
Die EU als Demokratie – Plädoyer für eine europäische Streitkultur

Jörn Sack*

Inhalt

I.	Die offensbare Krise der europäischen Demokratie	457
1.	Verfangen in Widersprüchlichkeiten	457
2.	Das große Manko	462
II.	Warum es ein demokratisches Defizit in der Union gibt und wie es abzubauen ist	468
1.	Die historischen Ursachen	468
2.	Die institutionellen Fragwürdigkeiten demokratischer Repräsentanz auf europäischer Ebene	474
III.	Die fehlende Streitkultur	483

I. Die offensbare Krise der europäischen Demokratie

1. Verfangen in Widersprüchlichkeiten

a) Das Scheitern des Entwurfs einer Verfassung für Europa in Volksabstimmungen von zwei Gründerstaaten im Jahr 2005 hat es deutlich gemacht: Trotz aller Erfolge der letzten Jahrzehnte ist etwas fundamental schief gelaufen in Europa. Die Europäische Union propagiert daheim und weltweit die Demokratie,¹ vermag aber nicht, sie in eigener Sache erfolgreich vorzuleben. Diese Schlussfolgerung drängt sich auf, weil der Verfassungsentwurf, der die Rechte des Parlaments ganz erheblich ausweiten, die Union also durchgreifend demokratisieren sollte, in basisdemokratischen Abstimmungen der Mitgliedstaaten bestenfalls laue Billigung², wenn nicht

* Jörn Sack, Rechtsberater der Europäischen Kommission a.D., Berlin/Brüssel.

¹ Siehe Abs. 6 der Präambel und die Art. 6 und 11 Abs. 1, letzter Beistrich EUV, die Art. 177 Abs. 2 und 181a Abs. 1 UAbs. 2 EGV sowie die „Berliner Erklärung“, insbes. Abschnitt I, Abs. 2 und 3, Abschnitt III, Abs. 1 (im Internet vom Europäischen Rat über seine informelle Tagung vom 24. und 25.3.2007 in Berlin veröffentlichtes Dokument ohne Nummer).

² So in Spanien und Luxemburg.

deutliche Ablehnung³ erhielt. Drei Schlussfolgerungen sind möglich: Entweder handeln die Bürger – im Gegensatz zu ihren Politikern – politisch töricht, sind also im Grunde nicht reif für die Demokratie auf europäischer Ebene, oder der Verfassungsentwurf war trotz der vorgesehenen Demokratisierung missraten und ist daher zu Recht von der deutlichen Mehrheit der Bürger zweier Gründerstaaten abgelehnt worden, oder es fehlt der Europäischen Union ungeachtet aller in fünf Jahrzehnten errungenen Erfolge am für eine Demokratie notwendigen Rückhalt im Volk⁴, weil es den verantwortlichen Politikern nicht gelungen ist, den Bürgern europäische Politik ausreichend nahe zu bringen, um breite Zustimmung für weitere substantielle Fortschritte bei der Integration zu erhalten. Der Autor meint, der letztere Grund habe zum Scheitern des Verfassungsprojekts geführt.

Bezeichnenderweise ist die Denkpause, die sich der Europäische Rat nach den Fehlschlägen in Frankreich und den Niederlanden verordnet hatte und die zwei Jahre andauerte, von keiner Seite zum ernsthaften Nachdenken über das demokratische Fiasko des Verfassungsentwurfs genutzt worden. Kommission und Mitgliedstaaten bekundeten zwar, wie sehr man sich nunmehr bemühen werde, die Bürger in Sachen Integration aufzuklären, anzuhören und einzubeziehen. Tatsächlich aber geschah das genaue Gegenteil. Es wurden Diplomaten ausgeschickt, die sich darauf beschränkten, bei den Regierungen der Mitgliedstaaten zu erkunden, wie es möglichst schnell wieder mit einem möglichst wenig veränderten Text weitergehen könnte.

Im Ergebnis hat man den Verfassungsentwurf des Konvents unter lautstarkem und abstoßendem Schlussgerangel umbenannt und „entschärft“. Der ehrliche und längst fällige, aber offenbar anstößige Begriff „Verfassung“ wurde ebenso wie andere gradlinige Aussagen entfernt, so etwa der seit Jahrzehnten anerkannte und praktizierte Grundsatz vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht. Ziel war, unter Berufung auf die Andersartigkeit des „Reformvertrages“ erneute Volksbefragungen tunlichst zu vermeiden. Konsultationen des demokratischen Souveräns hatten sich schon in der Vergangenheit stets als Zitterpartien, häufig sogar als Fehlschläge erwiesen. Ob man dem Werk der Integration einen Gefallen tut, indem man nunmehr das „tumbe Volk“ wegen seiner Verstocktheit von der Mitentscheidung über die Zukunft Europas aussperrt, erscheint mehr als fragwürdig. Es ist ein durchsichtiges und undemokratisches Manöver, das im Gegensatz zu den Versprechungen von mehr Bürgernähe und „Einbeziehung“ der Menschen in den Integrationsprozess steht.

Der Verfassungsentwurf des Konvents war trotz aller Schwächen und Bruchstellen getragen von einem Geist des Aufbruchs in eine neue Ära der Zusammenarbeit der

³ So in Frankreich und den Niederlanden.

⁴ „Volk“ ist hier in einem ganz allgemeinen politischen Sinne zu verstehen als „regierte Bevölkerung“.

Völker Europas. Er zeichnete sich durch einige klare Aussagen über das Wesen der Union und ihre Ziele aus (Art. I-1 bis I-7 VVE). Von dieser Spur geistigen Elans, der Geschlossenheit des Ansatzes, die Union zu einer für die Menschen erkennbaren Werte- und Zielgemeinschaft zu machen, ist nichts übrig geblieben. Der überarbeitete Text besteht aus weiterhin zwei Verträgen, die mühsam zusammengekleistert und für den Bürger noch viel weniger verständlich sind als der viel kritisierte Entwurf für eine Verfassung der Union, der breit angelegt, ehrgeizig und deshalb notgedrungen voluminös war. Ein Europa der Bürger, das als zentrales Ziel der Integration vorgegeben wird und von dem nach den gescheiterten Referenden viel gesprochen wurde, entsteht bei der nunmehr gewählten Machart eines zweigeteilten „Reformvertrages“ nicht. Die Union erweist sich wieder einmal als eine ziemlich „schnöde“ Interessengemeinschaft, in der jedes Mitglied schon bei Aufstellung der Regeln für die Zusammenarbeit die Maximierung eigener Vorteile sucht.

Das Ergebnis des diplomatischen Kraftakts der deutschen Präsidentschaft ist zu wenig für eine zukunftsstarke Europäische Union. Der „Reformvertrag“ ist bei einigen institutionellen Fortschritten vor allem beredter Ausdruck gegenseitigen Misstrauens, nicht nur unter den Mitgliedstaaten, sondern auch vieler Mitgliedstaaten gegenüber den Institutionen – allen voran gegenüber der Kommission, dem Gerichtshof und dem Hohen Beauftragten für die Außen- und Sicherheitspolitik, deren künftige Aktivitäten in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. Juni 2007⁵ wortreich gezügelt werden.

Die Regierungen haben den Ausgang der Volksentscheide in Frankreich und den Niederlanden dahin interpretiert, dass die Bürger der Union kein kraftvoll und staatengleich voranschreitendes Europa wollen. Das ist ein fragwürdiges Verständnis des demokratischen Willens der Bürger zweier Staaten, die das Verfassungsprojekt abgelehnt haben, weil es keinerlei genauere Erforschung der Beweggründe gab, wie sie im Anschluss an Wahlen üblich ist. Aber selbst wenn die Bürger dieser beiden Staaten die ihnen unterstellte Auffassung vertreten hätten und weiterhin vertreten, wäre zu untersuchen, ob nicht das darin liegende Misstrauen gegenüber den europäischen Institutionen in deren fehlender Transparenz und demokratischer Kontrolle durch die Bürger begründet ist. Wäre dem so, müsste alles getan werden, diese Gründe durch eine offene Debatte in allen Mitgliedstaaten über das Europa, das wir wollen und das wir brauchen, abzubauen. Die Art und Weise, wie der „Reformvertrag“ zustandekam und durchgesetzt werden soll, bestärkt jedoch das Misstrauen der Bürger gegenüber der Union und das Gefühl fehlender Einflussmöglichkeit auf diese. Denn, so wie geschehen, wird Europa zwar weiter wie bisher im Interesse seiner Bürger, aber doch an ihnen vorbei (weil hinter den Kulissen) gebaut und damit eine jahrzehntelang zwar erfolgreiche, aber im Sinne gelebter Demokratie unselige Entwicklung fortgesetzt.

⁵ Dok. 11177/07 Concl 2, Anhang I.

Die Frage, die sich heute für Europa und seine Bürger stellt, ist einfach. Es ist darüber zu entscheiden, ob man mit den anderen Großen der Weltpolitik nur wirtschaftlich mithalten will – dafür reichen Binnenmarkt und gemeinsame Handelspolitik, gekrönt durch eine Währungsunion aus – oder ob die Union eine in allen Bereichen eigenständige Rolle in der Weltpolitik anstrebt und sich zutraut, dabei zur Lösung der Konflikte und Bedrohungen gescheitere Mittel als die anderen weltweit agierenden Mächte einzusetzen. Nicht mehr wie früher aus Großmachtgelüsten, sondern weil Europa der Welt viel Erfahrung bei der Konfliktbewältigung anzubieten hat und dadurch anderen Staaten und Völkern ebenso wie sich selbst nützt.⁶ Es ist eine einfache Grundsatzfrage, die jedem Bürger einsichtig ist und über die er eigenverantwortlich zu entscheiden vermag. Entsprechend der Antwort auf diese erste Frage ist die weitere Frage zu beantworten, die dahin geht, wie die Union institutionell auszustatten und demokratisch zu legitimieren und zu kontrollieren ist, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Demokratische Legitimation setzt demokratische Kontrolle nach offen geführter Debatte voraus.

Begnügt man sich im Wesentlichen mit der wirtschaftlichen Zielsetzung der Union, sind Ergebnis und Fortschritte des „Reformvertrages“ im Vergleich zur bisherigen Situation hinreichend. Der Verfassungsentwurf wollte jedoch politisch weiter voran. Er wies in die Zukunft und enthielt dafür eher zu wenig als zu viel Innovationen und Ambitionen. Er ist gescheitert am Unvermögen der Politiker, den Bürgern auf einfache Weise klarzumachen, worum es ging. Nicht um einen Verfassungstext für einen europäischen Überstaat, Größe um der Größe willen, sondern um die Selbstfindung Europas in einer sich dramatisch verändernden Welt und eine dem Ergebnis angemessene Organisation der Union durch eine Verfassung. Für eine außenpolitisch energisch und entschlossen auftretende Union spricht neben dem Unbehagen an der Politik der anderen Weltmächte, dass eine Wirtschafts- und Währungsunion, die nicht politisch abgesichert ist, auf immer ein zerbrechliches Gebilde bleiben wird.

Das Neue, Andere der Verfassungskrise im Vergleich zu früheren Krisen ist, dass entgegen allen Beteuerungen Triebkraft und Orientierung für weiteren Fortschritt verloren gegangen sind. Während die früheren Vertragstexte bei allen Schwächen und inneren Widersprüchen vom Glauben an die gute Sache des „europäischen Traums“ getragen waren, ist der „Reformvertrag“ ein Dokument des Selbstzweifels und der inneren Zerrissenheit. Wegen der nunmehr großen Zahl von Mitgliedstaaten und der Vielfalt ihrer Interessen und Denkweisen werden der Antrieb für und die klare Ausrichtung der Integrationspolitik nur schwer wieder zu erlangen sein, zumal die Kraft des deutsch-französischen Motors unter neuen Regierungen zum ersten Mal seit 1963 zu erlahmen droht.

⁶ Dazu Beck, Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter, 2002, S. 333 ff.; Muschg, Was ist europäisch? Reden für einen gastlichen Erdteil, München 2005; Habermas, Der gespaltene Westen, 2004, S. 68 ff., zur europäischen Identität und Europas Rolle im Rahmen einer „Weltinnopolitik“.

b) Die Stellungnahmen der „europäisch gesinnten“ Politiker nach den gescheiterten Referenden suggerierten, die Bürger von zwei Gründerstaaten hätten aus Missmut über die Innenpolitik ihres Landes und vage Befürchtungen über die Zukunft einen deutlichen Schritt voran der Integration verhindert. Man vergisst, dass in anderen Mitgliedstaaten das positive Votum des Volkes knapp war oder nur eine Minderheit überhaupt abstimmte. Wo die Entscheidung noch ausstand, wagten die Regierungen nicht mehr, ihren Bürgern das Verfassungsprojekt vorzulegen. Umso eifriger wurde, wenn auch mit wenig stilistischem und gedanklichem Geschick, in der „Berliner Erklärung“ vom 25. März 2007 die fünfzigjährige ungebrochene Erfolgsgeschichte der europäischen Integration dargestellt und beschworen.

