

Demokratie in der Europäischen Union

Max Erdmann, München*

Das Verhältnis der Europäischen Union zur repräsentativ-demokratischen Herrschaftsform ist von jeher ein kompliziertes gewesen: Während „Demokratie“ ein fundamental auf Alternativen angewiesener Entscheidungsmechanismus ist, kann man den europäischen politischen Prozess als in weiten Teilen durch Direktiven bestimmtes Verfahren ansehen. Der Beitrag geht einerseits den Gründen für letzteres Phänomen nach. Er zeigt außerdem, dass das in Teilen der Forschung prominente Konzept der Output-Legitimation keine zufriedenstellende konzeptionelle Basis für einen europäischen Demokratiebegriff leisten kann. Schließlich wird die Vorstellung einer dualen Legitimation der europäischen Union problematisiert, die man als herrschende Ansicht bezeichnen kann.

A. Demokratie in Europa: Eine Einleitung

Das schwierige Verhältnis der Europäischen Union zur Demokratie wird unmittelbar deutlich, wenn man sich die Anfänge der europäischen Integration vergegenwärtigt: In einem weitgehend am *Schuman-Plan* von 1950 orientierten institutionellen Setting wurden kriegswichtige Industrien der Aufsicht einer „Hohen Behörde“ unterstellt und damit dem Zugriff der nationalen Regierungen partiell entzogen. Die unmittelbare Präsenz des Zivilisationsverlustes durch den zweiten Weltkrieg bedingte in dieser Zeit eine eher geringe Wertschätzung für die Idee autonomer Politikgestaltung. Europa, so kann man sagen, war ein Politikverhinderungsprojekt.

Dies änderte sich freilich von 1952 bis heute infolge unterschiedlicher Versuche, die Union auch als politische Union auszugestalten – zuerst und ab 1993 in unmittelbarer Weise, zwischenzeitlich und noch gegenwärtig vermittelt über die Methode der sogenannten *funktionalen Integration*, die eine politische Vereinigung im Wege der Konvergenz von Wirtschaftssystemen erreichen sollte. Diese ihrerseits problematische Methode einer *integration by stealth* hat dazu geführt, dass weite Teile der politischen Entscheidungen im europäischen Raum heute von der Europäischen Union

zumindest beeinflusst werden.¹ Doch mit dem anhaltenden Zuwachs an Kompetenzen ging auch ein erhöhter Legitimationsbedarf einher: Mit welchem Recht, so konnte man fragen, trifft die Union Entscheidungen, die tief in die Lebenswirklichkeit in den Mitgliedstaaten hineinreichen? Schließlich ist die Kommission, die neuerdings mit einem dezidiert politischen Selbstverständnis auftritt, den Unionsbürgern nur sehr mittelbar verantwortlich. Die jüngste Debatte um ein vermeintliches Spitzenkandidaten-System hat dies eindrücklich gezeigt. Rat und Parlament können dagegen eine direktere demokratische Legitimation behaupten; indes sorgt die Möglichkeit einer Mehrheitsabstimmung im Rat und die Zurücknahme des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit bei der Wahl des Europäischen Parlaments auch in Bezug auf diese Institutionen für Probleme hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimation.

Vielleicht ist diese Übersicht aber doch etwas zu pauschal: „Demokratie“ und „demokratische Legitimation“ sind normative Kategorien, die einer objektiven Interpretation nur begrenzt zugänglich sind.² Auch die politischen Entscheidungsmechanismen in den Mitgliedstaaten entsprechen weitgehend eher der verfassungsstaatlichen als einer ausschließlich demokratischen Idee: Insbesondere die Entscheidungen der (Verfassungs-)Gerichte unterliegen keiner demokratischen Kontrolle.³ Auch Zentralbankentscheidungen sind demokratischer Verantwortlichkeit weitgehend enthoben – und doch war etwa die bundesdeutsche Währungspolitik bis zur Einführung des Euro ein mit großer Selbstverständlichkeit als legitim begriffenes Phänomen. Es scheint daher ratsam, den Strukturen der Europäischen Union nicht ein feststehendes Bild von Demokratie gleichsam nachträglich entgegenzuhalten.⁴ Das wäre ohnehin ein schwieriges Unterfangen, da sich

