor schwammigen Demokratiebegriff zusammen: Welche Voraussetzungen müssen für eine funktionierende Demokratie gegeben sein?⁸⁸ Namentlich BIEBER/EPINEY/HAAG erachten es gar als inkompatibel mit der Idee der Demokratie, eine gemeinsame Identität für eine funktionierende Selbstbestimmung zu fordern, da «ein demokratisches System die individuelle Vielfalt spiegeln und respektieren»⁸⁹ müsse. HUBER hingegen schliesst vom Mangel an Interesse an der Europapolitik, mit anderen Worten vom Fehlen eines europäischen Volkes, das seinen Willen äussert, auf einen Mangel an Legitimation des Europäischen Parlaments und damit eine Notwendigkeit der Stärkung der nationalen Parlamente.⁹⁰ Anderer Meinung wiederum ist OETER, welcher pragmatisch erklärt, dass die Voraussetzung eines homogenen Volkes schlichtweg unrealistisch sei. Viel eher sei es «der feste politische Wille zur Gemeinsamkeit»⁹¹, welcher für eine von den Bürgerinnen und Bürgern vermittelte Legitimation vorausgesetzt sei.⁹² Ob ein solcher gemeinsamer Wille zurzeit in der EU besteht, ist allerdings in Anbetracht der aktuellen Spannungen fraglich.

C. Vorwurf der Wahlrechtsungleichheit

Weniger demokratiethoretisch, sondern vielmehr praktisch ist die Kritik an der Umsetzung des Wahlrechts auf europäischer Ebene: Nach Art. 9 Abs. 1 EUV muss der Gleichheitsgrundsatz⁹³ der

⁸⁴ Statt vieler KIRSCH, S. 41; OETER, S. 68 m.w.H.; BIEBER/EPINEY/HAAG, § 3 N 16 m.w.H.

⁸⁵ Vgl. TRESCH/JOCHUM, S. 374.

⁸⁶ Vgl. HUBER, S. 33, S. 44 f.; ferner TRESCH/JOCHUM, S. 388.

⁸⁷ <<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/turnout.html>>, besucht am 28.11.14.

⁸⁸ HUBER, S. 34; zum Demokratiebegriff statt vieler vgl. VOLKMANN, S. 14 f.

⁸⁹ BIEBER/EPINEY/HAAG, § 3 N 16. Gleichwohl anerkennen sie aber, dass die demokratische Legitimation der Arbeitsweise der Union durchaus stets mangelhaft ist, insbesondere, da die Europawahlen intransparent sind.

⁹⁰ HUBER, S. 33 ff., insbesondere S. 44.

⁹¹ OETER, S. 71.

⁹² OETER, S. 68 ff. An dieser Stelle sei bemerkt, dass seit OETERS Publikation eine Reihe von Reformen in der EU stattgefunden haben. Die Diskussion um das Vorliegen eines europäischen Volkes verliert deshalb allerdings nicht an Aktualität und ist stets strittig.

⁹³ Zum Grundsatz der Gleichheit im Allgemeinen vgl. MAGIERA SIEGFRIED, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 9 EUV N 5 f.

Bürgerinnen und Bürger der Union geachtet werden. Mit der Einordnung unter dem Titel II EUV zu den Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze kann von einem demokratischen Gleichheitsgrundsatz ausgegangen werden.⁹⁴ In der Kritik steht nun, dass diese demokratische Gleichheit eben gerade für die Wahlen zum Europäischen Parlament nicht gewährleistet und somit der «one man, one vote»-Grundsatz, die gängige Konkretisierung der Wahlrechtsgleichheit, nicht eingehalten wird.⁹⁵ In concreto bedeutet dies, dass die 751 Abgeordnetensitze im Europäischen Parlament nicht 1:1 im Verhältnis zur Bevölkerung auf die Staaten verteilt werden, sondern degressiv proportional mit einer Mindestanzahl von sechs Sitzen und einem Maximum von 96 Sitzen pro Mitgliedstaat.⁹⁶

