

---

# Das Demokratiedefizit der Europäischen Union aus Sicht der Europäischen Menschenrechtskonvention

Sebastian Wolf\*

## Inhalt

I.	Einleitung	379
II.	Das Demokratiedefizit der EU – Problemfelder	381
III.	Art. 3 des 1. ZP-EMRK	382
IV.	Das „Matthews“-Urteil des EGMR	383
V.	Die konventionsrechtliche Position zu den Problemfeldern	386
	1. Nationale Parlamente	386
	2. Rat	387
	3. Europäisches Parlament	389
	4. Kommission	392
VI.	Fazit	393
VII.	Reformvorschläge aus Sicht von Art. 3	394
VIII.	Ausblick	396

## I. Einleitung

In Zeiten von „global governance“, internationalen politischen Netzwerken und zunehmenden Funktions- und Bedeutungsverlusten des Nationalstaates alter Prägung stellt sich die Frage, inwieweit eine effektive demokratische Kontrolle und Legitimation transnationaler politischer Entscheidungen überhaupt noch realisier-

---

\* Sebastian Wolf, M.A., LL.M.Eur., Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt. Der Beitrag ist eine gekürzte und aktualisierte Fassung der europarechtlichen Masterarbeit des Verfassers am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft. Der Autor dankt Herr Prof. Dr. Herbert Petzold, Saarbrücken/Straßburg, für Begleitung und Begutachtung der Arbeit sowie seinen Eltern für die großzügige Finanzierung des Aufbaustudiums.

bar ist.<sup>1</sup> Über 50 Jahre friedens- und wohlstandsstiftende europäische Integration haben zur Folge, dass heute supranationale Organe in immer mehr Politikfeldern Recht mit unmittelbarer Wirkung für die Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) setzen. Der Ausbau selbst traditioneller repräsentativ-demokratischer Instrumente auf Gemeinschaftsebene hat jedoch mit dem umfangreichen Transfer von Hoheitsrechten nicht Schritt gehalten. So ist die Möglichkeit des Einzelnen, auf Gesetzgebungsprozesse Einfluss zu nehmen, überproportional geringer geworden und das vielzitierte europäische Demokratiedefizit entstanden, das nicht zuletzt durch die heterogene Repräsentationsbasis in der europäischen Politie verschärft wird.<sup>2</sup>

Es ist nicht das primäre Ziel dieses Beitrags, Vorschläge zur Demokratisierung der EU zu präsentieren. Vielmehr soll geprüft werden, ob die momentane demokratische Legitimation der Unionsarchitektur mit Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (ZP-EMRK)<sup>3</sup> vereinbar ist. Die Bindung der EU-Mitgliedstaaten an die Konvention und die Zusatzprotokolle wird in der aktuellen Demokratisierungsdebatte kaum berücksichtigt. Nur im Zusammenhang mit dem allgemeinen Grundrechtsschutz findet die EMRK Beachtung, etwa bei der seit Jahrzehnten offenen Frage, ob die Europäische Gemeinschaft (EG) der Konvention beitreten sollte.<sup>4</sup> Im Folgenden wird untersucht, ob das derzeitige politische System der Gemeinschaft konventionsrechtlichen Mindestanforderungen an die demokratische Legitimation supranationaler Gesetzgebung genügt, d.h. ob die Mitgliedstaaten, die ausnahmslos auch Vertragsparteien der EMRK sind, ihren diesbezüglichen Verpflichtungen gerecht werden.

<sup>1</sup> Vgl. einführend *Dahl*, A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, *Political Science Quarterly* 1994, S. 23, 27.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu *Abromeit*, Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen 2002, S. 28 f.

<sup>3</sup> „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten“ (deutsche Übersetzung).  
“The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature” (authentischer englischer Text).  
“Les Hautes Parties Contractantes s’engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l’opinion du peuple sur le choix du corps législatif” (authentischer französischer Text).  
Im Folgenden wird „Art. 3 des 1. ZP-EMRK“ aus Gründen der besseren Lesbarkeit durch „Art. 3“ abgekürzt.

<sup>4</sup> Vgl. schon *Jacqué*, The Convention and the European Communities, in: Macdonald et al. (Hrsg.): *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht 1993, S. 889 ff.

## II. Das Demokratiedefizit der EU – Problemfelder

Die meisten Theoretiker und Praktiker des Europarechts gehen mittlerweile von einem veritablen Demokratiedefizit der EU aus, auch wenn das Bundesverfassungsgericht 1993 keinen Verstoß gegen das Demokratieprinzip des Grundgesetzes feststellte.<sup>5</sup> Wer heute noch die Auffassung vertritt, dass eine Staatengemeinschaft grundsätzlich nicht auf Demokratie angelegt sei und sich deshalb die Demokratiefrage vorrangig in den Grenzen des Nationalstaats stelle,<sup>6</sup> dürfte sich eher in der Minderheit befinden. Inzwischen lässt sich schon annähernd von einer „allgemein akzeptierten Definition“ des Demokratiedefizits der EU sprechen.<sup>7</sup> Dieses ergibt sich im Wesentlichen aus dem Zusammenspiel folgender Faktoren bzw. Problemfelder:

- dem Bedeutungsverlust nationaler und regionaler Parlamente und ihrer Legitimationsfunktion im Prozess der europäischen Integration;
- der Hauptlegislativfunktion des Rates, der sich aus den Regierungen der Mitgliedstaaten zusammensetzt, wodurch die übliche Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative nachhaltig durchbrochen wird und Ratsvertreter nur über eine mittelbare demokratische Legitimation verfügen;
- der schwachen Stellung des Europäischen Parlaments, die nicht nur im Fehlen bestimmter formeller Legislativrechte, sondern etwa auch in der Nichtexistenz eines funktionierenden europäischen Parteiensystems besteht (sowohl organisationssoziologisch als auch funktional im Sinne eines öffentlichkeitswirksamen Forums und „Transmissionsriemens“);
- der vergleichsweise starken Rolle der demokratisch schwach legitimierten Kommission und des ihr angegliederten Ausschusswesens im Gemeinschaftsgesetzgebungsprozess.

---

<sup>5</sup> BVerfGE 89, 155 (Maastricht). Siehe hierzu *Winkelmann*, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung, Berlin 1994 m.w.N.

<sup>6</sup> Vgl. *Kirchhof*, Deutsches Verfassungsrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht, EuR 1991, Beiheft 1, S. 11, 14.

<sup>7</sup> So *Weiler et al.*, European Democracy and its Critique, West European Politics, 3/1995, S. 4 ff. Vgl. auch *Abromeit*, (Fn. 2), S. 19 f.