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politik und Öffentliches Recht, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsphilosophie (Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M. (Yale)) der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ S. dazu die von einem hochrangigen EU-Beamten überlieferte Bemerkung: „[...] this was Monnet’s approach: The people weren’t ready to agree to integration, so you had to get on without telling them too much about what was happening.“ (zit. nach *Majone*, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge 2014, S. 49). Vgl. bereits die Kritik in *Majone*, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, 2005.

² Vgl. die Bemerkungen über „Demokratie als Fiktion“ bei *Richter*, *Moderne Wahlen*, 1. Aufl. 2017, S. 9 ff.

³ *Haltern*, *Europarecht*, Bd. 1, 3. Aufl. 2017, Rn. 1190.

⁴ Das Bundesverfassungsgericht betont wiederholt, dass die Union nicht am Maßstab verfassungsstaatlicher Demokratie zu messen ist: BVerfGE 123, 267 (344, 347, 364 ff.).

bereits die Ausgestaltung der demokratischen Prozesse in den Mitgliedstaaten stark unterscheidet. Und doch erhebt die Union – etwa in Art. 2 und Art. 10 EUV – den Anspruch, demokratischen Grundsätzen zu genügen. Insofern soll hier versucht werden, die wesentlichen supranationalen Begriffe von demokratischer Legitimation, die bis dato entwickelt wurden, auf ihre Tragfähigkeit hin zu untersuchen.⁵ Es handelt sich dabei einerseits um das Konzept der „Output-Legitimation“ (I., II.), andererseits um die Vorstellung einer „dualen Legitimation“ der Europäischen Union (III.).

I. Zum Begriff der „Output-Legitimation“

Die Rede von einer Legitimation durch „Output“ hat ihren institutionellen Hintergrund in den Politikwissenschaften. Hier wurde unter „Input-Legitimation“ die Fähigkeit eines politischen Systems verstanden, die Präferenzen der Bürger in politische Entscheidungen zu übersetzen: Der Begriff der „Input-Legitimation“ bezeichnet die Vorstellung, dass Meinungsbildung in demokratischen Systemen von unten nach oben verlaufen sollte.⁶ „Output“-Legitimation dagegen soll entstehen, wenn das politische System bestehende Probleme solchen Lösungen zuführt, die am Maßstab des Allgemeinwohls als effizient bezeichnet werden können.⁷ Es geht bei diesem Begriff insofern nicht von vornherein um außerstaatliche oder europäische Demokratie, sondern um ein Element, das in demokratischen Systemen als solchen eine Rolle spielt.

Schon in dieser ersten Annäherung wird deutlich, dass der Positivbegriff der Demokratie auf ein weites Spektrum konkreter Positionen verweist: Während die einen davon ausgehen, Demokratie betreffe das Verfahren der Entscheidungsfindung, gerät in der Perspektive einer „outputorientierten“ Legitimationsvorstellung das Ergebnis des politischen Prozesses in den Blick. In den Politikwissenschaften lässt sich die Vorstellung einer Legitimation durch Output als deskriptives Modell zur Beschreibung der Entstehungsbedingungen sozialer Legitimation verstehen: Wenn die Bürger das Gefühl haben, die ihnen als Gesamtheit begegnenden Probleme würden von den politisch Verantwortlichen effizient gelöst, wird demnach auch das politische System als legitim begriffen.