Die Respektierung des demokratischen Gleichheitsgrundsatzes gilt als äusserst zentral in einer Demokratie. Dennoch sind Abweichungen vom Grundsatz wohl in den meisten Demokratien mit Repräsentanten anzutreffen, da eine *absolut gleiche* Vertretung in der Praxis nicht möglich ist.⁹⁷ Während HUBER dennoch eine Anpassung der Sitze fordert und dies insbesondere – im Hinblick auf die Beitrittspläne der EU zur EMRK – mit der Rechtsprechung des EGMR in diesem Zusammenhang begründet⁹⁸, bleibt KIRSCH pragmatisch und konkludiert, dass Anpassungen der Sitzverteilung «womöglich auch wünschenswert»⁹⁹ wären. Allerdings würde dies zu einer Vergrösserung des – ohnehin schon unübersichtlichen – Europäischen Parlaments führen und dies wäre der Arbeitsfähigkeit dessen nicht zuträglich. Die Demokratiefähigkeit der EU sei trotz der ungleichen Sitzverteilung nicht beeinträchtigt.¹⁰⁰ Noch weiter gehen BIEBER/EPINEY/HAAG, indem sie hervorheben, dass die Wahlrechtsgleichheit auch in Verfassungsstaaten «symbolischer Natur»¹⁰¹ sei und die Legitimation in einer repräsentativen Demokratie nicht einzig durch Wahlrechtsgleichheit gewährleistet sei. Viel wichtiger sei, dass die europäische Vielfalt im Europäischen Parlament zum Ausdruck komme.¹⁰²

Diese Argumente gegen die Kritik an der Wahlrechtsungleichheit erscheinen logisch und pragmatisch, haben aber einen schalen Nachgeschmack: Lässt sich jedwede Kritik an der Demokratiefähigkeit der EU mit Argumenten der Praktikabilität, der Grösse der EU oder schlicht ihrem «Nicht-Staat-Sein» wegbedingen? Auf ebendiese Frage wird in der Schlussfolgerung eingegangen.

⁹⁴ MAGIERA SIEGFRIED, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 9 EUV N 7.

⁹⁵ MAGIERA SIEGFRIED, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 9 EUV N 7; KIRSCH, S. 50; HUBER, S. 37.

⁹⁶ BIEBER/EPINEY/HAAG, § 4 N 30. In der Folge vertritt beispielsweise ein Abgeordneter aus Deutschland, dem bevölkerungsreichsten Land der EU, ca. 854'000 Einwohnerinnen und Einwohner, während in Malta, dem bevölkerungsärmsten Mitgliedstaat eine Abgeordnete lediglich ca. 70'000 Einwohnerinnen und Einwohner vertritt. Dazu vgl. WOYKE, S. 6.

⁹⁷ Dazu statt vieler KIRSCH, S. 50.

⁹⁸ HUBER, S. 37 f. m.w.H.

⁹⁹ KIRSCH, S. 51.

¹⁰⁰ Ebd., S. 51.

¹⁰¹ BIEBER/EPINEY/HAAG, § 3 N 16.

¹⁰² Ebd., § 3 N 16.

IV. Schlussfolgerungen

A. Berücksichtigung des supranationalen Charakters der EU

In Anbetracht des bereits Gesagten wird klar, dass die EU in Bezug auf den Demokratiebegriff, den wir bis anhin aus dem nationalstaatlichen Kontext kennen, einige Defizite aufzuweisen hat, darin ist sich die Lehre einig. Ebenfalls einig ist sie sich dahingehend, dass die Anforderungen an ein Demokratieprinzip der EU nicht identisch sein können wie jene an ein verfassungsstaatliches Demokratieprinzip.¹⁰³ Auch das deutsche BVerfG hat in seinem berühmten Lissabon-Urteil festgestellt, dass die EU «auch bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch keine Ausgestaltung [erreicht], die dem Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie entspricht.»¹⁰⁴ Soll dies bedeuten, dass ein sogenannter Staatenverbund wie die EU nicht fähig ist, den Anforderungen einer Demokratie zu genügen oder muss er sich erst noch fertig entwickeln? Gelten für die europäische Demokratie andere Regeln?