### III. Art. 3 des 1. ZP-EMRK

Mit dem 1. Zusatzprotokoll zur EMRK wurde in Form des Art. 3 das „einzige eindeutig politische Grundrecht“<sup>8</sup> in das System der Konvention aufgenommen. Zusammen mit der Präambel der EMRK („wahrhaft demokratische politische Ordnung“) und Art. 8, 9, 10 und 11 EMRK („demokratische Gesellschaft“, jeweils Abs. 2) bildet Art. 3 die Grundlage für ein konventionsrechtliches Demokratieprinzip.<sup>9</sup> „Angesichts der wichtigen Korrelation zwischen Grundrechtsschutz und Demokratie ist diese Bestimmung von zentraler Bedeutung“<sup>10</sup>. Während die Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR) über die Jahre eine beträchtliche Anzahl von Beschwerden zu Art. 3 behandelte,<sup>11</sup> hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bisher nur in wenigen diesbezüglichen Fällen geurteilt. Im Fall *Mathieu-Mohin und Clerfayt/Belgien*<sup>12</sup> stellte er Grundprinzipien für Anwendung und Auslegung der Vorschrift auf. So schloss sich der Gerichtshof u.a. der Auffassung der EKMR an, Art. 3 gewähre das individuelle aktive und passive Wahlrecht.<sup>13</sup> Ferner entschied er, dass der Begriff „gesetzgebende Körperschaft“ „in the light of the constitutional structure of the State in question“<sup>14</sup> interpretiert werden müsse.<sup>15</sup> Die Rechte aus Art. 3 seien nicht absolut, vielmehr besäßen die Konventionsstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme einen weiten Ermessensspielraum. Letztlich entscheide aber der EGMR „in the last resort whether the requirements of Protocol No. 1 (P1) have been complied with“<sup>16</sup>. Staatliche Regelungen dürften die Wahlrechte nicht soweit einschränken, dass ihr Kerngehalt verletzt oder ihre Effektivität in Frage gestellt werde. Außerdem sei ein

<sup>8</sup> Frowein, Art. 3 des 1. ZP, in: ders./Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl u.a. 1996, S. 835. Vgl. auch Villiger, Handbuch der EMRK, 2. Aufl., Zürich 1999, S. 447 f.

<sup>9</sup> Winkler, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, das Europäische Parlament und der Schutz der Konventionsgrundrechte im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Anmerkung zum EGMR-Urteil im Fall Matthews/Vereinigtes Königreich, EuGRZ 2001, S. 18, 19, beschreibt Art. 3 als „Garantie des Demokratieprinzips“.

<sup>10</sup> Villiger, (Fn. 8), S. 388.

<sup>11</sup> Vgl. de Meyer, Electoral Rights, in: Macdonald et al. (Hrsg.): The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht 1993, S. 553 ff.

<sup>12</sup> EGMR, Urteil vom 2.3.1987, *Mathieu-Mohin und Clerfayt/Belgien*, Serie A 113.

<sup>13</sup> EGMR, *ibid.*, Rdnr. 51. In der Anfangsphase ging die EKMR aufgrund der Formulierung von Art. 3 nicht von einem Individualrecht aus, die Wende kam erst Mitte der Siebziger Jahre. Vgl. den Überblick über die verschiedenen Ansätze der Kommission im Laufe der Zeit, dargestellt im Urteil *Mathieu-Mohin*, Rdnr. 51 (Fn. 12); vgl. auch de Meyer, (Fn. 11), S. 557 f.

<sup>14</sup> EGMR, (Fn. 12), Rdnr. 53.

<sup>15</sup> Unter Verwendung dieses Ansatzes erkannten die Konventionsorgane u.a. die Parlamente der Bundesländer in Österreich und Deutschland sowie die Legislativorgane der belgischen Regionen und Sprachgemeinschaften als gesetzgebende Körperschaften im Sinne des Art. 3 an.

<sup>16</sup> EGMR, (Fn. 12), Rdnr. 53.

legitimes Ziel unabdingbar, und die einschränkenden Maßnahmen dürften nicht unverhältnismäßig sein.

In den Fällen *Gitonas u. a./Griechenland*<sup>17</sup>, *Podkolzina/Lettland*<sup>18</sup> und *Selim Sadak u. a./Türkei*<sup>19</sup> hatte der Gerichtshof verschiedene staatliche Maßnahmen, die zu Einschränkungen des passiven Wahlrechts führten, auf ihre Konformität mit Art. 3 zu prüfen. Da das Demokratiedefizit der EU vorrangig Fragen der aktiven politischen Partizipation berührt, können diese Urteile hier außer Acht gelassen werden. Auch der Fall *Labita/Italien*<sup>20</sup>, in dem der Beschwerdeführer aus dem Wahlregister gestrichen wurde, weil er der Zusammenarbeit mit der Mafia verdächtigt wurde,<sup>21</sup> lässt sich für die vorliegende Fragestellung nicht fruchtbar machen. Der Fall *Matthews/Vereinigtes Königreich*<sup>22</sup> hingegen betraf das aktive Wahlrecht im Gemeinschaftskontext und ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich der EGMR hier grundlegend zum Verhältnis zwischen Konventions- und Gemeinschaftsrecht äußerte. Die Entscheidung wird deshalb im nächsten Abschnitt erörtert.

#### IV. Das „Matthews“-Urteil des EGMR

Im Fall *Matthews/Vereinigtes Königreich* hatte der EGMR darüber zu urteilen, ob das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus Art. 3 verstieß, weil Gibraltar durch eine Klausel im Anhang II des EG-Direktwahlakts von 1976 zur Einführung direkter Wahlen für das Europäische Parlament von diesem Wahlrecht ausgeschlossen worden war. Im Rahmen der konventionsrechtlichen Prüfung spielten vor allem folgende Fragen eine besondere Rolle: Inwieweit kann das Vereinigte Königreich aus Sicht der EMRK für den Direktwahlakt verantwortlich gemacht werden? Ist Art. 3 anwendbar auf ein Organ wie das Europäische Parlament?

Der EGMR stellte zu Beginn seiner Analyse klar, dass er Rechtsakte der EG als solche nicht prüfen könne, da die Gemeinschaft nicht Vertragspartei der EMRK

---

<sup>17</sup> EGMR, Urteil vom 1.7.1997, *Gitonas u. a./Griechenland*, Reports of Judgements and Decisions 1997-IV.

<sup>18</sup> EGMR, Urteil vom 9.4.2002, *Podkolzina/Lettland*, unveröffentlicht (abrufbar auf der Website des Gerichtshofs unter <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp?Language=en&Advanced=1>).

<sup>19</sup> EGMR, Urteil vom 11.6.2002, *Selim Sadak u. a./Türkei*, unveröffentlicht (abrufbar auf der Website des Gerichtshofs, vgl. Fn. 18).

<sup>20</sup> EGMR, Urteil vom 6.4.2000, *Labita/Italien*, Reports of Judgements and Decisions, 2000-IV.

<sup>21</sup> EGMR, (Fn. 20), Rdnr. 198 ff.

<sup>22</sup> EGMR, Urteil vom 18.2.1999, *Matthews/Vereinigtes Königreich*, Recueil 1999-I, 251/305; Judgements and Decisions 1999-I. Deutsche Übersetzung in EuGRZ 1999, S. 200 ff.

sei. Die Konvention verbiete nicht den Transfer von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen, allerdings müsse in einem solchen Fall der Schutz der Konventionsrechte auch weiterhin sichergestellt werden: „Deshalb besteht die Verantwortlichkeit einer Vertragspartei der Konvention auch nach einer solchen Übertragung von Hoheitsgewalt weiter fort“<sup>23</sup>. Der Direktwahlakt sei kein „normaler“ Rechtsakt der Gemeinschaft, der vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) überprüft werden könne, sondern ein völkerrechtlicher Vertrag im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung.<sup>24</sup> Aus diesem Grund sei das Vereinigte Königreich, das diesen Vertrag freiwillig ratifiziert habe, „gemeinsam mit allen übrigen Parteien des Vertrags von Maastricht *ratione materiae* im Hinblick auf Artikel 1 der Konvention und insbesondere im Hinblick auf Artikel 3 des 1. ZP-EMRK für die Konsequenzen, die dieser Vertrag mit sich bringt, verantwortlich“<sup>25</sup>.