Sind die Bürger Europas tatsächlich so dumm, dass sie weder die Erfolge der Vergangenheit und die Gründe, aus denen sie möglich geworden sind, noch die Zukunftsperspektiven, die der Verfassungsentwurf ihnen bot, verstanden haben? Sind sie launisch wie kleine Kinder, die aus Mutwillen Schaden anrichten, so dass man sie über die Fortschreibung vergangener Erfolge besser nicht befragt, will man die Zukunft des großen Projekts nicht gefährden? Das meint zumindestens ein ehemaliger Präsident des Europäischen Parlaments⁷ – und er steht mit dieser Ansicht nicht allein.⁸ Verhält es sich so, wie kann Europa dann guten Gewissens in den Kopenhagener Kriterien für die Aufnahme neuer Staaten die Demokratie zu einer Grundvoraussetzung für den Beitritt machen? Wie kann man bei solcher Denkweise mehrfach die Demokratie als eines der wesentlichen Ziele der europäischen Integration in der „Berliner Erklärung“ beschwören? Warum hatte das Präsidium des Konvents zur Ausarbeitung einer Verfassung dem vorgelegten Entwurf stolz den Satz des griechischen Historikers *Thukidides* vorangestellt, wonach die Verfassung Athens als Demokratie bezeichnet wird, weil die Herrschaft nicht in den Händen einer Minderheit, sondern der Mehrheit der Bürger liegt?⁹

⁷ Klaus Hänsch (SPD), in der Berliner Zeitung vom 26.3.2007: „Die Bürger sind über den Konvent beim Ausarbeiten des Verfassungsvertrages beteiligt gewesen. Jetzt geht es im Wesentlichen darum, die Substanz dieses Dokuments in das europäische Vertragswerk zu integrieren. Das ist Aufgabe der Regierungen [...] Ich halte von Referenden über europäische Fragen nichts [sic!], vor allem, wenn es im Wesentlichen um institutionelle Fragen geht. Die Bürger wollen zu Recht politische Entscheidungen treffen, aber nicht über Institutionen befinden, die diese Entscheidungen vorbereiten. Zudem halte ich von europäischen Referenden nichts, weil dann die Menschen in einem Staat für die anderen Länder mitentscheiden [...]“

Irgendwie fühlt man sich bei dieser Art von bevormundender Rede, bei der der Politiker weiß, was die Bürger wollen und ihnen zusteht, an die Zeiten des aufgeklärten Absolutismus erinnert.

⁸ Vgl. etwa Jo Leinen (SPD), *The European Constitution, Bringing in the People*, Swiss Federal Department Publication, 2004, S. 21.

⁹ Siehe Vorwort zum Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, angenommen vom Europäischen Verfassungskonvent am 13.6.2003 und 10.7.2003, Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, Luxemburg, ISBN 92-78-40198-6.

Demokratie setzt Verständigkeit der Bürger voraus. Wenn europäische Politiker bezweifeln, dass die europäischen Bürger verständig genug sind, über die Zukunft ihres Kontinents einschließlich der sie repräsentierenden Institutionen zu entscheiden,¹⁰ und ihnen deshalb raten, sich doch gefälligst bevormunden zu lassen, die gleichen Politiker aber die Demokratie als die bestmögliche Staatsform preisen und propagieren, lässt sich der offensichtliche Widerspruch von Wort und Gesinnung nicht anders als durch ein fehlerhaftes Verständnis dieser Politiker von Demokratie erklären.

Es liegt nahe, dass darin einer der Gründe liegt, weshalb sich über die Zukunft der Integration eine Kluft zwischen den Bürgern und führenden Europa-Politikern aufgetan hat. Es gilt deshalb, das Verhältnis von europäischer Integration und Demokratie näher zu untersuchen.

2. Das große Manko

a) Ein Kardinalfehler der Regierungen war, dass sie meinten, aufgrund der Erfolge der Vergangenheit brauchten sie das großangelegte Projekt der Verfassung vor den Bürgern ihrer Länder nicht engagiert zu rechtfertigen und sie von seinen Qualitäten zu überzeugen, zumal es den Bürgern der Union mehr Beteiligungsrechte am Integrationsprozess einräumte. Kein Mensch von Verstand, der überhaupt europäisch gesinnt sei, könne gegen ein solches Bestreben sein.

Wer so denkt, nimmt Demokratie und Bürger nicht ernst. In einer demokratischen Gesellschaft ist es die oberste Aufgabe der Politik, die Bürger fortlaufend von der Richtigkeit und Wichtigkeit eines jeden Projekts, besonders eines derart grundlegenden, zu überzeugen. Vergangene Erfolge rechtfertigen nicht aus sich heraus, auf dem eingeschlagenen Weg fortzuschreiten. Um seine Richtigkeit muss immer neu gerungen werden. Und nur der Glaubwürdige vermag zu überzeugen. Die Glaubwürdigkeit der Politiker, einschließlich der Europapolitiker befindet sich jedoch, wie alle Umfragen zeigen, aus deren eigenem Verschulden seit Jahrzehnten im freien Fall. Die Tatsache, dass sich Politiker über Parteigrenzen hinweg einig sind, weckt unter solchen Umständen beim Bürger eher Gedanken an ein Komplott von oben als Vertrauen. Schließlich liegt das Wesen der Demokratie darin, dass offen und kontrovers, wenn nötig erbittert, über zu treffende Entscheidungen debattiert wird und nicht hinter verschlossenen Türen irgendwelche Ergebnisse ausgekungett und dann dem staunenden, zum Beifall geladenen und verpflichteten Publikum präsentiert werden. In einer Demokratie muss sich im Gegeneinander der Argumente die Überzeugungskraft der unterschiedlichen Positionen

¹⁰ Die Auffassung, dass die Bürger angesichts der Komplexität der gesellschaftlichen Probleme generell nicht fähig sind, darüber sachgerecht zu entscheiden, vertrat schon Forsthoff, *Der Staat in der Industriegesellschaft*, 1971, S. 82 ff.

erweisen. An einer heftig und kontrovers geführten Debatte zur Klärung der Bedeutung des vorgelegten Verfassungstextes hat es aber in den Mitgliedstaaten durchweg gefehlt. Es wurde stattdessen von oben herab belehrt. Das hat Europa, unabhängig vom Ausgang der Referenden, nicht gut getan.

Aus Trägheit haben die verantwortlichen Politiker es versäumt, die notwendige Überzeugungskraft aufzubringen, um die Bürger vertrauensvoll für die Fortführung und Vollendung des großen Projekts der Integration zu gewinnen, noch besser: sie dafür zu begeistern. Sie machen es sich zu einfach, wenn sie vor die Menschen mit der Feststellung treten, dass „Europa“ doch eine anerkanntermaßen gute Sache sei und auf die bisherigen Erfolge verweisen. Sie vergessen dabei, dass ihre Glaubwürdigkeit in den letzten Jahrzehnten drastisch gelitten hat, weil sie, um Wahlen zu gewinnen, häufig hältlose Versprechungen gemacht und nicht eingelöst haben, gerade auch im Zusammenhang mit Europa. Der große Binnenmarkt sollte Millionen Arbeitsplätze schaffen; tatsächlich vollzog sich während dieser Zeit in vielen Mitgliedstaaten ein rasanter Arbeitsplatz- und Sozialabbau sowie eine drastische Verringerung des Arbeitnehmeranteils an den Volkseinkommen. Die Frage, ob all dies nicht viel schlimmer ohne den Binnenmarkt ausgefallen wäre, ist für den Bürger nicht einsehbar und nachvollziehbar. Die gemeinsame Währung sollte Preisstabilität bringen – in vielen Mitgliedstaaten war sie mit einem Preisschub verbunden. In der Lissabon-Agenda¹¹ wurden unrealistisch vollmundige Ziele für die europäische Wirtschaft und Gesellschaft gesetzt. Der Europäische Rat musste ihr Scheitern jüngst eingestehen, ohne in der Lage zu sein, Abhilfe zu versprechen.¹² Die europäischen Bürger sind also misstrauisch geworden. Sie wollen, sie müssen von der Nützlichkeit weiterer Integration überzeugt werden.

b) Die fehlende breit angelegte Debatte über den Verfassungsentwurf lenkt unseren Blick auf den grundlegenden Mangel, an dem das großartige Projekt der europäischen Einigung bis heute krankt: Es fehlt ihm die demokratische Verwurzelung. Dies ist bitter, eben weil das Projekt überaus erfolgreich war. Demokratie lebt wie jede andere Herrschaftsform vom Erfolg. Sie ist nicht selbsttragend, nur weil sie die Herrschaft auf der Grundlage eines freien Willens der Mehrheit der Staatsbürger ist, also eine Staatsform, für die die Vernunft selbst spricht. Ist Demokratie mit Misserfolgen oder gar Chaos verbunden, nützt ihr aller praktischen Erfahrung nach wenig, dass sie die Emanation des Vernunftgedankens ist, sondern sie gerät wie jede andere nicht erfolgreiche Staatsform in Misskredit und ist schnell verloren. Andererseits sind die Erfolge eines demokratisch verfassten Staates niemals nur Staatserfolge, auf die das Volk stolz sein kann und meist auch ist, weil es sich mit seinem Staat – gleichgültig wie er verfasst ist – identifiziert, sondern es sind Erfolge

¹¹ Schlussfolgerungen der Präsidentschaft zum Europäischen Rat vom 23. u. 24.3.2000 in Lissabon, Dok. 100/1/00.

¹² Vgl. die ernüchternde Halbzeitbilanz in den Schlussfolgerungen vom 22. u. 23.3.2005, Dokument 7619/1/05.

des Volkes, weil es sie selbst errungen hat. Erfolge demokratischer Staaten sind demnach weitaus nachhaltiger als Erfolge anders verfasster Staaten. An einem demokratischen Erfolgserlebnis hat es Europa bisher gefehlt.

In Europa hat sich die Demokratie als die einzige denkbare Staatsform durchgesetzt, weil die demokratisch verfassten Länder (allen voran Großbritannien, die Niederlande, die Schweiz und die skandinavischen Staaten) langfristig die erfolgreicheren waren und der Zweite Weltkrieg ebenso wie der anschließende Kalte Krieg mit dem Sieg der Demokratien über die Diktaturen endete. Die Demokratie der Weimarer Republik scheiterte mangels wirtschaftlicher und politischer Erfolge. Die Demokratie der Bundesrepublik vermählte sich rasch mit solchen Erfolgen und gewann dadurch in kürzester Zeit Bestandskraft. In Russland wiederum scheiterte die Demokratie nach westlichem Vorbild bald nach ihrer Einführung, weil sie das Land in ein Chaos stürzte. Autoritäre Herrschaft findet darum heute in Russland wieder starken Zuspruch. In vielen osteuropäischen Ländern ist die Demokratie solange zerbrechlich, wie der wirtschaftliche und soziale Fortschritt nicht dauerhaft gesichert ist.

Die Erfolge der europäische Integration konnte mangels demokratisch verfasster Institutionen kaum als eine kollektive Leistung der beteiligten europäischen Völker in deren Bewusstsein treten und daraus zur gemeinsamen identitätsschaffenden Kraft werden. Das ist ein schwerwiegendes Manko für ein epochales Geschehen in Zeiten der Hochblüte der Demokratie. Wie *Habermas* richtig erkennt, fehlt es bis heute an einem Selbstverständigungsprozess unter Bürgern über die Integration.¹³ Der erforderliche transnationale Raum existiert nicht, obwohl er für andere Themen wie Umweltschutz und Globalisierung sogar interkontinental existiert. Ein Kernsatz der „Berliner Erklärung“, der wegen seiner stilistischen Biederkeit und Selbstgefälligkeit zum Belächeln verleitet, macht den Mangel an demokratischer Leistung im europäischen Integrationswerk deutlich. Am Ende der freudigen Rückbesinnung heißt es: „Wir Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union *sind* zu unserem Glück vereint.“ Die deutsche Fassung des Textes ist, wie die französische, ehrlich, weil sie nicht wie die englische Version vorgibt, dass sich die Bürger der Union aus eigenem Entschluss und Handeln vereint hätten,¹⁴ son-

¹³ *Habermas*, (Fn. 6), S. 82.

¹⁴ „We, the citizens of the European Union *have* united for the better.“ Die französische Fassung drückt demgegenüber auch die bloße Errungenschaft aus: „Notre chance pour nous [...] c'est d'être unis“), allerdings ohne den besonderen Schuss fürsorgender Obrigkeit, der in den deutschen Worten „*zu* unserem Glück“ aufklingt [Hervorhebungen vom Verfasser]. Als für die Europapolitik typischer fürsorgender Akt demokratischer Obrigkeit ist auch zu sehen, wenn Bundeskanzlerin *Merkel* vor laufender Kamera im Europäischen Parlament eine Richtlinie zur Senkung der Gebühren von Mobiltelefonaten zwischen den Mitgliedstaaten unterzeichnet. Das Ergebnis besticht; aber es wird „von oben“ freudestrahlend gewährt, es ist nicht von den Bürgern errungen worden.

dern der Zustand der Vereinigung einfach festgestellt wird, wobei offen bleibt, wer ihn und das damit verbundene „Glück“ herbeigeführt hat.

Die fehlende demokratische Ausgestaltung der Europäischen Gemeinschaften war kein Versehen oder gar böser Wille der Regierungen, sondern ihrer Natur nach war es unmöglich, die europäische Integration in der Aufbauphase zu einem Werk der Demokratie zu machen. Demokratisch verfasste Herrschaft setzt einen Staat und ein Staatsvolk, gegebenenfalls mehrere dem Grundsatz nach gleichberechtigte Staatsvölker voraus, denn das Volk bestimmt durch Wahlen die Zusammensetzung der Regierungsorgane und entscheidet durch Abstimmungen grundsätzliche staatspolitische Fragen unmittelbar. Die Europäischen Gemeinschaften waren nicht als Staat konzipiert;¹⁵ es gab infolgedessen an der Basis kein Staatsvolk, auch nicht mehrere Staatsvölker, sondern nur Mitgliedstaaten. Deshalb konnte es keine demokratisch verfassten Europäischen Gemeinschaften geben.

Der Europäischen Union fehlt nach über 50-jähriger Integration, wie das Scheitern des Verfassungsentwurfs eklatant belegt, immer noch die Kraft, sich zu einem Staat oder zumindest einem staatsgleichen Zusammenschluss von Staaten zu erklären.¹⁶ Solange dies als Tabu gilt, wird dem demokratischen Defizit der Union nicht entscheidend abzuhelpfen sein und damit das Engagement der europäischen Bürger für die Union begrenzt bleiben. Es ist nicht „ihre“ Union, solange sie nicht deren Politik bestimmen, sondern diese für sie „zu ihrem Glück“ von oben durch diplomatische Geschicklichkeit oder rumplige Kompromisse unter Regierungschefs mit parlamentarischer Beihilfe in Nachtsitzungen gemacht wird. Außerhalb staatlicher oder staatsähnlicher Willensbildung sind demokratische Strukturen Beiwerk. Demokratisches Leben aber führt zwangsläufig zur Staatsbildung. Demokratie und Staat, Staat und Demokratie sind in unserer Zeit und in unserer Gesellschaft kommunizierende Röhren. Für Europa soll dies offenbar nicht gelten; jedenfalls nicht offiziell, weil die Europa-Politiker nicht wagen, dem Bürger die Botschaft in dieser Deutlichkeit klarzumachen. Demokratie ohne Staat bleibt ohne Substanz, Staat ohne Demokratie ist nicht erträglich. Der Versuch, die Union „demokratisch zu machen“ (sollte man besser von „aufzumachen“ sprechen?), ohne sie von einem Zweckverband von Staaten zu einer staatsgleichen politischen Einheit auzuwerten, ist entweder Heuchelei oder bedeutungslos.