„Outputorientierte“ Legitimationskonzepte werden daher insbesondere auf solche Politikbereiche angewandt, die nicht ein offenes Aufgabenspektrum, sondern klar definierte Kompetenzen zur Erreichung vorab bestimmter Ziele aufweisen. Zu nennen sind hier insbesondere Zentralbanken und Regulierungsbehörden. Insofern eignet

sich das Konzept der „Output-Legitimation“ gut für eine Übertragung auf die Europäische Union: Auch sie nimmt in großem Ausmaß Aufgaben mit regulatorischem Charakter wahr. Ihre Tätigkeit wird weitgehend bestimmt durch feststehende Ziele, wie etwa die Aufrechterhaltung des Binnenmarktes und die Gewährleistung eines gemeinsamen Raumes justizieller Verantwortung. Insbesondere die Europäische Kommission hat sich in der Vergangenheit wiederholt dazu bekannt, die Union als „*Europe of results*“ zu entwickeln.⁸ Die Kommission kann insofern als „output“-orientiertes Organ *par excellence* bezeichnet werden: Sie orientiert sich an einem nicht demokratisch, sondern technokratisch zu ermittelnden „Unionsinteresse“ (Art. 17 I EUV) und ist ausgehend von diesem exklusiv zuständig für die Einleitung des Rechtssetzungsprozesses (Art. 17 II EUV). Sie wird nicht gewählt, sondern in einem komplexen Prozess von Rat und Parlament besetzt (wobei die jüngste Europawahl gezeigt hat, dass die Position des Parlaments in diesem Prozess auch nach Einführung des sogenannten Spitzenkandidaten-Systems keineswegs so stabil war, wie sie von vielen gezeichnet wurde). Wenn die Kommission sich trotz alledem selbst eine demokratische Legitimation zuschreibt, ist dies nur durch demokratietheoretischen Mystizismus begründbar.⁹

II. Probleme der „Output-Legitimation“

Gibt es also schon deshalb kein Demokratiedefizit auf der europäischen Ebene, weil ein wohlverstandenes, „outputorientiertes“ Demokratieverständnis die Institutionen der Union als Sachwalter der Interessen der Unionsbürger begreifen kann?

Zunächst besteht ein gravierender Unterschied zwischen der deskriptiven Sprache der empirischen Politikwissenschaft und der normativen Semantik verfassungsrechtlicher Zuschreibungen: „Legitimation“ ist kein Begriff, den man in juristischer Hinsicht anhand von Fakten bestimmen kann. Vielmehr verweist der Begriff demokratischer Legitimation auf ein ganzes Bündel von Vorstellungen, die sich auf unsere Konzeption eines gelingenden Lebens beziehen. Mit anderen Worten: Legitimation drückt ein Sollen aus, das sich nur bedingt auf den empirisch fassbaren Bereich politischer Zufriedenheit zurückbeziehen lässt.¹⁰ Zusätzlich ließe sich sagen, dass auch die deskriptive Basis der „Output-Legitimation“ zweifelhaft geworden ist, seit sich die Union in vielen Bereichen selbst politische Ziele setzt und selbst in stark politisierten Bereichen wie dem Strafrecht der Mitgliedstaaten Einfluss gewonnen hat.¹¹ Dennoch wird auch in der juristischen Forschung teilweise die Ansicht vertreten, dass demokratische Legitimation

⁵ Freilich sind die Begriffe „Demokratie“ und „Legitimation“ keinesfalls koextensiv: dazu *Weiler/Halter/Mayer*, EUJ-RSCAS Working Papers 11 (1995), S. 4.

⁶ *Halter*, (Fn. 3), Rn. 1194 m.w.N.

⁷ Umfassend *Scharpf*, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, 1999; *Moravcsik*, *JCMS* 40 (2002), 603 ff.; s. dazu *Halter*, (Fn. 3), Rn. 1194; *Rumler-Korinek*, *EuR* 38 (2003), 327 (328 ff.).

⁸ Kritisch *Göler*, *ZfP* 56 (2009), 3 (6).