In der Frage, ob der Begriff der „gesetzgebenden Körperschaft“ in Art. 3 auch auf supranationale Repräsentativorgane Anwendung findet, hatte die EKMR mehrheitlich die Auffassung vertreten, der Anwendungsbereich der Bestimmung erstrecke sich nur auf nationale und gegebenenfalls regionale Institutionen; es sei nicht der historische Wille der Vertragsparteien gewesen, die Norm auch auf supranationale Institutionen anzuwenden.<sup>26</sup> Der EGMR hingegen interpretierte Art. 3 teleologisch und verwies darauf, dass die Konvention als ein „*living instrument*“ auszulegen sei: „In dem Maße, in dem die vertragsschließenden Staaten im Rahmen internationaler Verträge verfassungsrechtliche und parlamentarische Strukturen schaffen, muss auch der Gerichtshof bei der Auslegung der Konvention diese durch gegenseitige Verträge bedingten Strukturänderungen mitberücksichtigen“<sup>27</sup>. Gemeinschaftsrecht gelte in den EG-Mitgliedstaaten (auch in Gibraltar) neben dem nationalen Recht und gehe diesem bei Normkonflikten vor. Eine konventionsrechtliche Nichtbeachtung der Tätigkeiten des Europäischen Parlaments könnte zur Folge haben, dass ein wichtiges Instrument zur Sicherung einer „wirksamen politischen Demokratie“, wie sie die Konvention vorschreibe, unter-

<sup>23</sup> EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 32. Vgl. dazu auch *Ress*, Die EMRK und das europäische Gemeinschaftsrecht. Überlegungen zu den Beziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der EMRK, ZEuS 1999, S. 471, 485. Im Urteil vom 18.2.1999, *Waite und Kennedy/Deutschland*, Reports of Judgments and Decisions 1999-I, deutsche Übersetzung in EuGRZ 1999, S. 207 ff., fragt der EGMR „ob den Beschwerdeführern zum Schutz ihrer Rechte nach der Konvention *angemessene andere Mittel* zur Verfügung standen“ (Rdnr. 68, Hervorhebung durch den Verfasser).

<sup>24</sup> Der Direktwahlakt ist Anhang eines so genannten „unechten Ratsbeschlusses“ der „im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten“ und wurde von den EG-Staaten nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen.

<sup>25</sup> EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 33, vgl. auch Rdnr. 34 f.

<sup>26</sup> Vgl. EKMR, Bericht vom 29.10.1997, *Matthews/Vereinigtes Königreich* (Beschwerde-Nr. 24833/94), in: EuGRZ 1999, S. 206 (207). Die Kommission weicht hier von ihrer früheren Entscheidungspraxis ab, vgl. *Ress*, (Fn. 23), S. 471 m.w.N.

<sup>27</sup> EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 39.

miniert würde.<sup>28</sup> Folglich gebe es keinen Grund, das Europäische Parlament schon allein deshalb nicht als gesetzgebende Körperschaft im Sinne des Art. 3 anzusehen, weil es ein supranationales Organ sei.<sup>29</sup>

Hinsichtlich der Frage, ob das Europäische Parlament die Funktionen einer gesetzgebenden Körperschaft erfüllt, stellte der Gerichtshof zunächst fest, dass ein Repräsentativorgan im Sinne des Art. 3 nicht notwendigerweise alle Befugnisse eines nationalen Parlaments besitzen müsse; vielmehr sei seine generelle Rolle im Gesetzgebungsprozess zu prüfen.<sup>30</sup> Der EGMR verwies im Folgenden auf die vier verschiedenen Verfahren der Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Gemeinschaftsgesetzgebung, die Kontrollrechte gegenüber der EU-Kommission, die Befugnisse im Haushaltsbereich und die Möglichkeit, Gesetzesinitiativen anzuregen,<sup>31</sup> um schließlich festzustellen, dass das Organ trotz seiner beschränkten Befugnisse über signifikanten Einfluss auf die Legislativprozesse der Gemeinschaft verfüge. Aufgrund seiner direkten demokratischen Legitimation sei das Parlament noch am ehesten als der Teil des Institutionengefüges der Gemeinschaft anzusehen, der zur Sicherung einer „wirksamen politischen Demokratie“ beitrage.<sup>32</sup> Obwohl Gibraltar von bestimmten Bereichen der Gemeinschaftsgesetzgebung ausgeschlossen sei, verblieben noch genug Politikfelder, in denen Gemeinschaftsrecht dort Anwendung finde.<sup>33</sup> Das Europäische Parlament sei somit ausreichend in die Prozesse der Gesetzgebung und der demokratischen Überwachung der Gemeinschaft miteinbezogen, um für Gibraltar (und jeden Mitgliedstaat) ein Teil der gesetzgebenden Körperschaften im Sinne von Art. 3 zu sein.<sup>34</sup>

Im Ergebnis stellt der EGMR fest, dass der Ausschluss Gibaltars von den Wahlen zum Europäischen Parlament den Kernbereich von Art. 3 verletze.<sup>35</sup> Das Vereinigte Königreich, das für den Direktwahlakt (mit)verantwortlich sei und gemeinsam mit den anderen EU-Mitgliedstaaten das Europäische Parlament durch den Vertrag von Maastricht zu einer gesetzgebenden Körperschaft aufgewertet habe, ohne diese neue Situation entsprechend aus konventionsrechtlicher Sicht zu würdigen, habe gegen seine Verpflichtungen aus Art. 3 verstoßen.

Der EGMR musste im Fall *Matthews/Vereinigtes Königreich* nicht allgemein über die Vereinbarkeit der Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft mit Art. 3 befinden.

<sup>28</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 43.

<sup>29</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 44.

<sup>30</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 49.

<sup>31</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 51.

<sup>32</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 52.

<sup>33</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 53. Zu den Ausnahmereichen des EG-Rechts für Gibraltar siehe Rdnr. 12 des Urteils.

<sup>34</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 54.

<sup>35</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnrn. 64 und 65.

Insofern ist der Fokus der Entscheidung im Vergleich zum „Maastricht“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ein anderer: Während das deutsche Verfassungsgericht grundsätzlich Unions- und Gemeinschaftsverträge aus der Perspektive des Demokratieprinzips des Grundgesetzes untersuchte,<sup>36</sup> konnte sich der Straßburger Gerichtshof bei seiner Prüfung der Gemeinschaftsarchitektur darauf beschränken, das Europäische Parlament als wichtigen Teil der EG-Legislative und „gesetzgebende Körperschaft“ im Sinne von Art. 3 zu qualifizieren. Im Folgenden wird nun entlang der verschiedenen, in Abschnitt II. skizzierten Problemfelder diskutiert, ob das Demokratiedefizit der EU vereinbar mit den demokratischen Mindestanforderungen des ersten Zusatzprotokolls ist.

## V. Die konventionsrechtliche Position zu den Problemfeldern

## 1. Nationale Parlamente

Der Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der europäischen Integration dürfte aus Sicht von Art. 3 so lange unproblematisch sein, wie im Rahmen einer „*equivalent protection*“<sup>37</sup> durch alternative Instrumente („angemessene andere Mittel“<sup>38</sup>) eine ausreichende Legitimation für eine „wirksame politische Demokratie“<sup>39</sup> auf europäischer Ebene gewährleistet ist. Der Blickwinkel der EMRK unterscheidet sich hier m.E. von der Perspektive des Grundgesetzes in zwei wesentlichen Aspekten:

(1.) Während das Bundesverfassungsgericht in der Frage des allgemeinen Grundrechtsschutzes bei EG-Rechtsakten mit Blick auf die Integrationsfähigkeit Deutschlands kompromissbereit ein „Kooperationsverhältnis“ zum EuGH postuliert und „sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung der *unabdingbaren Grundrechtsstandards* [...] beschränken kann“<sup>40</sup>, führt der Ansatz des EGMR, nach dem Konventionsgarantien jederzeit „praktisch und wirksam“ sein müssen, „zum *vollen Konventionsschutz* gegenüber EG-Akten, weil die Rechtsetzung durch die EG für die Betroffenen die gleichen Auswirkungen hat wie nationale Rechtsetzung“<sup>41</sup>.