Man kann in dem gescheiterten Verfassungsentwurf den Versuch der Integrationsisten sehen, der Union durch die Hintertür Staatsqualität zu verleihen, und in der mangelnden öffentlichen Aussprache darüber einen Grund für das Scheitern des Projekts in Volksbefragungen. Sowohl koalitionserprobte Politiker als auch Diplomaten verstehen sich hervorragend darauf, Texte vieldeutig abzufassen, um

¹⁵ Siehe dazu grundlegend *Ipsen*, Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 196 f.

¹⁶ Typisch dafür *Ladenburger*, Towards a Post-national Constitution – Federal, Confederal or Genuinely Sui Generis? Introductory Comments on the Convention Method, and on Some Features of an Improved Constitutional Charter, European Review of Public Law 2004, S. 75.

Einverständnis dort herbeizuführen, wo eigentlich Dissens besteht. Das Zusammenspiel von Zeit und Machtverhältnissen entscheidet dann durch Interpretation und Rechtspraxis, welche der im Text aufscheinenden gegensätzlichen Konzepte sich durchsetzt.

Viel Fortschritt ist in der Europäischen Union auf diese Weise erzielt worden, zweifelsohne. Man bediente sich offener Begriffe und Formulierungen wie „Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen“, „Handelspolitik“ oder „Binnenmarkt“, deren konkrete Bedeutung erst noch ermittelt werden musste. Da die Union über ein Verfassungsgericht, den Europäischen Gerichtshof, verfügt, bestimmt er in den meisten Fällen, wie weit derartige Begriffe die Gemeinschaftskompetenzen tragen. Der Gerichtshof fühlt sich selbst der Integration verpflichtet. Weil er die Europäischen Verträge nicht nur als auf bestimmte Zwecke gerichtet, sondern als den Grundstock eines auf Dauer angelegten gemeinsamen Wertesystems angesehen hat, nannte er den EWG-Vertrag, lange bevor die Frage aufkam, ob die Union einer Verfassung bedürfe, eine „grundlegende Verfassungsurkunde“.¹⁷ Das war für ein ganz überwiegend Wirtschaftsintegration betreibendes Abkommen eine atemberaubend kühne Charakterisierung. Wie bei vielen Entscheidungen des Gerichtshofes kann man daran kritisieren, dass der Text des Vertrages dafür wenig hergibt. Im Geiste des Vertrages liegt die Feststellung allemal. Aus diesem Geist heraus verleiht der Gerichtshof im Zweifel den Vertragsbestimmungen die größtmögliche Tragweite und Wirksamkeit, so wie es in Deutschland das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des ihm in letzter Instanz anvertrauten Grundrechtsschutzes tut. Transparent und demokratisch ist jedoch ein solches „gouvernement des juges“ nur bedingt.¹⁸ Politik aufgrund abgeleiteter Demokratie, wie sie in der Union praktiziert wird, ist für den Bürger schwer durchschaubar und beeinflussbar und so gut wie gar nicht bestimmbar.¹⁹ Er erlebt sie,

¹⁷ EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079. Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits 1967 den EWG-Vertrag als Verfassung der Gemeinschaft bezeichnet (BVerfGE 22, 293). Kritisch zum Verständnis selbst der Staatsverfassung als Wertesystem, *Forsthoff*, (Fn. 10), S. 67 ff.

¹⁸ Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155 ff.) bewogen, eine besondere Warnung an die Organe der Union zu richten, die insbesondere auf den Europäischen Gerichtshof zielt: Auslegung des Gemeinschaftsrechts dürfe nicht zu einer Vertragserweiterung führen (Leitsatz 6). An sich handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit; aber das Bundesverfassungsgericht ist sich aufgrund seiner eigenen Rechtsprechung bewusst, dass „Richterrecht“ den Anwendungsbereich einer Norm auch ohne förmliche Änderung erheblich erweitern kann und sich dies häufig als notwendig erweist. Mehr als eine Anweisung zur Bedachsamkeit kann es also kaum sein. Das Urteil zeichnet sich generell durch eine gewisse Spannung zwischen dem Ergebnis (Erfolglosigkeit der Verfassungsbeschwerde) und den strengen Grenzen für das Handeln der Union ziehenden Begründung aus. Weil sich das Bundesverfassungsgericht selbst mangels Entschluss- oder Handlungsunfähigkeit der Politik immer öfter veranlasst sieht, in juristischer Form Politik zu artikulieren, ging es kaum anders.

¹⁹ Obwohl das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil für die Union die Demokratie nicht bloß als formales Zurechnungsprinzip einfordert, sondern als beständigen und lebendigen Pro-

erfährt sie als etwas von außen Kommendes. Bringt sie ihm Vorteile, wird er sich an ihr freuen und ihr sowie der Integration überhaupt wohlgesonnen sein.²⁰ Bringt sie ihm Nachteile, lehnt er die abgeleitete Demokratie und damit fast immer die Integration ab. Welches seine Einstellung auch sein mag, verantwortlich für die europäische Politik fühlt er sich nie, weil sie sich in einem politischen Jenseits vollzieht, auf das er keinen Einfluss hat. Er kann sich, wenn er unzufrieden ist, nicht einmal wie im vertrauten nationalen Raum sagen, er oder die Mehrheit seiner Mitbürger habe schlecht gewählt und sei darum an der Misere selbst schuld.

In der Europäischen Union gibt es bisher keine praktisch nachvollziehbare, sondern nur eine modellmäßig konstruierte Verantwortlichkeit der Institutionen vor den europäischen Bürgern. Daran wird der „Reformvertrag“ leider nur wenig ändern. Er bestätigt *Max Webers* alte Erkenntnis, wonach Parlamentarismus und Demokratisierung häufig im Gegensatz zueinander stehen.²¹

Die im Ministerrat entscheidenden Regierungen sind ihren Parlamenten verantwortlich; aber die nationalen Parlamente sehen in europäischen Fragen kaum durch, weil ihnen der Sachverstand fehlt oder sie zu sehr mit innenpolitischen Themen beschäftigt sind, als dass sie eine wirksame Kontrolle über die europäische Politik ihrer Regierung ausüben könnten, die für den Wahlbürger erkennbar und messbar wäre. Ohne ein handlungsfähiges, bürgernahes Europäisches Parlament mit genuin parlamentarischen Befugnissen ist eine durchgreifende Demokratisierung der Union also undenkbar.²²

Deshalb ist die Position der Integrationsgegner und Euroskeptiker im Verfassungskonvent trotz der berechtigten Kritik an der fehlenden demokratischen Ausstattung der Union unglaublich. Ihnen geht es nicht wahrhaft um die demokratische Kontrolle der Union. Wäre dem so, forderten sie die Stärkung der Rechte und größere Durchsichtigkeit der Arbeit des Europäischen Parlaments. Die Kontrolle der Union durch die nationalen Parlamente, die sie, stärker noch als das Bundesverfassungsgericht, einfordern,²³ ist nur um den Preis der Handlungsunfähigkeit der Union möglich. Darauf zielen sie mit ihren Forderungen nach einem „Europa der Demokraten“ in Wirklichkeit ab.

zess der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung, begnügt es sich letztlich mit der *möglichen* parlamentarischen Kontrolle des Regierungsverhaltens in den europäischen Gremien.

²⁰ Sogenannter „permissiver Konsens“ (vgl. Reif, Ein Ende des “permissive consensus”? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten, in: Hrbek (Hrsg.), Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, S. 23).

²¹ Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Kapitel IX, § 6 eingangs.

²² Fugmann/Kamp, in: Dauses, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Stand August 2005, A.II, Rdnr. 66.

²³ Siehe ihren Alternativ-Bericht, Das Europa der Demokraten in Anhang III zum Bericht des Präsidenten des Konvents an den Präsidenten des europäischen Rates, Dok. CONV 851/03 vom 18.7.2003.

II. Warum es ein demokratisches Defizit in der Union gibt und wie es abzubauen ist

1. Die historischen Ursachen

Ein demokratisches Defizit war während der ersten Entwicklungsphasen der Europäischen Gemeinschaften unvermeidlich. Eine unabhängige demokratische Institution zu schaffen, widersprach dem Wagnischarakter der neuartigen Form des Zusammenschlusses von Staaten. Ein Parlament einzusetzen und es im Falle des Scheiterns, womöglich gegen seinen Willen, aufzulösen, wäre eine einschneidende, kaum denkbare politische Entscheidung gewesen.

Denn trotz der klaren Bekundung der Verträge von Paris²⁴ und Rom²⁵, einen andauernden, dynamischen Einigungsprozess in Gang zu setzen, dessen letztes hohes Ziel nicht ausformuliert war, gingen die Verträge und die mit ihnen geschaffenen Gemeinschaften zunächst nicht über Regelungen einer besonders intensiven Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten hinaus. Es erfolgte zwar eine langfristige (Montanunion) oder sogar dauerhafte (EWG, EAG) Übertragung bestimmter Hoheitsrechte auf die Gemeinschaften, und die Organe der Gemeinschaften handelten dem Grundsatz nach autonom; ihre Zuständigkeiten blieben jedoch bis zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 auf einige relativ klar umrissene Tätigkeitsbereiche begrenzt. Auch konnten ihnen theoretisch durch neue Vereinbarungen zwischen den Vertragsparteien bereits übertragene Zuständigkeiten wieder entzogen werden.²⁶ Eine Selbstverpflichtung, den einmal erreichten Integrationsstand zu erhalten, gingen die Vertragsparteien nicht ein. Zwar hätte ein Rückbau größeren Ausmaßes der dem Unternehmen sinngebenden Zielsetzung, einen immer engeren Zusammenschluss herbeizuführen, fundamental widersprochen; solange die Zahl der beteiligten Staaten klein blieb, war aber eine solche Entwicklung zu-

²⁴ Im vorletzten Absatz der Präambel zum Montanunionsvertrag wird dieser als erster Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern bezeichnet.

²⁵ Gleich eingangs der Präambel zum EWG-Vertrag bekunden die Gründerstaaten ihre Entschlossenheit, „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss („union sans cesse plus étroite“) der europäischen Völker“ zu schaffen. Im Euratom-Vertrag fehlen solche allgemeinpolitischen Zielsetzungen. Der deutliche Unterschied in der Zielsetzung beweist, dass EGKS und EG von Beginn an mehr waren als bloße Zweckverbände begrenzter wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Die EAG dagegen war trotz ihrer weitreichenden Befugnisse und ihres supranationalen Charakters ein solcher Zweckverband. Kennzeichnend dafür ist, dass der EAG-Vertrag substantiell kaum geändert worden ist, der (dynamisch angelegte) EWG-Vertrag aber laufend.

Vgl. zur Problematik Schneider, Die Europäische Union als Staatenverbund oder als multinationaler „Civitas Europea“, in Gs. für Grabitz, 1995, S. 677 ff.; P. Kirchhof, Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und rechtliche Form, S. 63 ff.

²⁶ Müller-Graff, in: Dausen, Handbuch des europäischen Wirtschaftsrechts, Stand August 2005, A.I., Rdnr. 95 m.w.N.

mindest denkbar. Wenn der „Reformvertrag“ nach fünfzig Jahren Integration die Möglichkeit einer Rückführung von Kompetenzen seitens der Union ebenso wie den Austritt eines Mitgliedstaates expressis verbis vorsieht, muss man sich fragen, wieso es möglich war, bisher ohne eine solche Regelung auszukommen, insbesondere zu einer Zeit, als die Gemeinschaften viel weniger verfestigt waren als heute. Es handelt es sich um Kosmetik für den Hausgebrauch einiger Mitgliedstaaten. Sie ist rechtlich nutzlos und wäre politisch überflüssig, gäbe es mehr allgemein verbreitetes Wissen um die Union. Vertrauenserweckend ist ein derart unernstes Gebaren nicht. Es ist jedoch bezeichnend für Geist und Charakter des „Reformvertrages“, dass die keineswegs neuen Rückbau- und Rückzugsmöglichkeiten in den Text aufgenommen wurden, während man tragende Rechtsgrundsätze wie „Unionsrecht bricht nationales Recht“ aus ihm entfernt hat.

Weil in der Anfangsphase die Mehrzahl der Entscheidungen einstimmig getroffen werden musste, war die Autonomie der Gemeinschaftsinstitutionen eine zunächst mehr konzeptionelle als eine reale. Für ein demokratisch gewähltes Parlament war da kein Platz. Dabei ist es lange geblieben, denn im Gefolge des „Luxemburger Kompromisses“ von 1966 wurde, was als Übergangsphase des Zusammenwachsens gedacht war – das Gebot weitgehender Einstimmigkeit – bis in die 80er Jahre hinein fortgeführt.