Diese Fragen muten komisch an, ist doch die EU rein strukturell betrachtet ähnlich aufgebaut wie föderalistische Staaten, denen kein fundamentales Demokratiedefizit nachgesagt wird. Allerdings muss hier wohl berücksichtigt werden, dass es sich bei der EU um ein noch komplexeres Mehr-Ebenen-System handelt und sie sowohl geografisch als auch in den Köpfen der Menschen um einiges grösser und vielfältiger gestaltet ist.¹⁰⁵

Aus der Lehre geht hervor, dass wohl ein «eigener» europäischer Literaturbegriff entwickelt werden muss. So betont CALLIES, dass das nationalstaatliche Demokratiekonzept zwar nicht per se in die überstaatliche Ebene übernommen werden kann, aber durchaus «wegweisende Anhaltspunkte»¹⁰⁶ liefern kann. Auch KIRSCH ist davon überzeugt, dass das europäische Demokratieprinzip aus der nationalstaatlichen Idee der Demokratie herausfliessen kann und leitet so wesentliche Elemente aus dem deutschen Verfassungsrecht ab, wozu beispielsweise die Beachtung des Mehrheitsprinzips oder die Einhaltung des Repräsentationsprinzips gehört.¹⁰⁷ Allerdings gibt sie zu bedenken, dass ein zu starker Fokus auf die nationale Ebene die EU in ihrer Entwicklung bremst.¹⁰⁸ Sowohl KIRSCH als auch BIEBER/EPINEY/HAAG weisen deshalb darauf hin, dass man sich im Zusammenhang mit der europäischen Demokratie von der staatsfixierten Idee loslösen und somit ein System schaffen muss, welches der unionalen Struktur sui generis gerecht wird. Laut BIEBER/EPINEY/HAAG kann diese Entwicklung nur mit den politischen Parteien, der Zivilgesellschaft und anderen Verbänden vollzogen werden.¹⁰⁹

¹⁰³ HUBER, S. 36; ders. in: Streinz, EUV/AEU, Art. 10 EUV, N 8 f.; KIRSCH, S. 37; CALLIES, S. 165; VOLKMANN, S. 21 f.; EPINEY/SIEGWART/COTTIER/RAFAEL, S. 123.

¹⁰⁴ BVerfGE 123, 267 (276).

¹⁰⁵ Vgl. HUBER, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 10 N 8; BIEBER/EPINEY/HAAG, § 3 N 16.

¹⁰⁶ CALLIES, S. 165.

¹⁰⁷ KIRSCH, S. 64.

¹⁰⁸ KIRSCH, S. 52.

¹⁰⁹ Vgl. BIEBER/EPINEY/HAAG, § 3 N 16; KIRSCH, S. 51 f.