(2.) Knüpft das Demokratieprinzip des Grundgesetzes in der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht demokratische Legitimation auch im europäischen Kon-

<sup>36</sup> Siehe hierzu zusammenfassend *Winkelmann*, (Fn. 5).

<sup>37</sup> Vgl. *Ress*, (Fn. 23), S. 482 und 485.

<sup>38</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 23), Rdnr. 68.

<sup>39</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnrn. 43, 49, 52.

<sup>40</sup> BVerfGE 89, 155 (175). Hervorhebung durch den Verfasser.

<sup>41</sup> Lenz, Anmerkung zum EGMR-Urteil Matthews ./ Vereinigtes Königreich, EuZW 1999, S. 311, 312. Hervorhebung durch den Verfasser.



text an Staatlichkeit und das Vorhandensein eines Staatsvolks,<sup>42</sup> so fordert Art. 3 schlicht die Existenz von Wahlen, welche die freie Äußerung der Meinung der Unionsbürger bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften auf Gemeinschaftsebene gewährleisten. Hierbei ist zu beachten, dass eine Legislative aus mehreren Kammern bestehen kann, jedoch muss „*at least one of them be elected in accordance with the principles laid down in Article 3*“<sup>43</sup>.

Es scheint offensichtlich, dass die Mitwirkungsrechte, die den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Rechtsordnungen bei der Gesetzgebung der Gemeinschaft zugebilligt werden – in der Regel nur Konsultativbefugnisse<sup>44</sup> –, kein adäquater Ersatz für die auf die Gemeinschaftsorgane übertragenen Gesetzgebungsbefugnisse sein können. Faktische Hauptaufgabe der Parlamente im europäischen Kontext ist, neben der Umsetzung von EG-Richtlinien, die Wahl und Kontrolle der Regierungen, die Vertreter in den Rat entsenden. Nicht zuletzt unter Berücksichtigung der realen Verhältnisse bei der Gemeinschaftsgesetzgebung<sup>45</sup> ist der mittelbar durch die Parlamente ausgeübte, demokratisch legitimierte Einfluss auf die Gemeinschaftsorgane eher „theoretisch oder illusorisch“<sup>46</sup>. Von demokratischen Beteiligungsrechten, die im Sinne des Art. 3 „praktisch und wirksam“<sup>47</sup> sind, kann hier nicht gesprochen werden. Daraus folgt, dass die über die Wahl der nationalen Parlamente vermittelte demokratische Legitimation nicht ausreicht, um nach den Mindestanforderungen des Art. 3 die Gesetzgebung der Gemeinschaft ausreichend zu legitimieren.

## 2. Rat

In Politikbereichen, bei denen die Gemeinschaftsverträge das Konsultations- oder das Kooperationsverfahren vorsehen, liegt der Schwerpunkt der Gesetzgebungstätigkeit der Gemeinschaft beim Rat. Aus konventionsrechtlicher Sicht stellt sich hier zunächst die Frage, ob der Rat eine gesetzgebende Körperschaft im Sinne des Art. 3 ist. Wie die Abschaffung der gesetzgebenden Körperschaft in einem Ver-

<sup>42</sup> BVerfGE 89, 155 (186). Vgl. hierzu Kirchhof, (Fn. 6), S. 14.

<sup>43</sup> de Meyer, (Fn. 11), S. 555. Vgl. auch Frowein, (Fn. 8), S. 836, und EGMR, (Fn. 12), Rdnr. 53 mit Verweis auf die „Travaux Préparatoires“.

<sup>44</sup> Vgl. etwa für Deutschland das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 12.3.1993, BGBl. I, S. 311. Nach § 5 Satz 1 besitzt der Bundestag nur das Recht zur (unverbindlichen) Stellungnahme zu geplanten EG-Rechtssetzungsakten. Er kann die Bundesregierung nicht an seine Auffassung binden. Für die Mitwirkungsbefugnisse anderer Parlamente siehe Maurer/Wessels (Hrsg.), National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden 2001.

<sup>45</sup> Vgl. oben II.

<sup>46</sup> In Anlehnung an eine Formulierung aus der ständigen Rechtsprechung des EGMR, etwa (Fn. 23), Rdnr. 67.

<sup>47</sup> Vgl. *ibid.*

tragsstaat der Konvention eine Verletzung von Art. 3 darstellte,<sup>48</sup> so dürfte auch die Übertragung umfangreicher Gesetzgebungskompetenzen auf ein supranationales Legislativorgan, das aufgrund fehlender demokratischer Legitimation nicht als gesetzgebende Körperschaft im Sinne von Art. 3 klassifiziert werden kann, ein Verstoß gegen das 1. ZP sein; ansonsten könnten die von Art. 3 geschützten Rechte durch den Transfer von Hoheitsrechten auf supranationale Legislativorgane zunehmend bedeutungslos werden.

Bröhmer entnimmt dem Urteil *Matthews/Vereinigtes Königreich* drei Definitionskriterien zur Bestimmung einer gesetzgebenden Körperschaft im Sinne des Art. 3:<sup>49</sup>

- die Bedeutung, die dem Organ im Gesetzgebungsprozess zukommt (qualitatives Merkmal);
- den Umfang der Sachbereiche, für welche ihm Regelungskompetenzen übertragen wurden (quantitatives Merkmal);
- das Ausmaß an demokratischer Legitimation, über das die fragliche Institution verfügt (demokratisches Merkmal).

Da der EGMR dem Europäischen Parlament hinsichtlich der ersten zwei Kriterien die Funktion einer gesetzgebenden Körperschaft zugebilligt hat<sup>50</sup> und der Rat gegenüber diesem Organ sowohl qualitativ als auch quantitativ eher noch stärkere Befugnisse besitzt, scheint hier nur das letzte Kriterium diskussionsbedürftig. Aufgrund seiner Konstruktion und Zusammensetzung kommt der Rat nach Auffassung von Bröhmer für die Rolle einer gesetzgebenden Körperschaft im Sinne des Art. 3 „von vornherein nicht in Frage“<sup>51</sup>. Für Ress sind Rat und Europäisches Parlament „gleichberechtigt und beide als Gesetzgeber zu sehen, allerdings nicht im Sinne von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls, wo nur die aufgrund freier und unmittelbarer Wahl zustande gekommenen Gesetzgebungsorgane erfasst werden“<sup>52</sup>. Der Rat ist demnach eine gesetzgebende Körperschaft im funktionalen Sinne, der aber die notwendige unmittelbare Legitimation durch eine Wahl nach den Kriterien des Art. 3 fehlt. Die EG-Kommission äußerte in ihrem Memorandum über den Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK zwar die Auffassung, „*que le choix des membres du Conseil des Communautés reflète le résultat d’élections libres assurant la libre expression de l’opinion des peuples des Etats membres*“<sup>53</sup>, empfahl aber dennoch sicherheitshalber einen Vorbehalt hinsichtlich Art. 3.

<sup>48</sup> Vgl. Frowein, (Fn. 8), S. 836.

<sup>49</sup> Bröhmer, Das Europäische Parlament: Echtes Legislativorgan oder bloßes Hilfsorgan im legislativen Prozesse? – Zur Matthews-Entscheidung des EGMR, ZEuS 1999, S. 197, 205.

<sup>50</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 50 ff.; vgl. auch Bröhmer, *ibid.*, S. 206 ff.

<sup>51</sup> Bröhmer, (Fn. 49), S. 213.