Der Luxemburger Kompromiss vom 28. Januar 1966 schloss seinem Wortlaut nach lediglich aus, dass ein Mitgliedstaat in einer nach eigenem Gutdünken für „sehr wichtig“ erklärten Frage überstimmt wurde. In diesem Falle sollte eine Abstimmung unterbleiben, bis eine Einigung gefunden war.²⁷ Was zu geschehen hatte, wenn kein Einvernehmen gefunden wurde, blieb unklar. Frankreich erklärte, dass dann eine Abstimmung zu unterbleiben habe, während für die anderen Mitgliedstaaten die Vertragsregeln galten. Die Vereinbarung wurde deshalb auch als „agreement to disagree“ bezeichnet. Es war ein Scheingegefecht. In der Praxis setzte sich die französische Position durch. Mehr noch, die Aushebelung eines zentralen Elements der europäischen Verträge durch eine von den Mitgliedstaaten informell beschlossene Verfahrensübereinkunft führte dazu, dass es über zwei Jahrzehnte keine Präsidentschaft mehr wagte, über politisch umstrittene Fragen, wie von den Verträgen vorgesehen, mit qualifizierter Mehrheit entscheiden zu lassen. Es stellte sich heraus, dass fast alle Mitgliedstaaten fürchteten, selbst einmal in eine Lage zu geraten, den „Kompromiss“ zu ihren Gunsten aufzurufen. Sie waren deshalb bereit, ihre Sachinteressen im Einzelfall hintanzustellen und eine Entscheidung zu blockieren, wenn ein Land sein wichtiges Interesse auch nur andeutete und die Präsidentschaft trotzdem Anstalten machte, abstimmen zu lassen. Sie hätten gegen das ihnen der Sache nach genehme Ergebnis gestimmt, nur um die fort dauernde Geltung des „Kompromisses“ nicht zu gefährden. Diese Haltung einer

²⁷ Der Text des „Luxemburger Kompromisses“ wurde nie veröffentlicht. Er ist abgedruckt in *Europarecht* 1966, S. 79.

Mehrzahl von Mitgliedstaaten offenbarte, dass es lange Zeit noch an einem gegenseitigen Grundvertrauen fehlte und die entschlossene Supranationalität der Verträge von 1957 sie überforderte. Allerdings wurden der Missbrauch des „Kompromisses“ und vor allem der mit ihm verbundenen institutionellen Praxis schnell deutlich, weil sich die Mitgliedstaaten (auch Deutschland) hauptsächlich in Agrarfragen darauf beriefen. Diese mochten bei knappen Mehrheiten wichtig für den Wahlerfolg einer Regierung sein, für das Land waren sie es nicht. Vielmehr lagen rigorosere Reformen und Umstrukturierungen, wie die Entwicklung bewiesen hat, langfristig im nationalen Interesse. Angesichts der starken Stellung der Regierungen im Ministerrat darauf zu hoffen, dass zwischen Partei- und Landesinteressen deutlicher unterschieden würde, war jedoch vergeblich.

Rechtlich festgeschrieben, wenn auch wegen des Dissenses über seine Bedeutung gehörig versteckt, wurde der Luxemburger Kompromiss durch die Erweiterungsverträge, in denen er als Teil des gemeinschaftlichen Besitzstands behandelt wurde, den die neuen Mitgliedstaaten zu übernehmen hatten.²⁸ Durch die Ratifizierung der Beitrittsverträge wurde er – was zunächst zweifelhaft war – völkerrechtlich verbindlich; denn die von den Regierungen ohne gehörige Form und Ratifizierung vorgenommene Vertragsaufweichung wurde damit von den nationalen Parlamenten nachträglich gebilligt. Das Dunkel, das durch solch institutionelles Versteckspiel geschaffen wurde, erlaubte jedoch der Kommission und den Beneluxstaaten, in der Öffentlichkeit ihre abweichende offizielle Rechtsposition zu vertreten. Danach war der „Kompromiss“ nicht einmal bloße Verfahrensregelung, sondern reines *gentlemen's agreement*, das den Gebrauch der Vertragsbestimmungen nicht definitiv auszuschließen vermochte. Richtig ist, dass die Ratifizierung der Beitrittsverträge, in denen Regelungen wie der Luxemburger Kompromiss territorial ausgeweitet wurden, nicht deren Rang zu erhöhen vermochten.²⁹ Diese Auffassung wurde von Frankreich und Großbritannien aber nicht geteilt. Sie sahen in dem „Kompromiss“ immer eine unabdingbare Vertragsgrundlage.

Welch komplizierte, undurchschaubare rechtliche und institutionelle Verhältnisse! Ob der Luxemburger Kompromiss nicht noch weiter im Untergrund der Rechts-

²⁸ Vgl. etwa Art. 3 Abs. 3 des Beitrittsvertrages (BV) 1972, ABl. Nr. L 73 v. 27.3.1972 oder Art. 5 Abs. 3 des BV von 2003, ABl. Nr. L 236 v. 23.9.2003, S. 34, in denen, unter anderem, von die Gemeinschaft oder die Union betreffenden Erklärungen, Entschließungen oder sonstigen Stellungnahmen der Mitgliedstaaten die Rede ist, die auf die beitretenen Staaten erstreckt werden. In einem nicht veröffentlichten Dokument der Kommission zu den Beitrittsverhandlungen wurde zur Erläuterung der Bestimmung regelmäßig auch der Luxemburger Kompromiss als ein von der Bestimmung erfasster Akt aufgeführt. Allerdings bedurfte es dieser internen Klärstellung unter den Vertragsparteien nicht, denn der Wortlaut der Bestimmungen erfasste eindeutig Akte der Mitgliedstaaten wie den Luxemburger Kompromiss.

²⁹ Vgl. Art. 7 und 8 BV 1972 und Art. 8 und 9 BV 2003, in denen dies allerdings nur für Rechtsakte der Gemeinschaftsinstitutionen ausdrücklich gesagt wird. Eine entsprechende Geltung für die Gemeinschaft betreffende Rechtsakte der Mitgliedstaaten kann jedoch nicht zweifelhaft sein.

ordnung der Union lauert, ist bis heute nicht klar, da er nie formal aufgehoben wurde.³⁰ Der kodifikatorische Ansatz der Verfassung hätte ihn endgültig zum Verschwinden gebracht, da der Text der Verfassung das gesamte gültige Primärrecht aufführte. Alle früheren Verträge und Regelungen, die nicht ausdrücklich übernommen wurden, wären aufgehoben worden.³¹ Selbst wenn man den „Kompromiss“ als Verfahrensregelung für fortgeltend erachtet hätte, konnte er als solche jederzeit mit einfacher Mehrheit aufgehoben werden.

Solange rechtlich oder faktisch im Rat der Grundsatz einstimmiger Entscheidung galt, war es ausgeschlossen, dass eine Vertretung der europäischen Völker durch Mehrheitsentscheidung die Politik der Gemeinschaften hätte (mit-)bestimmen können. Die Gemeinschaften durften keine Politik ohne oder gar gegen die Regierungen der Mitgliedstaaten machen. Kein Organ durfte aus dem angestrebten Einvernehmen vor aller Öffentlichkeit ausscheren. Dies wäre jedoch möglich gewesen, in manchen Fällen sogar wahrscheinlich geworden, hätte die Gesetzgebungs-hoheit ganz oder teilweise bei einem Parlament der europäischen Völker gelegen. Ein Nebeneinander des Regierens auf europäischer und nationaler Ebene hätte in den Gründerjahren der Gemeinschaften ein Konfliktpotential heraufbeschworen, dem der junge Staatenverbund nicht gewachsen gewesen wäre. Der Luxemburger Kompromiss machte deutlich, wie brisant die Lage trotz der zentralen Stellung der Regierungen im Ministerrat als wesentlichem Entscheidungsgremium war.

Demokratische Elemente gab es folglich in den Gründungsverträgen nur in Ansätzen. Die demokratische Gesinnung der Gründerstaaten sollte durchscheinen, mehr war nicht machbar. Bezeichnenderweise wurden die parlamentarischen Gremien der Verträge, die im Wesentlichen eine beratende Funktion hatten, jeweils als bloße „Versammlung“ bezeichnet, obwohl sie als – wenn auch nur indirekte – Volksvertretungen protokollarisch korrekt an erster Stelle unter den Organen aufgeführt wurden.³² Auch gab es von Anbeginn nur eine Versammlung für alle drei

³⁰ Schlob, in: Dauses, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, August 2005, A.II, Rdnr. 210, hält ihn für einen von Anfang an rechtlich nicht verbindlichen Text, schon wegen des darin enthaltenen Dissenses. Solange man die EU-Rechtsordnung nicht für eine autonome Verfassungsordnung hält, sondern sie an völkerrechtlichen Maßstäben misst, kommt aber der nachfolgenden langjährigen Praxis des Rates für das Verständnis des Inhalts des Kompromisses eine große Bedeutung zu, die Schlob nicht berücksichtigt. Man kann diese Praxis jedoch mit Fug und Recht durch die nunmehr ebensolange konträre Praxis fortlaufender Mehrheitsentscheidungen ohne Anrufung des „Kompromisses“ als erledigt ansehen. Die versteckte Weiterleitung der Übereinkunft in den Beitrittsverträgen ist allerdings bisher nicht aufgegeben worden und bleibt damit ein Störfaktor.

³¹ Art. IV-437 VVE. Die Aufgabe des kodifikatorischen Ansatzes durch den „Reformvertrag“ hat die unangenehme Folge, dass die Frage, ob der „Luxemburger Kompromiss“ weiter gilt, nicht klar entschieden ist.

³² Interessant zu beobachten ist, dass mit dem Vertrag von Maastricht der Europäische Rat, die Vertretung der Staats- bzw. Regierungschefs, als ranghöchstes Organ der Union geschaffen wor-

Gemeinschaften.³³ Nicht zuletzt auf diese Tatsache gestützt, gab sie sich 1962 den Namen „Europäisches Parlament“.³⁴ Bis zur Einheitlichen Akte von 1987 war dies eine institutionelle Anmaßung, die in der französischen Sprachfassung der gemeinschaftlichen Rechtstexte im Gegensatz zu den anderen Sprachfassungen nicht mitvollzogen wurde.³⁵ Wir stoßen hier wie im Falle des Luxemburger Kompromisses wieder auf eine jener Dunkelzonen, die als institutionelle Zweideutigkeiten den Gemeinschaften über Jahrzehnte erlaubt haben, mit unausgetragenen Verfassungskonflikten pragmatisch umzugehen und, ohne sie zu lösen oder die Bürger darüber aufzuklären, doch auf dem Wege der Integration weiter voranzuschreiten.

Obwohl der Luxemburger Kompromiss erweiterte Entscheidungsrechte des Europa-Parlaments auf lange Sicht ausschloss, wurde auf sein Drängen hin und mangels greifbarer anderer Integrationsfortschritte zur damaligen Zeit – sowohl die Pläne für eine Politische wie eine Währungsunion waren gescheitert – seine Direktwahl für 1979 beschlossen. Europa wollte in Zeiten der Krisen den Bürgern den Beweis seiner Handlungsfähigkeit und weiteres Voranschreiten der Integration bieten, selbst wenn es sich nur um ein Schaulaufen handelte, denn es wurde nicht einmal der Name „Versammlung“ geändert.

den ist. Er wird seitdem an erster Stelle genannt (vgl. Art. 4 und 5 EUV). Solche dem ungeübten Beobachter kaum erkennbaren Feinheiten der Vertragsgestaltung haben eine enorme politische und rechtliche Tragweite. Im Rang des Europäischen Rates vor dem Europäischen Parlament kommt klar zum Ausdruck, dass dieses nicht einen Souverän „europäisches Volk“ repräsentiert, ein Punkt, auf den wir wegen seiner fundamentalen Bedeutung zurückkommen werden. Dem historisch geschulten Betrachter drängt sich ein Vergleich mit der deutschen Reichsverfassung von 1871 auf (RGBl. S. 64), nach deren Präambel das Reich als Fürstenbund konzipiert war, der der „Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes“ diente. Die Europäische Union ist ihrer konstitutionellen Gestalt nach derzeit ein Bund von Mitgliedstaaten, der den Interessen seiner Bürger in vielfältig bestimmter Weise dient (vgl. Präambel zum geltenden Unionsvertrag, ABl. Nr. C 325 v. 24.12.2002, S. 39). Demgegenüber führt der Verfassungsentwurf, ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 1, das Parlament wieder als ranghöchstes Organ der Union an erster Stelle auf (Art. I-19 ff. VVE) und setzt der Union in Art. I-3 Abs. 1 VVE allgemein zum Ziel, „das Wohlergehen ihrer Völker“ zu fördern. Der zweite Absatz der Präambel spricht dagegen vom Wohle „aller Bewohner (Europas), auch der Schwächsten und Ärmsten“, während Art. I-19 VVE die „Interessen ihrer Bürgerinnen und Bürger“ zum Zweck der Tätigkeit der Union erklärt. In der Präambel des EWG-Vertrages wurde bescheidener die „stete Besserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ der Völker als wesentliches Ziel genannt. Die schwankende Terminologie des Verfassungsentwurfs (Völker, Bürger, Bewohner) verrät konzeptionelle Gegensätze im Konvent, die ihren Ursprung im Vertrag von Maastricht haben, in dessen Präambel zwar nur von den „Völkern“ die Rede ist, der aber in Art. B, zweiter Spiegelstrich der Union „Identität“ auf internationaler Ebene zuspricht und eine Unionsbürgerschaft (Art. 8 ff. EGV) kreierte (siehe ABl. Nr. C 191 v. 29.7.1992).

³³ Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften vom 25.3.1957.

³⁴ Siehe die Entschließung in ABl. v. 26.4.1962, S. 1045.

³⁵ Die Umbenennung der „Versammlung“ in „Europäisches Parlament“ erfolgte durch Art. 3 EEA, ABl. Nr. L 169 v. 29.6.1987.

Es war ein gefährliches Spiel, ein Parlament wählen zu lassen, das so gut wie keine Rechte hatte, die Parlamente in einer Demokratie zukommen. Bis heute lässt sich nicht sicher sagen, ob es sich um eine grundsätzliche Fehlentscheidung wegen der daraus resultierenden Frustration der Wähler und der dauernden Entfremdung von „ihrer“ Vertretung oder nur um einen voreiligen Schritt in die richtige Richtung handelte. Die Bewertung hängt entscheidend davon ab, ob man meint, das Europäische Parlament werde in absehbarer Zeit zu einer echten Volksvertretung aufsteigen und dann das Ansehen und Vertrauen gewinnen, deren es bedarf, um Bürgernähe und gelebte Demokratie in der Union herzustellen und zu gewährleisten. Ob dafür begründete Aussichten unter dem „Reformvertrag“ bestehen, wird zu erörtern sein.