B. Schlusswort

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es in Anbetracht der Heterogenität des Demokratiebegriffs unmöglich zu sein scheint, die im Titel dieser Arbeit gestellte Frage «Wie demokratisch ist die EU?» abschliessend zu beantworten. Diese Arbeit zeigt hingegen auf, wie das Unionsrecht das Demokratieprinzip, welchem sich die EU versprochen hat, aufnimmt. Insbesondere mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde der europäischen Demokratie mehr Bedeutung beigemessen und der ihr gewidmete Titel enthält die wichtigsten Strukturelemente. Dennoch ist der Vorwurf des Demokratiedefizits nicht verhallt. Ein besonderes Augenmerk fällt dabei auf das duale Legitimationssystem und auf die Frage, ob die Anforderung der ununterbrochenen Legitimationsketten erfüllt wird. Auffallend ist, dass sich die Lehre weitgehend darüber einig ist, dass nach wie vor ein Demokratiedefizit besteht, gleichzeitig aber auch bei dessen Beurteilung zu wenig Rücksicht auf den supranationalen Charakter der EU genommen wird. Um diesem Charakter gerecht zu werden, muss ein neuer, eben nicht staatsbezogener Demokratiebegriff definiert werden. Allerdings erscheint diese Forderung nicht unproblematisch: Schwierigkeiten bei der Entwicklung eines «neuen» Demokratiebegriffs bereitet, dass auch der «alte», staatsbezogene Begriff nicht abschliessend geklärt ist. Ist eine Abgrenzung der beiden Begriffe nicht möglich, lässt sich auch nicht beurteilen, inwiefern ein allfälliger neuer Demokratiebegriff in der Lage ist, die Anforderungen an eine Demokratie zu erfüllen. In einer von zunehmender supranationaler Integration geprägten Welt muss dabei zwingend beachtet werden, dass ein «neuer» Demokratiebegriff nicht mit dem Ziel entwickelt wird, Demokratie unionskompatibel zu machen, sondern dass dieser vielmehr darauf gerichtet ist, supranationale Gebilde demokratiekompatibel zu organisieren. Diese Unterscheidung mag spitzfindig erscheinen, ist aber für den Fortbestand der demokratischen Ordnung von zentraler Bedeutung.

Literaturverzeichnis

Die angeführten Autorinnen und Autoren werden, wo nicht anders angegeben, mit ihren Namen und der betreffenden Seitenzahl oder Randnote zitiert.

- BIEBER ROLAND, Demokratie und Entscheidungsfähigkeit in der künftigen Europäischen Union, in: Epiney Astrid/Siegwart Karine (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Europäische Union*, Fribourg 1997, S. 77 ff.
- BIEBER ROLAND/EPINEY ASTRID/HAAG MARCEL, *Die Europäische Union, Europarecht und Politik*, 10. Auflage, Baden-Baden 2013.
- BLANKE HERMANN-JOSEF/MANGIAMELI STELIO (Hrsg.), *The Treaty on European Union (TEU), A Commentary*, Berlin/Heidelberg 2013 (zit. AUTORIN, in: Blanke/Mangiameli, TEU, Art. N).
- BRAUN BINDER NADJA, *Direkte Demokratie nach dem Vertrag von Lissabon?*, in: Kübler Daniel/Stojanović Nenad (Hrsg.), *Demokratie in der Europäischen Union, Ein Schweizer Beitrag zur Debatte*, Zürich/Basel/Genf 2014, S. 129 ff.
- CALLIES CHRISTIAN, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht*, Tübingen 2010.
- DEGENHART CHRISTOPH, *Direkte Demokratie in der europäischen Rechtsetzung?*, in: Hofmann Klaus/Naumann Kolja (Hrsg.), *Europäische Demokratie in guter Verfassung?*, Baden-Baden 2010, S. 108 ff.
- EPINEY ASTRID/SIEGWART KARINE/COTTIER MICHAEL/REFAEIL NORA, *Schweizerische Demokratie und Europäische Union, Zur demokratischen Legitimation in der EU und den Implikationen eines EU-Beitritts der Schweiz für die schweizerische Demokratie*, Bern 1998.
- EUROPÄISCHER RAT, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Dok. 11177/07 vom 23.6.2007 (zit. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen*).
- FISCHER KLEMENS H., *Der Vertrag von Lissabon, Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, 2. Auflage, Baden-Baden 2010.
- HÄBERLE PETER, *Europäische Verfassungslehre*, 7. Auflage, Baden-Baden 2011.
- HIEBER THOMAS, *Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, Rechtsdogmatische Analyse eines neuen politischen Rechts der Unionsbürger*, Tübingen, 2014.
- HUBER PETER MICHAEL, *Der Beitrag des Europäischen Parlaments zur demokratischen Legitimation der EU*, in: Hofmann Klaus/Naumann Kolja (Hrsg.), *Europäische Demokratie in guter Verfassung?*, Baden-Baden 2010, S. 33 ff.
- KIRSCH ANDREA, *Demokratie und Legitimation in der Europäischen Union*, Diss. Saarbrücken, Baden-Baden 2008.
- KLOEPFER MICHAEL, *Staatsrecht kompakt, Staatsorganisationsrecht – Grundrechte – Bezüge zum Völker- und Europarecht*, Baden-Baden 2012.
- KLUTH WINFRIED, *Möglichkeiten der Einbindung nationaler Parlamente in die Europäische Gesetzgebung*, in: Hofmann Klaus/Naumann Kolja (Hrsg.), *Europäische Demokratie in guter Verfassung?*, Baden-Baden 2010, S. 47 ff.
- VON KOMOROWSKI ALEXIS, *Demokratieprinzip und Europäische Union, Staatsverfassungsrechtliche Anforderungen an die demokratische Legitimation der EG-Normsetzung*, Diss. Freiburg im Breisgau, Berlin 2010.