<sup>52</sup> Ress, Das Europäische Parlament als Gesetzgeber – Der Blickpunkt der EGMR, ZEuS 1999, S. 219, 229.

<sup>53</sup> EG-Kommission, Memorandum vom 10.4.1979 über einen Beitritt der EG zur EMRK, Bull. EG, Beilage 2/79, Rdnr. 22.

Der Verweis auf die nationalen Parlamentswahlen erkennt, dass Art. 3, auch wenn er einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Wahlsysteme lässt,<sup>54</sup> die unmittelbare Wahl der gesetzgebenden Körperschaften bzw. zumindest einer Kammer der Legislative vorschreibt. Im strengen Sinne gibt es jedoch nicht einmal mittelbare „Wahlen zum Rat der Europäischen Union“. Der Rat setzt sich automatisch aus den Regierungen der Mitgliedstaaten zusammen und wird nicht durch übliche Formen mittelbarer Wahl bestimmt.<sup>55</sup> Die nationalen Wahlen sind gerade nicht die Grundlage für eine nachfolgende, separate Wahl von „Mitgliedern des Rates“, denen aufgrund eines mittelbar legitimierten Mandats ausschließlich die Arbeit im Gemeinschaftsorgan obliegt.

Das hier skizzierte Legitimationsdefizit tritt dort nicht auf, wo das Europäische Parlament über das Zustimmungs- oder das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) hauptverantwortlich im Sinne des qualitativen Kriteriums Gemeinschaftsrechtsakte zusammen mit dem Rat erlässt, denn hier ist eine von Art. 3 geforderte gewählte Kammer<sup>56</sup> ausreichend beteiligt. In Politikbereichen, für die das Primärrecht das Kooperations- oder Konsultationsverfahren vorschreibt, liegt jedoch die legislative Letztentscheidungskompetenz, d.h. das Hauptgewicht der Gesetzgebungstätigkeit, ausschließlich beim Rat und somit bei einem Organ, das nicht als gesetzgebende Körperschaft im Sinne des Art. 3 betrachtet werden kann, weil es ihm an einer direkten Wahl seiner Mitglieder mangelt. „Angemessene andere Mittel“ zur konventionsrechtlich geforderten demokratischen Repräsentation der EU-Bürger existieren bei diesen Gesetzgebungsverfahren nicht, denn das Europäische Parlament als direkt gewählte Kammer aus der Sicht von Art. 3 kann vom Rat überstimmt bzw. seine Stellungnahme nicht beachtet werden. Die Mitgliedstaaten, die diese Konstruktion durch die Gemeinschaftsverträge vereinbart haben, verstoßen demnach gegen ihre Verpflichtungen aus dem 1. ZP. Dies wird im folgenden Unterabschnitt vertieft.

### 3. Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament ist vom EGMR im Urteil *Matthews/ Vereinigtes Königreich* als Teil der gesetzgebenden Körperschaften im Sinne des Art. 3 für Gibraltar – und somit für jeden Mitgliedstaat der EU – bezeichnet worden.<sup>57</sup> Obwohl dem Organ in qualitativer und quantitativer Hinsicht nicht alle Rechte eines nationalen Parlaments zustehen, hat sich die Mehrheit der Großen Kammer nicht der folgenden Auffassung der zwei dissentierenden Richter *Freeland* und *Jungwiert* an-

<sup>54</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 64; EGMR, (Fn. 12), Rdnr. 54.

<sup>55</sup> So wählen etwa verschiedene lokale und regionale Mandatsträger den französischen Senat, und die österreichischen Länderparlamente bestimmen die Mitglieder des dortigen Bundesrats.

<sup>56</sup> Vgl. Fn. 43.

<sup>57</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 54.

geschlossen: „Die Gemeinschaft besitzt keine gesetzgebende Körperschaft, sondern hat ein Gesetzgebungsverfahren, in dem verschiedene politische Institutionen ihre jeweilige Rolle spielen“<sup>58</sup>. Diese Auffassung ist bereits aufgrund logischer Überlegungen nicht haltbar. Wo in zahlreichen Politikbereichen supranationales Recht erlassen wird, das „gegebenenfalls [...] Vorrang vor dem nationalen Recht“ hat<sup>59</sup>, muss es schon aus funktionaler Sicht auch eine Legislative geben. Ob diese allerdings die demokratischen Anforderungen des Art. 3 an eine gesetzgebende Körperschaft erfüllt, ist eine andere Frage.

Im vorigen Unterkapitel wurde herausgearbeitet, dass derzeit ein Verstoß gegen das 1. ZP zur EMRK besteht, weil in Politikbereichen, für die das Konsultations- oder Kooperationsverfahren gilt, Rechtsakte der Gemeinschaft nicht von einer unmittelbar demokratisch legitimierten gesetzgebenden Körperschaft im Sinne des Art. 3 (mit)beschlossen werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob konventionsrechtlich das Erfordernis besteht, dass bei einem Mitentscheidungsverfahren die nach Art. 3 ausreichend demokratisch legitimierte Kammer (hier: das Europäische Parlament) im Gesetzgebungsprozess mehr Entscheidungsrechte haben muss als eine nicht Art. 3-konforme Kammer (hier: der Rat), insbesondere im Hinblick auf das Letztentscheidungsrecht.<sup>60</sup> Der EGMR hat sich hierzu noch nicht explizit geäußert, allerdings sah Richter *Pinheiro Farinha* in seiner *Concurring Opinion* im Urteil *Mathieu-Mohin und Clerfayt/Belgien* die Notwendigkeit, dass „the chamber or chambers whose members are not elected does or do not have greater powers than the chamber that is freely elected by secret ballot“<sup>61</sup>. Für *Ress* „wäre es sinnvoll, wenn nicht sogar erforderlich, dem Europäischen Parlament ‚das letzte Wort‘ einzuräumen, d.h. die Befugnis, mit einem hohen Quorum (zwei Drittel der Stimmen und Mehrheit der Abgeordneten) sich über das Schlussvotum des Rats hinwegzusetzen“<sup>62</sup>. Nach *Frowein* „dürfte Art. 3 dahin zu verstehen sein, dass einer nichtgewählten Körperschaft nicht etwa ein Vetorecht zustehen darf“<sup>63</sup>.

Mit dem Ziel einer „wirksamen politischen Demokratie“ vor Augen ist es in der Tat wünschenswert, dass die unmittelbar legitimierte Kammer der Legislative das alleinige Letztentscheidungsrecht besitzt. Allerdings scheint fraglich, ob eine solche rechtliche Verpflichtung aus Art. 3 erwächst. Der EGMR hat betont, dass gesetzgebende Körperschaften immer im Licht der jeweiligen konstitutionellen Strukturen betrachtet werden müssen.<sup>64</sup> Im Hinblick auf die Wahlsysteme stellte

<sup>58</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Gemeinsam abweichendes Sondervotum der Richter *Sir John Freeland* und *Jungwirth*, Rdnr. 7. Sie zitieren aus der Inaugurationsansprache von *Dashwood* (Cambridge 1995).

<sup>59</sup> EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 41.

<sup>60</sup> Vgl. *Lenz*, (Fn. 41), S. 312.

<sup>61</sup> EGMR, (Fn. 12), concurring opinion des Richters *Pinheiro Farinha*, Rdnr. 3.

<sup>62</sup> *Ress*, (Fn. 52), S. 229.

<sup>63</sup> *Frowein*, (Fn. 8), S. 836.