Die Direktwahl des Europäischen Parlaments war als solche ein außerordentliches Ereignis und erregte dementsprechende Aufmerksamkeit. Von Sizilien bis zu den Orkney-Inseln, von den Pyrenäen bis zum Böhmer Wald wählten die Bürger eine gemeinsame Vertretung ihrer Interessen. Nie hatte es dergleichen in der europäischen Geschichte gegeben. Man mochte an eine europäische Sternstunde glauben. Führende Staatsmänner aus den Mitgliedstaaten kandidierten und wurden gewählt. Das Hohe Haus war also prominent besetzt. Die Wahlbeteiligung lag nur wenig unter dem Schnitt bei nationalen Wahlen (63 Prozent).³⁶ Die Eröffnung des direkt gewählten Parlaments war ein feierlicher und würdiger Augenblick, weil die Generation, die zwei von Europa ausgehende Weltkriege miterlebt und mitgekämpft hatte, noch stark vertreten war und ihrer Bewegung in feierlichen Reden Ausdruck verlieh.

Aber wie vorauszusehen trat die Ernüchterung rasch ein, und die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments ist heute kaum noch jemandem in Erinnerung. Weil das Gremium so gut wie keine parlamentarischen Rechte hatte, blieb es ein politisches Geisterhaus wie zuvor, als dort nur von den nationalen Parlamenten entsandte Vertreter saßen und mangels Vorlagen zu Sachthemen häufig über „Gott und die Welt“ debattierten. Ein großer Name nach dem anderen verschwand diskret von der Liste der Abgeordneten. Es blieb die zweite und dritte Reihe der Parteipolitiker. Manch einer, der anderswo zu kurz gekommen war, witterte hier Karrierechancen. Was Wunder, dass allen Einladungen an das Wahlvolk zum Trotz die Beteiligung an den nachfolgenden Europa-Wahlen im Senkflug bis auf 45,5 Prozent im Jahr 2004³⁷ zurückging und in zwei Mitgliedstaaten sogar bei bzw. deutlich unter peinlichen 20 Prozent lag.³⁸ Selbst die ständige Erweiterung des Mitspracherechts des Parlaments durch die Einheitliche Europäische Akte

³⁶ Siehe dazu *Fugmann/Kamp*, (Fn. 22), A.II, Rdnr. 77.

³⁷ Der Schnitt der Wahlbeteiligung wird durch die Wahlpflicht in Belgien und Luxemburg angehoben.

³⁸ Polen: 20,42 Prozent und Slowakei 16,66 Prozent.

sowie die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza vermochten am Desinteresse der Bürger an den Europa-Wahlen nichts zu ändern.

2. Die institutionellen Fragwürdigkeiten demokratischer Repräsentation auf europäischer Ebene

Seit Mitte der 80er Jahre haben sich in der Union die politischen Verhältnisse und der institutionelle Rahmen grundlegend verändert. Weil bei jeder der mittlerweile sechs Erweiterungen die Übernahme des gesamten erreichten gemeinschaftlichen Bestitzstandes (sogenannter *acquis communautaire*) den Beitrittsländern zur Pflicht gemacht wurde, haben sich auch die Gründerstaaten längst rechtlich gebunden, das durch die bisherige Integration Erreichte zu wahren. Die Union hat also die „Wagnisphase“ weit hinter sich gelassen und ist zu einer festen Größe der Weltpolitik geworden. Ein substantieller Rückbau, insbesondere ein institutioneller, ist damit rechtlich und politisch ausgeschlossen. Er käme einem politischen Erdbeben gleich. Allenfalls kann, so schwierig das in der Praxis wäre, ein Mitgliedstaat aus der Union austreten.³⁹ Selbst der Austritt einer Gruppe von Mitgliedstaaten ist denkbar. Eine Auflösung der Union nicht. Steht die Union aber auf sicherem Boden, wird ein starkes Parlament nicht nur möglich, sondern zur institutionellen Selbstverständlichkeit.

Allerdings könnte ein häufiger Rückgriff auf das zur Auflösung innerer Gegensätze geschaffene Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit die gerade errungene Stellung des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge der Union wieder in Frage stellen. Es befremdet bereits derzeit, dass bei Entscheidungen des Rates über den Euro nur die an der Endstufe der Währungsunion teilnehmenden Länder abstimmen, im Parlament eine solche Scheidung aber nicht vollzogen wird, also die Abgeordneten aller Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind.⁴⁰ Es handelt sich um eine Anomalie im demokratischen System, weil die Abgeordneten der nicht am Euro teilnehmenden Mitgliedstaaten für die den Euro betreffenden Entscheidungen kein Mandat erhalten haben. Sollte in einem bestimmten Stadium der Entwicklung der Union für weite Politikbereiche die Verstärkte Zusammenarbeit zur Anwendung kommen, gibt es nur zwei Möglichkeiten: Entweder auch im Parlament die Trennung zwischen teilnehmenden und nichtteilnehmenden Staaten zu vollziehen oder die Rechte des Parlaments in diesem Bereich zurückzuschrauben. Beides wäre der demokratischen Entwicklung der Union abträglich. Die Rückwirkungen der Verstärkten Zusammenarbeit auf die demokratische

³⁹ Vgl. den innovativen Art. I-60 VVE, der das Verfahren erleichtert und vom „Reformvertrag“ übernommen wird. Bisher war ein Austritt zwar nicht vorgesehen, konnte aber, wie das Ausscheiden des dänischen Landesteils Grönlands 1984 durch eine von allen Mitgliedstaaten ratifizierte Vertragsänderung zeigt, problemlos erfolgen, vgl. ABl. Nr. L 29 v. 1.2.1985, S. 1.

⁴⁰ Art. 122 Abs. 5 EGV setzt lediglich das Stimmrecht der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten im Rat aus.

Struktur der Union zeigt, dass dieser Ausweg aus dem Dilemma grundlegender Meinungsverschiedenheiten unter Gruppen von Mitgliedstaaten institutionell langfristig nur in sehr engem Rahmen gangbar ist.

Aber wenden wir den Blick noch einmal zurück. Das Programm zur Verwirklichung des Binnenmarktes und die angewachsene Zahl von Mitgliedstaaten zwangen dazu, die seit dem Luxemburger Kompromiss übliche missbräuchliche Praxis des Rates aufzugeben, sämtliche wichtigen Fragen einvernehmlich zu entscheiden. Anders hätte sich die Arbeitsfähigkeit der erweiterten Gemeinschaft nicht bewahren und ihre neuen gewaltigen Aufgaben sich nicht bewältigen lassen. Der „Kompromiss“ wurde damit auf seine ursprüngliche Tragweite (wirklich lebenswichtige Interessen eines Mitgliedstaates zu schützen) zurückgestutzt, der supranationale Charakter der Union in der institutionellen Praxis wieder-, genauer, überhaupt erst voll hergestellt.

Sind Mehrheitsentscheidungen die Regel, öffnet sich Raum für die Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die Entscheidungsfindung. Ein Parlament entscheidet notwendigerweise mit Mehrheit und stellt nur in einem auf Mehrheitsentscheidung eingestimmten Machtapparat keinen Fremdkörper da. Eine fortlaufende Erweiterung der Mitentscheidungsbefugnisse des Parlaments war deshalb die logische Folge des ehrgeizigen Binnenmarktprogramms. Es hatte obendrein die Zuständigkeiten der Union derart erweitert, dass abgesehen von einem harten Kern der Außen- und Sicherheitspolitik kaum ein Lebensbereich dauerhaft davon ausgenommen blieb. Ohne durchgreifende Demokratisierung ließ sich soviel Ausübung von Herrschaftsmacht politisch nicht länger rechtfertigen,⁴¹ weil sie staatsgleich ist.

Aber ebensowenig wie die Direktwahl hat die Ausweitung der Machtbefugnisse des Europäischen Parlaments zu einer wirklichen Demokratisierung der Union, also zu Bürgernähe und gelebter Demokratie geführt. Die Union erhielt lediglich demokratischere Strukturen. Mit Leben erfüllt wurden sie nicht. Ob sich daran in Zukunft etwas ändern wird, lässt sich gerade wegen der Haltung der Mehrheit der Parlamentarier bezweifeln. Sie denken zu viel an ihre eigenen institutionellen Rechte und zu wenig an die notwendigen Voraussetzungen jeder lebendigen Demokratie. Sie bejubeln als Erfolg, dass der „Reformvertrag“ dem Verfassungsentwurf im Hinblick auf eine umfassende Demokratisierung nicht nachsteht, indem er das Parlament neben den Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber und zugleich wieder zum ranghöchstem Organ erhebt.⁴² Aber dies allein reicht nicht für eine grund-

⁴¹ Ganz herrschende Meinung, vgl. etwa *Rex*, Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Legitimierung der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften, in: Gs. Geck, 1989, S. 625; *Lecheler*, Braucht die „Europäische Union“ eine Verfassung? – Bemerkungen zum verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. September 1993, in: Gs. Grabitz, 1995, S. 393 (403); *Pernice*, Maastricht, Staat und Demokratie, Die Verwaltung 1993, S. 449 (475).

⁴² Siehe Fn. 32.

legende Demokratisierung der Union. Das liegt zum Einen an den andauernden konzeptionellen Zweideutigkeiten in den Vertragstexten und zum Anderen am Mangel einer europäischen Streitkultur. Für diesen Mangel trägt das Parlament die alleinige Verantwortung. Wenden wir uns aber zunächst den konzeptionellen Disharmonien in den Verträgen zu.

a) Demokratie setzt durchschaubare Herrschaftsstrukturen voraus. Aber bis heute ist nicht klar, wen das Europäische Parlament repräsentiert: Die Völker der Mitgliedstaaten, die Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten oder die Bürger der Union als Gesamtheit? Die geltenden Bestimmungen des EG-Vertrages und der Verfassungsentwurf, dem der „Reformvertrag“ folgt,⁴³ enthalten dazu gegensätzliche Festlegungen. Beide sind jeweils nur scheinbar eindeutig, denn sie werden durch zahlreiche Inkohärenzen der Texte oder abweichende institutionelle Praktiken in Frage gestellt.

Ausgangspunkt unserer Untersuchung ist das geltende Unionsrecht mit den Art. 189 und 190 EGV. Dort heißt es in kaum zu überbietender Deutlichkeit, das Europäische Parlament bestehe „aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ und die Mitglieder des Parlaments seien Abgeordnete „der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten“. Diese an sich klaren Regelungen werden jedoch durch die politische und die Rechtspraxis seit Jahrzehnten widerlegt und stehen in einem Spannungsverhältnis zu anderen Bestimmungen, so dass sich der Eindruck aufdrängt, sie seien überholt.

Mit dem Charakter des Europäischen Parlaments als Vertretung der Völker der Union steht im Widerspruch, dass das Wahlverfahren national durchlässig ist. Der Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, der in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, darf dort sein aktives und passives Wahlrecht ausüben, obwohl er nicht zum Staatsvolk gehört.⁴⁴ Dieser Ausnahme mag allein wenig Gewicht zukommen, weil sie bisher nur eine kleine Personengruppe betrifft. Im Widerspruch zur „Völkervertretung“ steht jedoch auch die gerade beschriebene Regelung, wonach auch die Abgeordneten nicht am Euro teilnehmender Länder voll stimmberechtigt sind, wenn es um die Währungsgesetzgebung geht.

Noch sehr viel grundsätzlicher widerspricht den Art. 189, 190 EGV, dass die Mitglieder des Parlaments nicht nach Nationalitäten getrennt sitzen, sondern sich in übernationalen Fraktionen zusammenschließen. Artikel 191 EGV,⁴⁵ der politische Parteien auf europäischer (also transnationaler) Ebene als wichtigen Faktor der

⁴³ Da die Bestimmungen des „Reformvertrages“ zum Zeitpunkt der Niederschrift dieser Betrachtung noch nicht ausformuliert sind, bezieht sich die Erörterung hier auf die Bestimmungen des Verfassungsentwurfs.

⁴⁴ Siehe Art. 19 Abs. 2 EGV.

⁴⁵ Als Art. 138a eingefügt durch den Vertrag von Maastricht, seit dem Vertrag von Amsterdam Art. 191.

Integration in der Union bezeichnet und ihre Bedeutung für „ein europäisches Bewusstsein“ sowie als Sprachrohr des politischen Willens „der Bürger der Union“ herausstreckt, zeigt die rechtlichen Spannungen innerhalb desselben Abschnitts des EG-Vertrages auf, weil über die Zugehörigkeit zu einer transnationalen Partei die nationale Einbindung der Abgeordneten verloren geht. Verstärkt wird die Auffassung, der Wortlaut der Art. 189 und 190 EGV sei von der Entwicklung überholt, durch die im Gefolge der Einführung einer Unionsbürgerschaft⁴⁶ nunmehr durchgehende Ansprache der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten als „Unionsbürger“ in den neueren politischen und Rechtstexten.⁴⁷

Folgerichtig sieht der Verfassungsentwurf in Art. I-20 Abs. 2 vor, dass sich das Europäische Parlament „aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ zusammensetzt. Das ist eine grundlegende Änderung. Sie ist nicht bloß sprachlich-formaler Natur. Die Einbindung der europäischen Bürger in ihre Mitgliedstaaten, ihr Verbund zu Staatsvölkern werden bewusst übergangen, demnach als nachrangig eingestuft, während sie in den Art. 189 und 190 EGV das zentrale Element sind. Zwar konstituiert Art. I-20 noch kein europäisches Unionsvolk. Ein solches tritt auch nicht an die Stelle der Völker der Mitgliedstaaten. Aber zumindest für die Wahl des Europa-Parlaments wird damit zum ersten Mal in der Geschichte der Union eine direkte und dem Anspruch nach egalitäre⁴⁸ rechtliche Verbundenheit der einzelnen Bürger geschaffen. Sie bilden über die Staaten hinweg konstitutionell eine „(vereinigte) europäische Bürgerschaft“.⁴⁹ Die französische und englische Wortfassung („citoyens de l’union“ und „the Union’s citizens“).

⁴⁶ Art. 17 ff. EGV.

⁴⁷ So auch jüngst die „Berliner Erklärung“ (Fn. 1). Vgl. ferner den letzten Satz der Erklärung (Nr. 47) Spaniens zur Definition des Begriffs „Staatsangehöriger“ des Verfassungsentwurfs, ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 474.