- LENZ CARL OTTO/BORCHARDT KLAUS-DIETER (Hrsg.), EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 6. Auflage, Köln 2012 (zit. AUTORIN, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Art. N).
- OETER STEFAN, Souveränität und Legitimation staatlicher Herrschaft im europäischen Mehrebenensystem, in: Epiney Astrid/Siegwart Karine (Hrsg.), Direkte Demokratie und Europäische Union, Fribourg 1997, S. 29 ff.
- SCHIMMELFENNIG FRANK, Democratization in the EU and Switzerland: a comparison, in: Kübler Daniel/Stojanović Nenad (Hrsg.), Demokratie in der Europäischen Union, Ein Schweizer Beitrag zur Debatte, Zürich/Basel/Genf 2014, S. 87 ff.
- SCHMIDT SIEGMAR/SCHÜNEMANN WOLF J., Europäische Union, Eine Einführung, 2. Auflage, Baden-Baden 2013.
- STREINZ RUDOLF, Europarecht, 9. Auflage, Heidelberg 2012. (zit. STREINZ, Europarecht).
- DERS. (Hrsg.), EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, 2. Auflage, München 2012 (zit. AUTORIN, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. N).
- TRESCH ANKE/JOCHUM MARGIT, Europäisierung der Öffentlichkeit als Legitimitätsbedingung der EU, in: Cheneval Francis (Hrsg.), Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union, Münster 2005, S. 375 ff.
- VOLKMANN UWE, Die zwei Begriffe der Demokratie – Von der Übertragbarkeit staatsbezogener Demokratievorstellungen in überstaatliche Räume, in: Hofmann Klaus/Naumann Kolja (Hrsg.), Europäische Demokratie in guter Verfassung?, Baden-Baden 2010, S. 14 ff.
- WOYKE WICHARD, Wahlen zum Europäischen Parlament, Informationen zur politischen Bildung *aktuell*, Nr. 25/2014, abrufbar unter < http://www.lpm.uni-sb.de/typo3/file-admin/Benutzer/lpb/ZeitschriftenAktuell/InfoAktuell_Europawahl2014.pdf > besucht am 28.11.14.
- ZIPPELIUS REINHOLD, Allgemeine Staatslehre, Politikwissenschaft, 16. Auflage, München 2010.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz/Absätze
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 25. März 1957
a.M.	anderer Meinung
Art.	Artikel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des BVerfG
ca.	circa
Ders.	Derselbe
Diss.	Dissertation
Dok.	Dokument
ebd.	ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Egrd.	Erwägungsgrund, Erwägungsgründe
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992
f.	und folgende Seite/Randnote
ff.	und folgende Seiten/Randnoten
Fn.	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber/Herausgeberschaft
lit.	litera
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	Randnote
Nr.	Nummer

Rs.	Rechtssache
TEU	Treaty on European Union
S.	Seite, Seiten
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH und des EuG
SR	Systematische Rechtssammlung
vgl.	vergleiche
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention), SR 0.111
zit.	zitiert