<sup>64</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 12), Rdnr. 53.

er etwa fest, dass ein System, das in einem nationalen Kontext nicht akzeptabel wäre, in einem anderen Zusammenhang gerechtfertigt sein könnte.<sup>65</sup> Schließlich hat der Gerichtshof auch den Sui-generis-Charakter der EG hervorgehoben und das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive auf Gemeinschaftsebene, das sich vom klassischen Modell der Gewaltenteilung vieler Staaten unterscheidet, ausdrücklich gebilligt.<sup>66</sup> Im vorliegenden Fall scheint Art. 3 m.E. unter Berücksichtigung der besonderen Natur der Gemeinschaft, die trotz ihrer Supranationalität noch signifikante Merkmale einer klassischen internationalen Organisation aufweist, den von *Pinheiro Farinha* genannten Mindeststandard der Gleichberechtigung der unmittelbar demokratisch bestimmten Kammer mit der nicht gewählten Kammer, nicht aber zwingend ein alleiniges Letztentscheidungsrecht der erstgenannten Kammer bei der Gesetzgebung zu erfordern. Insoweit erwächst für die EU-Mitgliedstaaten aus dem 1. ZP-EMRK die Pflicht, das Mitentscheidungsverfahren in der jetzigen Form (Art. 251 EGV) oder ein ähnliches Verfahren, das Rat und Europäischem Parlament ein gleichwertiges Vetorecht zubilligt, auf alle Politikbereiche auszudehnen oder den Rat im Sinne von Art. 3 zu reformieren.<sup>67</sup>

Im Fall *Matthews/Vereinigtes Königreich* musste sich der EGMR nicht mit der Frage beschäftigen, ob die Wahlen zum Europäischen Parlament und die Sitzverteilung in diesem Repräsentativorgan den Anforderungen von Art. 3 genügen. Für *Winkler* dürfte „die Möglichkeit, dass ein Parlament nicht nach einem einheitlichen, für das gesamte Wahlgebiet geltenden Wahlrecht, sondern nach einer Vielzahl unterschiedlicher Wahlsysteme bestimmt wird, [...] mit Art. 3 des 1. ZP-EMRK [...] auf Dauer kaum zu vereinbaren sein“<sup>68</sup>. Ähnlich kritisch äußert er sich zur Sitzverteilung im Europäischen Parlament, dem so genannten „ponderierten Schlüssel“.<sup>69</sup> Der EGMR hat zwar das „*principle of equality of treatment of all citizens in the exercise of their right to vote and their right to stand for election*“ betont,<sup>70</sup> doch gleichzeitig relativiert: Art. 3 erfordere kein bestimmtes Wahlsystem und lasse den Mitglied-

<sup>65</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 12), Rdnr. 54. Diese Feststellung mutet vor dem Hintergrund des Prinzips der einheitlichen Anwendung der Konvention (Grundsatz eines einheitlichen Grundrechtsstandards) etwas befremdlich an, auch wenn offensichtlich ist, dass der Gerichtshof hier Rücksicht auf historisch gewachsene politische Systeme nehmen will.

<sup>66</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 48.

<sup>67</sup> Siehe hierzu unten VII. Die Frage des Verhältnisses zwischen gewählter und nichtgewählter Kammer ist auch im nationalen Kontext von Interesse. Wäre ein Letztentscheidungsrecht der unmittelbar demokratisch bestimmten Kammer ein notwendiges Erfordernis aus Art. 3, so wäre die deutsche Konstruktion mit Bundestag und Bundesrat konventionswidrig, denn der Bundesrat – dessen Legitimation mit der des Rats vergleichbar ist – kann in zahlreichen Fällen nicht vom Bundestag überstimmt werden (vgl. Art. 77 GG). Allerdings wäre hier im Lichte der „*constitutional structure of the state in question*“ (vgl. Fn. 14) wohl auch das Bundesstaatsprinzip zu berücksichtigen (Art. 20 Abs. 1 GG), das in einem föderalen Staat eine starke Mitwirkung der Länder(regierungen) rechtfertigen dürfte.

<sup>68</sup> *Winkler*, (Fn. 9), S. 21.

<sup>69</sup> Vgl. *Winkler*, (Fn. 9), S. 22; ähnlich *Lenz*, (Fn. 41), S. 312.

<sup>70</sup> EGMR, (Fn. 12), Rdnr. 54.

staaten einen weiten Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung desselben;<sup>71</sup> nicht alle Stimmen müssten notwendigerweise das gleiche Gewicht und nicht alle Kandidaten die gleichen Chancen haben; schließlich hätten Wahlsysteme die Aufgabe, verschiedene, oftmals kaum kompatible Ziele miteinander in Einklang zu bringen (etwa die Widerspiegelung der Meinung der Bevölkerung und die Bildung eines ausreichend klaren und kohärenten politischen Willens). Deshalb müssten Wahlsysteme „in the light of the political evolution of the country concerned“ geprüft werden.<sup>72</sup> Berücksichtigt man vor diesem Hintergrund die heterogene Repräsentationsbasis der europäischen Politie<sup>73</sup> und die bisher kaum erfolgte Europäisierung der Parteien<sup>74</sup>, kann es m.E. durchaus gerechtfertigt sein, das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit im Gemeinschaftskontext zu relativieren. Immerhin gilt es mindestens drei schwer kompatible Ziele miteinander zu verbinden: (1) die gleiche Repräsentation der EU-Bürger, nicht zuletzt auch aufgrund ihres gleichen Status als Adressaten des Gemeinschaftsrechts; (2) ein Mindestmaß an parlamentarischer (nicht nur gouvernementaler) Vertretung nationaler Interessen (Repräsentation der Völker); sowie (3) die Möglichkeit, dass das Parteienspektrum eines jeden Landes ausreichende Berücksichtigung finden kann (Repräsentation der Parteiendimension). Eine streng mathematisch-proportionale Repräsentation würde zu der politisch kaum vertretbaren Situation führen, dass Luxemburg und zukünftig auch Malta mit nur einem Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten wären, außer man erhöhte die Gesamtabgeordnetenzahl beträchtlich. Schließlich sollte auch berücksichtigt werden, dass nach der Rechtsprechung der EKMR „ein scharfer Gleichheitssatz in Art. 3 nicht enthalten ist“<sup>75</sup>.

#### 4. Kommission

Die Kommission ist aus Sicht des EGMR Teil des spezifischen Legislativprozesses der Gemeinschaft.<sup>76</sup> In vielen Fällen wird sie von Rat und Europäischem Parlament ermächtigt, im Rahmen eines der sogenannten Komitologieverfahren<sup>77</sup> sekundäres Gemeinschaftsrecht (in der Regel Durchführungsverordnungen) zu erlassen. In einigen wenigen Politikbereichen weisen ihr die Verträge originäre Gesetzgebungskompetenzen zu.<sup>78</sup> Die Kommission erfüllt wohl keines der Kri-

<sup>71</sup> EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 64; EGMR, (Fn. 12), Rdnr. 54.

<sup>72</sup> EGMR, (Fn. 12), Rdnr. 54.

<sup>73</sup> Vgl. hierzu *Abromeit*, (Fn. 2), S. 28 f.

<sup>74</sup> Vgl. *Wolf*, Ein Vorschlag zur Beseitigung von Repräsentations- und Legitimationsdefiziten in Rat und Europäischem Parlament, *Politische Vierteljahresschrift* 2000, S. 730 f.

<sup>75</sup> *Frowein*, (Fn. 8), S. 839, mit Verweis auf die Billigung des isländischen Wahlrechts durch die EKMR (E 8941/80, DR 27, 145).

<sup>76</sup> Vgl. EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 48.