⁴⁸ Vgl. Art. I-45 VVE, der für die Union den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger aufstellt.

⁴⁹ Everling sieht die Union bereits derzeit als föderal verfasstes Verbundsystem von Staaten und Bürgern an (Die Europäische Union im Spannungsfeld von gemeinschaftlicher und nationaler Politik und Rechtsordnung, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 890). Die Vorstellung, dass die Europäischen Gemeinschaften nicht nur ein Zusammenschluss von Staaten, sondern auch von deren Bürgern sind, stammt von Grabitz, vgl. die Nachweise dazu in seinen Schriften bei Schneider, (Fn. 25), S. 679 f. Die fehlende transnationale Bindung der Bürger, vgl. Habermas, (Fn. 6), S. 82 – allenfalls könnte ein „europäisches Bewusstsein“ als Bindeglied angeführt werden – spricht aber gegen die Auffassung, die Europäischen Gemeinschaften seien von ihrem Ursprung her nicht nur ein Zusammenschluss von Staaten („civitas civitatum“), sondern auch ein Zusammenschluss ihrer Bürger, eine „civitas civium“, gewesen. Im Folgenden wird für den letzteren Begriff das deutsche Wort „Bürgerschaft“ verwendet. Gleichwohl erfährt Grabitz’ These durch die neuere Entwicklung eine späte Anerkennung und Aufwertung. Im Weltmaßstab sah bereits Kant den Menschen nach einem Weltbürgerrecht „als Bürger eines allgemeinen Menschenstaats“, Zum Ewigen Frieden, Zweiter Abschnitt, eingangs. Die Europäische Union ist im Übrigen ein „Friedensbund (foedus pacificum)“ in Kants Sinne, ibid., im Zweiten Definitivartikel.

machen aufgrund der separaten Stellung des Worts „Bürger“ den juristischen Quantensprung deutlicher als das zusammengesetzte deutsche Wort „Unionsbürger“.⁵⁰ Dieser Begriff schließt augenfälliger als die englische und französische Sprachfassung an die Unionsbürgerschaft (Art. I-10 VVE) an, welche die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats voraussetzt.⁵¹

Deutlicher noch im Sinne der Konstituierung einer „europäischen Bürgerschaft“ als politisches Korps ist Art. I-46 VVE abgefasst. Schon der erste Unterabsatz seines Absatz 2 geht weiter als Art. I-20 Abs. 2 VVE, indem er sagt, dass die „Bürgerinnen und Bürger [...] auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten“ sind. Zwar scheint der terminologische Bezug auf Art. I-10 („Unionsbürger/Bürger der Union“) nur weggefallen zu sein, um eine Verdoppelung des Wortes „Union“ zu vermeiden. Doch bringt der zweite Unterabsatz Klarheit dahin, dass es künftig eine europäische Bürgerschaft als politisches Korps geben soll, welches das Europäische Parlament wählt und von diesem vertreten wird.⁵² Die den Europäischen Rat und den (Minister-)Rat bildenden Staats- oder Regierungschefs bzw. Regierungen werden nämlich im Gegensatz dazu als Vertreter der Mitgliedstaaten bezeichnet. Das ist völkerrechtlich richtig, macht aber institutionalen keinen Sinn, da man die Staaten und ihre Völker nicht voneinander trennen kann, selbst wenn man letztere zu Bürgern atomisiert und somit ihre Einbindung in die Hülle eines Staatsvolks sprachlich entfernt. In einer Republik oder parlamentarischen Monarchie ist Souverän des Staates das Volk, was nichts anderes heißt als die Gesamtheit der Staatsbürger. Regierungen vertreten (übrigens ganz unabhängig von ihrer demokratischen Legitimation) in den zwischenstaatlichen Beziehungen (nach außen) einen Staat, also auch das Staatsvolk als dessen notwendigen Bestandteil. Verfassungsrechtlich (nach innen) handeln sie aber in einer Demokratie nur im Namen einer Mehrheit des Volkes (Parlaments). Das Staatsvolk in seiner Gesamtheit wird dagegen im Staat von der demokratisch gewählten Volksvertretung (dem Parlament) repräsentiert. Zwischen Staaten und ihren Bürgern zu differenzieren, schafft also begrifflich Gegensätze, wo es rechtlich keine gibt. Die Vertretung der Bürger der Union über das Europäische Parlament als eine unmittelbare⁵³ (Art. I-46 Abs. 2 UAbs. 1 VVE) und über die Regierungen als eine mittelbare⁵⁴ (UAbs. 2) zu begreifen, ändert nichts an der Unsinnigkeit des

⁵⁰ Die französische und englische Fassung vermeiden auch die nervende Verdoppelung der Angeprochenen (männlich/weiblich), die wahrhaft keine Werbung für Deutsch als Rechtssprache ist.

⁵¹ Es ist nicht anzunehmen, dass dahinter eine politische Absicht stand, da in Art. 191 EGV auch im Deutschen der Begriff „Bürger der Union“ gebraucht wird.

⁵² Die fürsorgliche Inbesitznahme „ihrer Bürger“ als Schutzobjekte durch die Union in Art. I-3 Abs. 2 VVE bekräftigt dies. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die in Fn. 47 genannte Erklärung Spaniens.

⁵³ Als solche ausdrücklich benannt.

Konzepts. Niemand lässt sich zugleich unmittelbar und mittelbar vertreten. Warum sollten es die europäischen Bürger tun? Der gewählte Ansatz dient vielmehr dazu, die grundlegende Neuerung der Stellung des Parlaments im Verfassungsgefüge der Union zu verschleiern.⁵⁵

Während es in einem Einheitsstaat keinen Sinn macht, zwischen unmittelbarer und mittelbarer Vertretung desselben Volkes (= derselben Bürger) zu unterscheiden, macht es in einem bundesstaatlichen System durchaus Sinn, zwischen dem Gesamtstaat (= dem Gesamtvolk) und den einzelnen Teilstaaten (= Teilvölkern) zu differenzieren. Auf dieser Unterscheidung beruhen, bei aller Verschiedenheit im Einzelnen, das amerikanische, das deutsche und das schweizerische Zweikammernsystem, mit Hilfe dessen die Bürger der kleinen Teilstaaten durch zu diesem Zweck gewählte Vertreter (USA, Schweiz) oder durch ihre Regierungen (Deutschland) über die zweite Kammer wegen ihrer eigenen Staatlichkeit ein größeres politisches Gewicht erhalten, als sie in der Vertretung des gesamten Volkes (dem Parlament) haben. Die beiden Unterabsätze von Art. I-46 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs ergeben also institutionell nur Sinn, wenn man sie dahin versteht, dass das Europäische Parlament die Bürger der Union als Ganzes, also als politisch verfasste europäische Bürgerschaft⁵⁶ repräsentiert, während die Vertreter der Regierungen im Europäischen Rat und im Ministerrat die Mitgliedstaaten (und damit jeweils nur deren Bürger) als Teile der Union vertreten. Daraus lässt sich ableiten, dass das Europäische Parlament als Institution – ähnlich wie die Kommission⁵⁷ – dem allgemeinen Wohl der Union verpflichtet ist. Dies rechtfertigt in begrenztem Umfang die geschilderte Anomalie, dass in Fragen des Euro alle Abgeordneten und

⁵⁴ Nicht ausdrücklich so benannt, sondern nur aus dem Text erschließbar, der sich im Übrigen in einem Dozierton gefällt („[...] Regierungen, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalem Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.“), der für einen Rechtstext unangemessen ist. Der Grund für diese redaktionelle Unart ist offensichtlich: Hier sollte eine doppelte demokratische Legitimation europäischer Machtausübung bezeugt werden.

⁵⁵ Den Verfassungsentwurf zeichnet ohnehin eine schwankende Terminologie aus (vgl. Fn. 32), weil einerseits eine Atomisierung der Staatsvölker Europas erfolgt, indem direkt die (einzelnen) Bürger der Europäischen Union als Gesamtheit auftreten (vgl. etwa den letzten Absatz der Präambel sowie Art. I-1, I-3 Abs. 2, I-10, I-20 Abs. 2 VVE), aber auch die Völker genannt werden (vgl. Abs. 3 der Präambel sowie Art. I-3 Abs. 1 VVE), und er an anderer Stelle Bürger und Staaten gegeneinander stellt, was, wie ausgeführt wurde, unsinnig ist (Präambel letzter Absatz, Art. I-1 Abs. 1). Dagegen werden in der „Berliner Erklärung“ durchgehend die „Bürger der Union“ angeprochen werden. Der Wortlaut des Verfassungsentwurfs und der „Berliner Erklärung“ könnten für ein europäischen Staatsvolk im Werden sprechen. Die Frage wird uns noch eingehender beschäftigen.

⁵⁶ Der Terminus ließe sich ohne weiteres zu „Europäische Bürgerschaft“ verfestigen. Darauf wird hier jedoch verzichtet, weil es sich vorerst um eine rechtliche Erschließung handelt, die sprachlich im Text nur sehr unvollkommen zum Ausdruck kommt.

⁵⁷ So ausdrücklich die Art. 213 Abs. 2 EGV und I-26 VVE.

nicht nur die der teilnehmenden Staaten stimmberechtigt sind. Das allgemeine Wohl der Union muss Ausgangs- und Mittelpunkt der Arbeit von Parlament und Kommission sein. Teilinteressen dürfen nur einfließen, wenn sie mit dem allgemeinen Wohl der Union vereinbar sind, während sich in „den Räten“ gerade die Teilinteressen der Mitgliedstaaten artikulieren, damit zwischen ihnen ein Ausgleich gefunden wird, der dem gemeinsamen Wohl entspricht. Ein Parlament, das nicht die gesamte europäische Bürgerschaft repräsentiert, sondern aus Vertretern der Völker der Union besteht, setzt dagegen wie der Rat konzeptionell bei den Teilinteressen an, um sie zusammenzubringen. So aber versteht sich das Parlament seit Anbeginn trotz des Wortlauts der Art. 189, 190 EGV mehrheitlich nicht.

Die Konstituierung einer gesamteuropäischen Bürgerschaft (*civitas civium*) gibt der Verleihung der Unionsbürgerschaft an die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten seit Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht nachträglich Sinn, den sie über den untauglichen Versuch hinaus, europäische Identität zu stiften,⁵⁸ bisher nicht hatte. Der geringe substantielle Gehalt der Unionsbürgerschaft macht sie nämlich nur für eine winzige Zahl von Bürgern der Mitgliedstaaten, wenn überhaupt, interessant. Ohnehin ist nicht ersichtlich, wozu es einer Unionsbürgerschaft bedarf, um die Rechte zu begründen, die sie verleiht. Wie in anderen Bestimmungen des EG-Vertrages auch (etwa Art. 43, 49 EGV), die weit substantieller sind, hätte dazu der Begriff „Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates“ gereicht.

Die Unionsbürgerschaft (des Individuums) ist jedoch Voraussetzung zur Konstituierung einer transnationalen europäischen Bürgerschaft, politisch wie rechtlich. Von daher macht sie Sinn. Sehr viel Sinn. Das Beispiel zeigt, Welch lange Zeiträume einzelne Kreationen der Rechtsordnung der Union brauchen, um in ihrer Bedeutung voll erkennbar zu werden, und wie schnell sie aus nahezu völliger Bedeutungslosigkeit zu höchster Bedeutung aufsteigen können.

Der Verfassungsentwurf und ihm folgend der „Reformvertrag“ erheben das Europäische Parlament demnach nicht nur zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber neben den Rat, sondern ändern seine Stellung in der Rechtsordnung (Verfassungsordnung) der Union grundlegend, indem es aus einer Völkervertretung zu einer Volksvertretung (aller Bürger der Union) wird. Es rückt damit nicht nur zum ranghöchsten, sondern zum bedeutendsten Organ der Union auf. Die Konstituierung einer europäischen Bürgerschaft, zunächst nur zum Zwecke der Wahl des Europäischen Parlaments, kann – wiederum langfristig – durchaus als erster Schritt in Richtung auf die spätere Konstituierung eines „Unionsvolkes“ gesehen werden. Dabei ist der Begriff „Volk“ in einem rein rechtlichen Sinne zu verstehen, so wie es etwa kein belgisches oder schweizerisches Volk, aber ein belgisches und schweizerisches Staatsvolk gibt.

⁵⁸ Habermas, (Fn. 6), S. 82, vermag bisher keine europäische Identität zu erkennen. Der Wegfall der von der Verfassung gewählten Symbole arbeitet ihrer Entstehung frontal entgegen.

Es ist erstaunlich, dass der „Reformvertrag“ an dieser kühnen institutionellen Neuerung (Konstituierung einer europäischen Bürgerschaft) und der daraus erwachsenden Rolle des Parlaments nichts ändert, sondern insoweit die Regelungen des Verfassungsentwurfs unverändert übernimmt, obwohl die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates klarzumachen versuchen, der „Reformvertrag“ habe keinen Verfassungscharakter.⁵⁹

Dem Anspruch des Europäischen Parlaments, die Interessen der vereinigten Bürgerschaft der Union nach dem „Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger“ zu vertreten (Art. I-45 VVE), widerspricht jedoch, dass die Unionsbürger extrem ungleich im Europäischen Parlament vertreten sind. Ein luxemburgischer und ein maltesischer Staatsbürger haben ein zehneinhalfmal größeres Stimmengewicht als ein deutscher. Sie sind demnach mehr als zehnmal stärker im Europäischen Parlament vertreten als dieser. Eine derart unterschiedliche Gewichtung lässt sich allein aus föderalen Grundsätzen ableiten (die kleinen Staaten sollen gegen eine ständige Majorisierung durch die Bevölkerungsmehrheit der großen Staaten geschützt werden), nicht aber nach den vom Verfassungsentwurf und ihm folgend dem „Reformvertrag“ mehrfach beschworenen demokratischen Grundsätzen rechtfertigen, die notwendigerweise egalitären Charakter haben. Außerdem schützt selbst die überproportionale Vertretung kleinerer Staaten im Parlament nicht vor der Majorisierung, weil die tatsächlichen Ungleichgewichte einfach zu groß sind.