<sup>77</sup> Siehe hierzu den Überblick bei *Streinz*, *Europarecht*, 5. Aufl., Heidelberg 2001, S. 191 ff.

terien für eine gesetzgebende Körperschaft im Sinne des Art. 3.<sup>79</sup> Aus qualitativer Sicht ist das Initiativmonopol zwar im Rahmen der Gemeinschaftsarchitektur von besonderer Bedeutung, jedoch liegt das Letztbeschlussrecht über Sekundärrecht fast immer beim Rat bzw. bei Rat und Europäischem Parlament.<sup>80</sup> Die wenigen Bereiche, in denen die Kommission über eigene Gesetzgebungsbefugnisse auf primärrechtlicher Grundlage verfügt, erfüllen das quantitative Kriterium nicht. Schließlich fehlt der Kommission eine direkte demokratische Legitimation durch Wahl im Sinne des Art. 3. Der Sui-generis-Charakter „*of the constitutional structure of the [Non-] State in question*“<sup>81</sup> dürfte die besondere Rolle der Kommission – das „institutionalisierte Gemeinschaftsinteresse“ – in der Gemeinschaftsarchitektur rechtfertigen. Die Kommission initiiert, überwacht und führt Gemeinschaftsrecht aus, aber ihr Einfluss auf die legislative Tätigkeit der Gemeinschaft ist letztlich begrenzt. Deshalb ist die Konstruktion der Kommission m. E. aus Sicht des Art. 3 nicht zu beanstanden. Trotzdem erscheint es, wenn schon nicht konventionsrechtlich erforderlich, doch zumindest wünschenswert, die demokratische Legitimation der Kommission zu stärken.

## VI. Fazit

Der EGMR hat durch seine Rechtsprechung zu Art. 3 grundlegende Kriterien für die repräsentative Demokratie in Europa herausgearbeitet, die nicht nur für regionale und nationale gesetzgebende Körperschaften, sondern auch für supranationale Legislativorgane gelten. Für die Vertragsstaaten besteht u.a. eine „institutionelle Verpflichtung zur Einrichtung demokratischer Strukturen“<sup>82</sup>. Danach muss im Geltungsbereich des 1. ZP eine Institution, die direkt bindendes Recht setzt und eine maßgebliche Rolle im Gesetzgebungsprozess für signifikante Politikbereiche spielt, durch unmittelbare Wahl zustande gekommen sein, welche die freie Äußerung der Meinung der von der Gesetzgebung betroffenen Bürger gewährleistet, wenn nicht eine zweite Kammer der Legislative mit mindestens qualitativ und quantitativ gleichen Befugnissen über eine solche demokratische Legitimation verfügt. Vor diesem Hintergrund verstoßen die EU-Mitgliedstaaten

<sup>78</sup> So z.B. Art. 39 Abs. 3 lit. d) EGV und Art. 86 Abs. 3 EGV.

<sup>79</sup> Zu den drei Definitionskriterien für eine gesetzgebende Körperschaft im Sinne von Art. 3 siehe oben V.2.

<sup>80</sup> Die Kommission verfügt nur über ein „negatives Beschlussrecht“: Sie kann in jedem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens vor einem formellen Beschluss des Rates ihre Vorlage ändern oder zurückziehen (Art. 250 Abs. 2 EGV).

<sup>81</sup> Vgl. Fn. 14 und EGMR, (Fn. 22), Rdnr. 48.

<sup>82</sup> Villiger, (Fn. 8), S. 448.

gegen ihre Verpflichtungen aus dem 1. ZP, da sie vertraglich für gewichtige Gemeinschaftspolitiken Gesetzgebungsverfahren mit einem Letztentscheidungsrecht des Rates festgelegt haben, dem die Legitimierung durch direkte Wahl fehlt und damit nicht die Qualität einer gesetzgebenden Körperschaft im Sinne des Art. 3 zukommt.<sup>83</sup> Daraus resultiert ein „Demokratiedefizit, das nicht vereinbar ist mit dem gemeinsamen Mindeststandard demokratischer Verfassungsorganisation der Mitgliedstaaten des Europarates“<sup>84</sup>.

## VII. Reformvorschläge aus Sicht von Art. 3

Durch eine Änderung der Gemeinschaftsverträge kann den konventionsrechtlichen Anforderungen des Art. 3 an die demokratische Legitimation supranationaler Gesetzgebung Rechnung getragen werden.<sup>85</sup> Im Folgenden werden hierzu zwei Vorschläge mit unterschiedlicher institutioneller Stoßrichtung präsentiert.

(1.) Die primärrechtliche Aufwertung des Europäischen Parlaments ist nicht nur der in der Diskussion am häufigsten vorgebrachte Vorschlag zur Beseitigung des Demokratiedefizits, sie stellt auch eine Möglichkeit dar, rechtliche Konformität mit Art. 3 zu erzielen. Ein Gesetzgebungsverfahren, bei dem der Rat nicht das (alleinige) Letztentscheidungsrecht besitzt – also das Europäische Parlament zumindest ein gleichwertiges Vetorecht innehat –, muss auf alle Politiken der Gemeinschaft Anwendung finden. Hierfür bietet sich das Mitentscheidungsverfahren in seiner jetzigen Form (Art. 251 EGV) oder einer geringfügig modifizierten Variante an. Auch das Zustimmungsverfahren<sup>86</sup> ist denkbar, doch bleiben hier die unter Umständen notwendigen Koordinierungsversuche zwischen Rat und Euro-

<sup>83</sup> Vor der Aufwertung des Europäischen Parlaments durch die Einheitliche Europäische Akte und den Vertrag von Maastricht sowie die Einführung direkter Europawahlen war diese Verletzung von Art. 3 gewissermaßen noch „umfangreicher“. Indem die EG-Mitgliedstaaten allerdings im Direktwahlakt die Bevölkerung von Gibraltar vom Wahlrecht ausschlossen und mit dem Vertrag von Maastricht das Europäische Parlament durch die Übertragung von deutlich mehr Entscheidungsbefugnissen zu einer gesetzgebenden Körperschaft auf Gemeinschaftsebene aufwerteten, verstießen sie bei Ratifizierung des Maastrichter Vertragswerks in anderer Form erneut gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 3. Vgl. hierzu auch oben IV.

<sup>84</sup> *Beutler et al.*, Die Europäische Union – Rechtsordnung und Politik, 4. Aufl., Baden-Baden 1993, S. 114. Vgl. allerdings den – nicht begründeten – Auffassungswandel in der 5. Aufl., Baden-Baden 2001, S. 87 f.

<sup>85</sup> Hier ist das Verfahren des Art. 48 EUV anzuwenden. Zu den Problemen der Umsetzung des Urteils *Matthews* siehe *Ress*, (Fn. 23), S. 481.

<sup>86</sup> Vgl. etwa Art. 161 EGV oder Art. 300 Abs. 3 Unterabs. 2 EGV. Formal erlässt hier zwar der Rat einen Rechtsakt, aus prozeduraler Sicht besitzt das Europäische Parlament aber ein Vetorecht und kann dadurch nicht nur in letzter Konsequenz Rechtsakte verhindern, sondern Entwürfe auch gegebenenfalls im Dialog mit dem Rat in seinem Sinne konstruktiv abändern lassen, damit es zu einem positiven Beschluss kommt.



päischem Parlament primärrechtlich unregelt, während das Mitentscheidungsverfahren für diese Fälle eigene Foren, in letzter Instanz etwa einen Vermittlungsausschuss, vorsieht. Durch eine derartige vertragliche Aufwertung des Europäischen Parlaments würde ein Zweikammersystem geschaffen, das den Anforderungen des Art. 3 an eine supranationale Legislative genüge. Eine solche Änderung der Verträge wäre ein möglicher Endpunkt des Parlamentarisierungsprozesses der Gemeinschaft.

(2.) Abgesehen von der Aufwertung des Europäischen Parlaments ist es auch denkbar, die Standards des Art. 3 durch einen Umbau des Rats zu erfüllen. Das Organ benötigt eine unmittelbare demokratische Legitimation in Form direkter Wahlen, um eine gesetzgebende Körperschaft im Sinne von Art. 3 zu sein, die das 1. ZP für den nationalen und supranationalen Kontext vorschreibt. Eine Einführung von „Wahlen zum Rat“<sup>87</sup> wäre fraglos ein massiver Eingriff nicht nur in die Grundstruktur des Organs Rat, sondern auch in das gesamte Institutionengefüge der EU. Seit jeher vertritt der Rat im Zusammenspiel der Gemeinschaftsorgane gegenüber Kommission und Europäischem Parlament das Interesse der Regierungen der Mitgliedstaaten, welche die Hauptverantwortung für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts tragen. Ein solcher Umbau des Rats wäre eine Abkehr von einer Konzeption, die dem deutschen Bundesratsmodell ähnelt, hin zu einem Senatsmodell, das andere Bundesstaaten wie beispielsweise die USA und die Schweiz kennen: Die Repräsentanten der Staatenkammer werden direkt gewählt und entstammen nicht den Regierungen der Gliedstaaten.<sup>88</sup> Dies könnte zur Folge haben, dass Ratsmitglieder und Regierung eines Mitgliedstaats unterschiedlichen politischen Lagern angehören; im Extremfall müsste eine Mehrheit von Regierungen eine Gemeinschaftsrichtlinie umsetzen, für die sie im Rat niemals gestimmt hätte. Eine solche Situation birgt aber eher politische als rechtliche Probleme.<sup>89</sup>

Aus der Perspektive von Art. 3 ist es nicht notwendig, dem Europäischen Parlament neben einem hier skizzierten Umbau des Rats mehr Mitbestimmungsrechte zu verleihen: Da sich zumindest eine legislative Kammer aus direkten Wahlen rekrutieren muss, wäre die konventionsrechtlich geforderte demokratische Mindestlegitimation nach diesem Modell über den Rat auch in Politikfeldern gegeben, in denen das Europäische Parlament kein Mitentscheidungs-, sondern nur ein Konsultationsrecht besitzt. Theoretisch könnten hier sogar die Beteiligungsrechte des Parlaments beschnitten werden. Dies erscheint aber, nicht zuletzt im Hinblick auf die „checks and balances“ zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament, nicht wünschenswert.

<sup>87</sup> Vgl. auch *Bentler et al.* (5. Aufl.), (Fn. 84), S. 88.

<sup>88</sup> Vgl. zum Bundesrats- und Senatsmodell im Hinblick auf die institutionelle Reform der EU auch *Wolf*, (Fn. 74), S. 732 ff.

<sup>89</sup> Auf Detailfragen wie etwa die Anzahl der gewählten Ratsdelegierten jedes Mitgliedstaates soll hier nicht näher eingegangen werden. Möglich wäre etwa eine proportionale Umsetzung der Stimmgewichtung (Art. 205 Abs. 2 EGV) in Sitze.

## VIII. Ausblick

Der vom Europäischen Rat eingesetzte Konvent zur Zukunft Europas<sup>90</sup> hat kürzlich seinen „Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa“ vorgelegt.<sup>91</sup> Ohne detaillierten Untersuchungen vorgreifen zu wollen, lässt sich doch im Rahmen einer Kurzanalyse feststellen, dass das oben konstatierte Demokratiedefizit aus Sicht von Art. 3 im Falle einer Umsetzung des Konventsentwurfs verringert, aber nicht beseitigt würde. Art. I-33 Abs. 1 i.V. mit Art. III-302<sup>92</sup> sieht das Mitentscheidungsverfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ für „Europäische Gesetze und Rahmengesetze“ vor. Das Europäische Parlament soll Mitentscheidungsbefugnisse in weiteren wichtigen Politikfeldern erhalten, etwa in der Agrarpolitik (Art. III-127 Abs. 2, vgl. aber Ausnahmen in Abs. 3) und in der Handelspolitik (Art. III-217 Abs. 2 für Umsetzungsmaßnahmen). Bei der „Flexibilitätsklausel“, die funktional dem derzeitigen Art. 308 EGV entspricht, wird ein Zustimmungsrecht des Europäischen Parlaments vorgeschlagen (Art. I-17 Abs. 1). Die Aufnahme einer Bürgerinitiative in den Verfassungsvertrag (Art. I-46 Abs. 4) dürfte aus konventionsrechtlicher Sicht irrelevant sein, da sich Art. 3 nur auf Formen der repräsentativen Demokratie (gewählte gesetzgebende Körperschaften) bezieht.<sup>93</sup>

Dennoch bleibt das Europäische Parlament auch nach dem Konventsentwurf in zahlreichen Politikfeldern auf Konsultativbefugnisse beschränkt. Schon Art. I-33 Abs. 2 lässt dies erahnen: „In bestimmten Fällen, die in der Verfassung aufgeführt sind, werden Europäische Gesetze und Rahmengesetze nach besonderen Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament mit Beteiligung des Ministerrates oder vom Ministerrat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments erlassen“. Während der erstgenannte Fall so gut wie nie zum Tragen kommt, findet der zweite immer noch vielfache Anwendung. So soll das Europäische Parlament, um nur einige Beispiele aus der ersten Säule der jetzigen Unionsarchitektur zu nennen, weiterhin nur Anhörungsrechte bei der Gesetzgebung in bestimmten Bereichen der Unionsbürgerschaft (Art. III-9 Abs. 2, Art. III-10 Abs. 1, Art. III-11 Abs. 2), des Kapitalverkehrs mit Drittländern (Art. III-46 Abs. 3), des Wettbewerbsrechts (Art. III-52 Abs. 1), der Steuerharmonisierung (Art. III-62 Abs. 1), der Binnenmarktharmonisierung (Art. III-64), der Umweltpolitik (Art. III-130 Abs. 2) sowie der Forschungspolitik (Art. III-149 Abs. 4) besitzen. In zwei Gebieten der Wirtschafts- und Währungspolitik, in denen der Vertrag von Nizza noch das Verfahren

<sup>90</sup> Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in Laeken vom 14. u. 15.12.2001, Dok. SN 300/01 (DE), Anl. I.

<sup>91</sup> Abrufbar auf der Website des Konvents unter <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf> (Zugriffsdatum: 4.9.2003).

<sup>92</sup> Alle folgenden Artikel-Angaben in dieser Form beziehen sich auf den Konventionsentwurf.

<sup>93</sup> Vgl. *Villiger*, (Fn. 8), S. 448 unter Bezugnahme auf die direktdemokratischen Beteiligungsrechte in der Schweiz.

der Zusammenarbeit (Art. 252 EGV) vorsieht (Art. 103 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 EGV), schwächt der Konventionsentwurf gar die Stellung des Europäischen Parlaments, indem er dessen Beteiligung auf ein Konsultativrecht reduziert (Art. III-75 Abs. 2 und Art. III-78 Abs. 2).

Die Regierungskonferenz dürfte kaum die angedeuteten demokratischen *left-overs* aus Sicht von Art. 3 beheben. So bleibt zu hoffen, dass die Union zumindest mittelfristig nach den (Minimal-) Anforderungen des 1. ZP-EMRK demokratisiert wird und die EU-Mitgliedstaaten ihren diesbezüglichen konventionsrechtlichen Verpflichtungen nachkommen, ohne dass es hierzu eigens eines entsprechenden Urteils des EGMR bedarf – zumal im Konventionsentwurf explizit der Beitritt der Union zur EMRK angestrebt wird (Art. I-7 Abs. 2).