Institutionell vollends ins Kuriose gerät die Ungleichgewichtung der Bürger der Union im Parlament dadurch, dass im Rat, wo sich das Stimmengewicht eines Mitgliedstaates ähnlich wie die ihm zustehende Abgeordnetenzahl nach der Bevölkerungsstärke richtet, das Erfordernis, bei der Entscheidung eine deutliche Mehrheit der Bürger der Union zu repräsentieren, seit dem Vertrag von Nizza ein größeres Gewicht hat als im Europäischen Parlament, obwohl doch dieses die Gesamtheit der Unionsbürger vertreten soll.⁶⁰ Hier zeigt sich eine schwerwiegende Inkohärenz im institutionellen Gefüge der Union. Wenn Parlament und Rat gemeinsam Gesetzgeber sind, sollte das Parlament möglichst dem Bevölkerungsstand der einzelnen Wahlgebiete entsprechend zusammengesetzt sein. Eine Mindestvertretung von zwei oder höchstens drei Abgeordneten pro Mitgliedstaat wäre hinnehmbar.⁶¹ Dagegen sollte im Rat eine die kleineren Staaten begünstigende Stimmengewichtung

⁵⁹ Unter Abschnitt I.3. Man wird bei dieser Aussage an das berühmte Bild des belgischen Surrealisten Magritte erinnert, das eine Pfeife zeigt, dessen Titel aber lautet: „Ceci n'est pas une pipe“. Prophetische Kunst!

⁶⁰ Art. 205 Abs. 4 EGV erlaubt einem Mitgliedstaat zu verlangen, dass die qualifizierte Mehrheit im Rat von Mitgliedstaaten getragen wird, die mindestens 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union repräsentieren. Ähnlich Art. I-25 VVE, wobei 65 Prozent als Schwelle festgesetzt wurden.

⁶¹ Vgl. Art. 72 Abs. 2 der schweizerischen Bundesverfassung, der aber jedem Kanton oder Halbkanton nur Anspruch auf mindestens einen Abgeordneten gibt.

gelten und, wenn nicht – wie es am besten wäre – das Prinzip „ein Staat, eine Stimme“ gewählt wird, allenfalls sehr grob nach Leicht-, Mittel- und Schwergewichten unter den Staaten unterschieden werden, wobei die Bevölkerungszahl nicht das alleinige Kriterium zu sein brauchte. Der erbitterte Streit um das Stimmengewicht im Rat, der schwer auf dem Brüsseler „Reformgipfel“ lastete und die Entwicklung der Union noch lange überschattet wird, hätte also vermieden werden können, wenn man vorher grundsätzlicher über die jeweilige Rolle von Parlament und Rat im institutionellen Gefüge der Union der Zukunft nachgedacht und sich zu einer Konzeption durchgerungen hätte, welche die ihrer Natur nach gegenläufigen föderalen und demokratischen Grundsätze durch Ausgestaltung des Rates zu einem Organ, in dem alle Mitgliedstaaten gleich oder annähernd gleich vertreten sind, und des Parlaments zu einem Organ, das grosso modo die Bevölkerungsstärke der Mitgliedstaaten widerspiegelt, ausgestaltet hätte. Aber um solche grundlegenden Überlegungen beraubt man sich, weil man sich bei Abfassung der Vertragsbestimmungen unnötig unter Zeitdruck setzt.

b) Die vorstehende Analyse des geltenden und des konzipierten EU-Rechts belegt, dass der „Reformvertrag“ im Anschluss an den Verfassungsentwurf die Union zwar grundlegend und weitreichend demokratisch strukturieren wird, dies aber nicht mit der erforderlichen Deutlichkeit hinsichtlich der Tragweite des Gesamtkonzepts und einzelner Bestimmungen geschieht. Demokratisierung darf nicht mit einem ihr konträren Mittel, der Verschleierung, durchgesetzt werden. Der Zweck heiligt nicht die Mittel. Auf diese Weise schafft man nicht das nötige Vertrauen in die europäischen Institutionen und damit in das Integrationswerk selbst.

Zur gebotenen Transparenz gehört die klare Feststellung, dass mehr Demokratisierung zwangsläufig mit mehr Integration einhergeht. Beides bedingt sich gegenseitig. Mehr Integration erzwingt mehr Demokratie, und mehr Demokratie führt zu mehr Integration. Dass die Zentralgewalt, auch und gerade die demokratische, die Einheitlichkeit liebt, hat *Alexis de Tocqueville* in seinen Betrachtungen über die Demokratie in Amerika bereits 1835 festgestellt.⁶² Der Wahrheitsgehalt dieser frühen Erkenntnis über das Wesen der Demokratie hat sich seitdem, wie alle Erfahrung demokratischer Bundesstaaten zeigt, verfestigt. Weil sie dies wissen, lehnen die Integrationsgegner und Euroskeptiker die Demokratisierung auf europäischer Ebene ab und wollen die demokratische Kontrolle der Union über die nationalen Parlamente sicherstellen. Der „Reformvertrag“ verleiht der Union endlich demokratische Strukturen, versucht aber zugleich, ihre Folgen zu verhindern oder jedenfalls zu verbergen. Angemessener als versteckte Inkohärenzen wäre eine offene Debatte über diese Fragen.

Wegen ihrer herausragenden Bedeutung für die Weiterentwicklung der Union muss der europäischen Öffentlichkeit das Zusammenspiel von Demokratisierung,

⁶² *Alexis de Tocqueville*, „De la Democratie en Amerique“, Zweiter Band im Kapitel 27.

die alle einfordern, und verstärkter Integration, der viele skeptisch gegenüberstehen, bewusst gemacht und eingehend diskutiert werden. Die weitreichende Demokratisierung der Entscheidungsprozesse in der Union durch eine europäische Volksvertretung mit umfassenden Rechten macht nur Sinn, wenn gleichzeitig oder jedenfalls auf längere Sicht die Integration erheblich vorangetrieben wird. Es ist also an der Zeit, sich offen darüber auszusprechen, welches das Ziel der Integration ist.⁶³ Man kann diese Frage nicht mehr – wie bisher – mit der Behauptung im Raum stehen lassen, die Wegstrecke sei noch unabsehbar lang, weshalb es unsinnig sei, sie jetzt schon auszumessen. Die damit verbundene Hoffnung ist, Widersprüche über das Ziel nicht aufkommen zu lassen und möglichst viele Mitgliedstaaten noch ein möglichst langes Stück Weg mitzunehmen. In der Vergangenheit hat diese Strategie Erfolge erzielt. Doch sie wird nicht mehr aufgehen. Die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, mitten in „Kerneuropa“, belegen es: Die Integration ist so weit fortgeschritten, dass – anders als in der Vergangenheit – jeder größere Schritt voran in eine neue politische Landschaft führt.

Dies zu kaschieren, wird vom Bürger zu Recht als Versuch, ihn zu hintergehen und in Unmündigkeit zu halten, verstanden. Er weigert sich, einfach blind weiter zu laufen. Er möchte von der Richtigkeit und Qualität des Weges und des Ziels überzeugt werden. Vernebelung des Weges macht ihn scheu und misstrauisch.

III. Die fehlende Streitkultur

a) Eine durchgreifende Demokratisierung der Union ist überfällig und eine weitere Aufwertung des Europäischen Parlaments, wie sie der „Reformvertrag“ im Anschluss an den Verfassungsentwurf vorsieht, dafür unabdinglich. Es ist deshalb betrüblich festzustellen, dass das Europäischen Parlament sich seiner Aufgabe, lebendige Demokratie transnational zu schaffen und abzubilden, bisher nicht gewachsen zeigt.

Für die Mehrzahl der Abgeordneten reduziert sich die Demokratisierung der Union auf die Erweiterung ihrer Machtbefugnisse. Wie wenig es ihnen jedoch gelungen ist und wie wenig ihnen daran liegt, europäische Demokratie im Dialog mit den Bürgern und unter deren Kontrolle zu praktizieren, zeigt sich an der erschreckend niedrigen Wahlbeteiligung bei den Europa-Wahlen, und weit mehr noch an dem Fatalismus, mit dem die von einer Minderheit der europäischen Bürger Gewählten sie hinnehmen. Wenn im Schnitt der Mitgliedstaaten deutlich weni-

⁶³ Zur juristischen Analyse der Finalität siehe von Haltern, Gestalt und Finalität, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 803 ff.; Tomuschat, Das Endziel der europäischen Integration – Maastricht ad infinitum?, DVBl. 1996, S. 1073.

ger als die Hälfte der europäischen Bürger zur Wahlurne geht, ist es unmöglich, von gelebter Demokratie und von demokratischer Legitimation des Europäischen Parlaments zu sprechen. Solange die Parteien diese Situation nicht als eigenes Ver sagen begreifen, wird sich wenig daran ändern.

Die Bilanz ihrer Arbeit fällt insoweit übel aus: Annähernd dreißig Jahre, die seit der ersten Direktwahl im Jahre 1979 vergangen sind, hätten ausgereicht, die Bürger mit den Institutionen der Union und den auf dieser Ebene aktiven politischen Gruppierungen vertraut zu machen, wenn man sich ernsthaft darum bemüht hätte. Dabei geht es nicht um abstrakte Belehrungen darüber, wie die Institutionen arbeiten und zusammengesetzt sind. Die werden bei jeder passenden Gelegenheit und in Form bunter Dokumente reichlich erteilt. Auch im nationalen Rahmen verstehen die Bürger die genauen Entscheidungsabläufe kaum. Wissen ist also nicht entscheidend – Teilnahme und Einflussnahme sind es.

Demokratie muss im Gespräch mit den Menschen sowie durch offene, verständliche politische Debatten in der Union vorgelebt werden. Die Befugnisse des Parlaments betreffen Politikbereiche, die die Bürger unmittelbar angehen: Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz, Umweltschutz, Landwirtschaft, Innere Sicherheit, Verkehr und Wettbewerb, um nur die wichtigsten zu nennen. Wer behauptet, sie seien dem Bürger gleichgültig und die zur Lösung anstehenden Fragen nicht vermittelbar, ist unglaublich. Der Bürger würde zur Wahlurne gehen, wäre er überzeugt, mit seiner Stimmabgabe die Entscheidungen in den genannten Politikbereichen in dem von ihm gewünschten Sinne beeinflussen zu können. Die Parteien, die auf europäischer Ebene antreten, bemühen sich aber nicht, dem Bürger die in der bevorstehenden Legislaturperiode zur Entscheidung anstehenden Sachfragen zu vermitteln und ihm ihre jeweilige Position klarzumachen.

Gerade weil der Wahlkampf nicht an Persönlichkeiten festgemacht wird, ist es unabdinglich, die Sachfragen soweit irgend möglich zu konkretisieren und klare Alternativen anzubieten. Der Europawahlkampf böte den Parteien die Möglichkeit, aus der Not eine Tugend zu machen und wieder das zu tun, wozu sie in einer funktionierenden Demokratie berufen sind: Nicht allgemeine Sympathie- und Sloganwerbung zu betreiben, sondern hart an der Sache zu argumentieren. Es kommt also nicht vorrangig auf konkrete Ergebnisse an, die die Institutionen produzieren, wie der Europäische Rat zu meinen scheint,⁶⁴ sondern vor allem darauf, dass Positionen und Zielvorstellungen der konkurrierenden politischen Kräfte sichtbar werden und der Wähler über seine Stimmabgabe zugunsten der einen und der anderen die Entscheidungen beeinflussen und das Geschehen kontrollieren kann.

Daran fehlt es. Das Europäische Parlament wird zwar von den Bürgern der Union direkt gewählt, jedoch findet im Kampf um die Stimmen keine politische Debatte

⁶⁴ Schlussfolgerungen vom 15. u. 16.6.2006, Ratsdokument 10633/06, Punkt 4.

über politische Inhalte statt. Der Wähler kann sich bestenfalls für eine Richtung aussprechen, aber er weiß weder, um welche wesentlichen Fragen es in den kommenden fünf Jahren der Legislaturperiode gehen wird und schon gar nicht, welche Position die einzelnen Parteien dazu einnehmen werden.

Diesem desaströsen Befund zum Trotz wird im Europäischen Parlament engagierte, häufig sogar gute, ja exzellente Politik gemacht. Zahlreiche Verbesserungen des praktischen Lebens der Bürger sind dem Einsatz des Parlaments zu verdanken (Reiseerleichterungen, Verbraucherschutz, niedrigere Bank- und Telefongebühren im grenzüberschreitenden Verkehr u.v.m.). Niemand weiß aber, welchen politischen Kräften sie zu verdanken sind. Für den Bürger erscheint, wenn überhaupt, nur „das Parlament“ als Urheber. Wenn es *das Parlament* war, wozu soll er dann wählen gehen? Ein Parlament wird es auch bei 5 Prozent Wahlbeteiligung geben. Und außerdem: Gute Politik machen – bei aller Kritik – häufig auch Rat und Kommission. Durch die Qualität seiner Arbeit allein kann sich das Parlament nicht im Verhältnis zu den anderen Organen auszeichnen. Es wird dabei nicht ausreichend wahrgenommen.⁶⁵ Da es obendrein das finanziell und von der Mitgliederzahl her aufwendigste der politischen Organe der Union ist, muss es seine Bedeutung besonders rechtfertigen. Dies bis heute nicht erkannt zu haben, ist ihm vorzuwerfen. Es hat zwar hartnäckig (und vollkommen zu Recht) um die Ausweitung seiner Befugnisse gekämpft, jedoch wenig getan, um seine einzigartige demokratische Funktion auf europäischer Ebene auszufüllen. Würde man den europäischen Bürgern die Frage stellen, ob sie sich vom Europäischen Parlament vertreten fühlen, fielen die Antworten wohl verheerend aus. Wahrscheinlich würde eine Mehrzahl der Bürger ihre Interessen auf europäischer Ebene eher durch ihre nationale Regierung als durch ihre Europa-Parlamentarier vertreten sehen.

Die Bürger wollen und brauchen, um ihre demokratischen Rechte wirksam auszuüben, Offenheit und klare Fronten zwischen den verschiedenen Gruppierungen in der politischen Auseinandersetzung. Wer nicht erkennt, was und wen er wählt und worum es geht, bleibt dem Wahlakt fern, gerade aus politischen Bewusstsein; denn er fühlt sich für eine Schaustellung missbraucht. Solange sich daran nichts entscheidend ändert, wird es bei diesem Trauerspiel real existierender europäischer Demokratie bleiben.

b) Zur Entschuldigung der Substanzlosigkeit europäischer Wahlkämpfe wird häufig angeführt, es könne gar nicht anders sein, weil das Europäische Parlament keine Regierung wähle und sich im Parlament folglich Regierungsmehrheit und Opposition nicht als klar voneinander abhebende Parteiungen gegenüberstünden.⁶⁶

⁶⁵ Dazu eingehend *Wessels*, Wird das europäische Parlament zum Parlament?, in: Gs. Grabitz, 1995, S. 897 f.

⁶⁶ Vgl. dazu bereits *Oppermann*, Parlamentarisierung der Europäischen Gemeinschaft?, in: Fs. v. d. Heydte, 1977, S. 449 ff., sowie *Wessels*, (Fn. 65), S. 896 ff; *Hrbek*, Das neue Europäische Parlament: mehr Vielfalt – weniger Handlungsfähigkeit?, Integration 1994, S. 157 ff.

Vielmehr müsse sich im Parlament durch Zusammenarbeit der beiden großen politischen Strömungen eine stabile Mehrheit bilden (eine Art permanente „Große Koalition“), die in der Auseinandersetzung mit Rat und Kommission die Interessen des Parlaments behauptete. Nähme man das Argument ernst, spräche es gegen die Einbeziehung des Parlaments in die Entscheidungsfindung überhaupt. Die Parlamentsmehrheit wäre einfach ein dritter Beteiligter am Gesetzgebungsverfahren, der ebensogut wegfallen wie durch einen anderen Beteiligten, etwa einen Senat aus bedeutenden Persönlichkeiten und Sachverständigen, ergänzt oder sogar ersetzt werden könnte. Das Parlament als Leitstelle der Demokratie erfüllt seine Aufgabe nur, wenn es größere Bürgernähe aufweist und schafft als die anderen Institutionen. Gibt es dem Bürger jedoch mangels klarer, was notwendigerweise heißt, kontroverser Debatten nicht die Möglichkeit, seinen Willen durch die Wahl der einen oder anderen Position zu artikulieren, verfehlt es seine Mission.

In der Praxis der Institutionen läuft zudem die Entwicklung in Richtung zu mehr Transparenz gegen das Parlament. Der Europäische Rat hat nämlich beschlossen, dass nunmehr alle Beratungen des Ministerrates, einschließlich der Abstimmungen und der Erklärungen der Ratsmitglieder zu ihrem Abstimmungsverhalten, öffentlich sein sollen.⁶⁷ Das ist aus Gründen der demokratischen Kontrolle der Regierungen der Mitgliedstaaten zu begrüßen. Es scheint auf den ersten Blick dem Parlament nicht zu schaden, da dessen Beratungen schon immer öffentlich waren, der Rat also nur gleichzieht. Eine solche Auffassung übersieht, dass die Debatten im Rat sehr viel pronomizierter und überschaubarer sind. Weil sich Regierungsvertreter obendrein mit der Nationalfarbe schmücken, schaut der Bürger natürlich viel interessanter zu, welche Position „seine“ Regierung für „sein“ Land einnimmt. Die Öffentlichkeit wird sich also mehr noch als in der Vergangenheit den Ratsdebatten zuwenden und von der Arbeit im Parlament nur nebenher Kenntnis nehmen. Hier zeigt sich der Nachteil der transnationalen Fraktionen. Der Bürger hat Schwierigkeiten, sich mit ihnen zu identifizieren, selbst wenn er sich einer politischen Richtung zugehörig fühlt.⁶⁸ Sie treten meist unter anderem Namen auf als zu Hause und sind recht heterogen. Zwischen britischen Konservativen und italienischen Christdemokraten liegen Welten, selbst wenn sie in einer Fraktion sitzen. Das Ansehen des Parlaments als Volksvertretung wird durch größere Transparenz der Arbeit des Rates geschwächt, wenn es nicht seinen eigenen Debatten in Zukunft sehr viel mehr Profil und Durchsichtigkeit verleiht.

⁶⁷ Schlussfolgerungen vom 15. u. 16.6.2006, Ratsdokument 10633/06, Anhang I, erster Punkt.

⁶⁸ Wegen dieser Erkennungs- und Identifikationsprobleme hatte ich zu überlegen gegeben, ob nicht für das Europaparlament der amerikanische Senat ein besseres Modell als das jetzige Großparlament abgäbe, siehe *Sack, Die Staatswerdung Europas - kaum eine Spur von Stern und Stunde. Der Entwurf einer Verfassung für Europa in seinen tragenden Teilen kritisch abgekllopft und bewertet*, Der Staat, 2005, S. 68, 89 f. Im amerikanischen Senat ist sowohl die parteipolitische Zugehörigkeit als auch die regionale Herkunft klar erkennbar. Die Senatoren haben, auch wegen ihrer geringeren Zahl, ein deutlich schärferes Profil als die Abgeordneten des Repräsentantenhauses. Der amerikanische Senat ist jedoch ein Staatenparlament, keine Volksvertretung.

Der „Reformvertrag“ verspricht im Anschluss an den Verfassungsentwurf, die demokratische Auseinandersetzung in der Europäischen Union zu verbessern, weil nunmehr das Europäische Parlament den Präsidenten der Kommission wählen soll.⁶⁹ Es ist zu erwarten, dass bei Inkrafttreten einer solchen Bestimmung mindestens die großen europäischen Parteien mit Spitzenkandidaten zu den Europawahlen antreten werden, um durch den Erfolg beim Wähler den Europäischen Rat unter Zugzwang zu setzen, ihren Kandidaten zur Wahl vorzuschlagen. Da jeder Kandidat für ein Programm steht, kann man hoffen, dass damit auch die Sachdebatten, die vorrangig sind, endlich konkretisiert und belebt werden. Insoweit enthält der Verfassungsentwurf potentiell Sauerstoff für den Atem europäischer Demokratie. Dass die Kommission bisher nicht demokratisch gewählt wird, ist jedoch keine Entschuldigung für die Unfähigkeit des Parlaments, quer durch die Mitgliedstaaten europäische Sachdebatten wenigstens im Wahlkampf zu unterhalten. Das peinliche Versagen des Parlaments in dieser Hinsicht wird auch daran deutlich, dass nunmehr dem Rat aufgetragen worden ist, solche Debatten europaweit durchzuführen.⁷⁰

In einem für die Demokratie wichtigen Punkt führt die Vertragsänderung zu einer Verböserung. Die Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments wird von 736⁷¹ auf 750 erhöht. Das mag gering erscheinen, weist aber den Weg in die falsche Richtung. Ein Parlament mit einer derart großen Mitgliederzahl ist ein Monstrum, unüberschaubar, schwerfällig, teuer. Es ist schon seiner schieren Größe wegen in der Öffentlichkeit diskreditiert. Die Zahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments sollte deshalb 500 auf keinen Fall übersteigen, eher noch darunter liegen. Warum nicht bei 300? Wahlkampf wird heute überwiegend über die Medien geführt. Große Wahlkreise oder Wahlbezirke bei Listen stellen also die Kandidaten nicht vor unüberwindliche logistische Hindernisse im Umgang mit dem Wähler. Falls nötig, kann die Zahl der Assistenten der Abgeordneten erhöht werden.

c) Als Argument gegen eine gründliche, also vor allem kontroverse, öffentliche Debatte über die europäische Zukunft wird weiter angeführt, „Europa“ sei ein gemeinsames Ziel, es dürfe nicht durch Streit diskreditiert, womöglich zu einer parteipolitischen Angelegenheit gemacht werden oder – noch schlimmer – zum Konfliktstoff zwischen den Mitgliedstaaten.⁷² Derartige Auffassungen mögen wohl-

⁶⁹ Art. I-20 und I-27. Allerdings auf Vorschlag des Europäischen Rates.

⁷⁰ Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15. u. 16.6.2006 in Brüssel, Ratsdokument 10633/06, Anhang I, dritter Punkt.

⁷¹ Siehe Art. 9 BV 2005 (Bulgarien und Rumänien), ABl. Nr. L 157 v. 21.6.2005, S. 206.

⁷² Vgl. Zuleeg, Demokratie und Wirtschaftsverfassung in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, EuR 1982, S. 21 und ders., Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, S. 1069.

gemeint sein, sie sind aber töricht und bescheinigen der europäischen Öffentlichkeit eine demokratische Unreife, die sie nicht verdient.

Wie jede Politik in einem demokratischen Staatswesen kann die Europa-Politik nicht in einem windgeschützten Winkel von allen gleichermaßen gehegt und gepflegt werden. Ohne Alternativen, um die offen, fair und engagiert mit friedlichen Mitteln gerungen wird, ist Demokratie wertlos. Wer die Europäische Union demokratisieren will, der muss als erstes für eine streitige Debatte über die weitere Integration und ihr Endziel sorgen. Europa braucht für eine Demokratisierung vor allem eine demokratische Streitkultur. Erst dadurch wird Demokratie auf europäischer Ebene erlebbar und damit für den Bürger überzeugend. Erst dann wird *die Union zu seiner Union*.

Zur demokratischen Streitkultur gehört nicht allein die verbale und argumentative Auseinandersetzung um die gesamte Politik, sondern auch, dass man sich darüber nicht entzweit oder gar persönlich anfeindet, vielmehr bereit ist, falls es das allgemeine Interesse erfordert, über alle Gegensätze hinweg zusammenzuarbeiten und akzeptable Kompromisse zu schließen. Warum sollte das bei dem zivilisatorischen Reifegrad, den die europäischen Völker erreicht haben, nur im nationalen Rahmen, nicht aber auf europäischer Ebene möglich sein?

Natürlich werden durch eine öffentliche Debatte Gegenpositionen verhärtet und mögliche Kompromisse erschwert. Aber es ist eine Illusion zu glauben, man könne ein so bedeutendes politisches Projekt wie die europäische Integration zu einem guten Ende bringen, ohne dass sich die Geister über das Ob und Wie scheiden und der eine oder andere Mitgliedstaat sich von ihm abwendet oder jedenfalls die weitere Integration verweigert. Im Grunde leben wir bereits seit Langem in einer solchen Situation, ohne dass sie der Dynamik der Integration geschadet hätte. Ein autonom gewordener Gebietsteil eines Mitgliedsstaates, Grönland, ist 1984 problemlos wegen der gemeinsamen Fischereipolitik aus der Gemeinschaft ausgeschieden. Nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen sich voll an „Schengen“, das im Übrigen zunächst außerhalb der Union angesiedelt war. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten nimmt (bisher) nicht an der Währungsunion teil. Verstärkte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten ist vorgesehen.

Blickt man weiter zurück in die Vergangenheit, wird man sich daran erinnern, dass es zunächst einen Wettbewerb um das bessere Modell europäischer Zusammenarbeit gegeben hat. Großbritannien, die skandinavischen Staaten sowie die Schweiz und Österreich wollten sich wirtschaftlich mit einer Freihandelszone begnügen und der Wirtschaftsintegration keine politischen Zielsetzungen unterlegen. Das rasche Scheitern des ambitionslosen Projekts EFTA⁷³ hat den Erfolg und die Richtigkeit des Projekts der Europäischen Gemeinschaften viel deutlicher gemacht, als es ohne

⁷³ Das Abkommen von Stockholm trat am 3.5.1960 in Kraft. Bereits drei Jahre später stellte Großbritannien einen Aufnahmeantrag in die EG.

Konkurrenz möglich gewesen wäre. Zu einer Entzweiung hat der „Konkurrenzkampf“ nicht geführt, wie sich am späteren Beitritt aller ehemaligen EFTA-Staaten (außer der Schweiz) zur EU erwies.

Ein Ausscheiden der weniger Ambitionierten aus der Union wäre heute weit weniger dramatisch, als es der anfängliche Konkurrenzkampf war. Mit dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), durch den Norwegen, Island und Liechtenstein ohne Beitritt zur Union in deren Binnenmarkt aufgenommen worden sind und an „Schengen“ teilnehmen, der Assozierung mit Zollunion (Türkei), aber ohne volle Beteiligung am Binnenmarkt, sowie einer umfassenden Regelung der bilateralen Beziehungen in einem Bündel von Abkommen, darunter eines über den Freihandel und ein anderes über die Beteiligung an Schengen (Schweiz) stehen reichlich Ersatz- und Auffanglösungen zur Verfügung. Wieso hat man also Angst, die Hitze einer streitig geführten Debatte könnte dem großen europäischen Eingungswerk schaden? Alle politischen Errungenschaften der Welt sind erkämpft worden. Was nicht erkämpft worden ist, hat wenig Wert und ist nicht von Bestand. Unsere Zivilisation hat den friedlichen Kampf um den gesellschaftlichen Fortschritt ausreichend verinnerlicht, um eine europäische Streitkultur zu ertragen. Sie ist überfällig und beugt emotionalisierten und „falschen“ Debatten, wie wir sie gerade um die Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten erlebt haben, durch Verbreiterung und Versachlichung vor.

„Mehr Demokratie wagen“, schlug *Willy Brandt* in den 60er Jahren Deutschland vor. Solch eine Aufforderung muss sich heute an Europa richten. Sie betrifft nicht in erster Linie die Machtstrukturen, sondern die Einbeziehung der Bürger in die Entscheidungen. Wann macht das Europäische Parlament zu seinem Vorteil damit Ernst? Wann endlich wird das Europäische Parlament durch die Transparenz heftiger Debatten seine Aufgabe als Vertretung aller Bürger der Union voll wahrnehmen und auf europäischer Ebene Max Webers Ausage⁷⁴, wonach Parlamentarismus und Demokratisierung oft nicht einhergehen, widerlegen?

⁷⁴ Siehe Fn. 21.