⁹ *EuGH*, Urteil v. 14.4.2015 (Große Kammer), Rs. C-409/13 – *Rat/Kommission*, Rz. 60.

¹⁰ Kritisch dazu *Kaufmann*, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, 1. Aufl. 1997, S. 287 ff., insb. S. 322 ff.

¹¹ *Göler*, (Fn. 8), S. 8; *Halter*, (Fn. 3), Rn. 1197.

durch „Output“ herstellbar sei: Es handle sich eben um eine „entidealisierte, entstaatlichte und kontrollorientierte Demokratie.“¹²

Das Konzept der „Output-Legitimation“ ist also problematisch sowohl auf der normativen wie auch auf der deskriptiven Ebene: Erstens ist „Output-Legitimation“ gerade keine demokratische Legitimation¹³, und zweitens sind hinsichtlich der heute bestehenden ebenso weitgehenden wie unklar umgrenzten Kompetenzen der Union die Voraussetzungen der Legitimation durch „Output“, insbesondere klar definierte Politikziele, mehr als fraglich geworden. Während man früher die exekutivlastige Rechtsetzung noch mit dem konsentierten Binnenmarktziel rechtfertigen konnte, ist das heute in verringertem Maße der Fall. Dazu tritt ein drittes Problem: Die Europäische Union stellt in vielerlei Hinsicht ein Mehrebenensystem dar, innerhalb dessen sich die Perspektiven schwerlich auf eine bestimmte Ebene konzentrieren lassen. Mit anderen Worten: Über ein „Demokratiedefizit“ der Union lässt sich zielführend nur sprechen, wo auch die mitgliedstaatliche und gegebenenfalls regionale Ebene in die Diskussion einbezogen wird.¹⁴

III. Die duale Legitimation der Europäischen Union

Wie oben bereits angedeutet wurde, stellt auch der in den Mitgliedstaaten bestehende verfassungsstaatliche Typus keine reine Input-Demokratie dar. Vielmehr ist hier eine Verknüpfung von einem grundsätzlichen Erfordernis der Legitimation durch „Input“ mit Elementen einer „Output-Legitimation“ zu erkennen. Im Mehrebenensystem der Union musste diese Gewichtung nun neu austariert werden; dabei wurde grundsätzlich auf ein Modell gesetzt, das die eher „inputlastige“ mitgliedstaatliche Ebene mit der eher „outputlastigen“ supranationalen Ebene verbindet und damit in der Gesamtschau eine ausreichende demokratische Legitimation gewährleisten soll. Die in der Literatur überwiegend vertretene Position zum Thema „demokratische Legitimation in der Europäischen Union“ vertritt insofern die Ansicht, dass sich aus der Verbindung beider Elemente im Mehrebenensystem eine ausreichende demokratische Legitimation auch für die supranationale Ebene ergibt.¹⁵

1. Duale Legitimation im positiven Europarecht

Das Europarecht nimmt eine duale demokratische Legitimation in Art. 10 II EUV ausdrücklich in Anspruch, wenn einerseits eine Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger im Europäischen Parlament, andererseits eine Repräsentation der Bevölkerung der Mitgliedstaaten durch ihren Vertreter im Rat der Europäischen Union postuliert wird. Der einzelne Bürger wird insofern als Staats- und als Unionsbürger adressiert. Da er in diesen Rollen sowohl bei der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments wie auch bei der Auswahl „seines“ Vertreters im Rat (zumindest vermittelt über die Wahl „seines“ Parlaments) ein Wort mitspricht, kann die von beiden Organen verantwortete europäische Rechtssetzung als legitim betrachtet werden. Der EuGH hat in diesem Sinne früh entschieden, dass es so etwas wie ein unionsrechtliches Demokratieprinzip gebe.¹⁶ Hier ging es zunächst um primärrechtliche Befugnisse des Europäischen Parlaments. Generalanwalt Maduro plädierte 2009 bereits für eine ausdrückliche Anerkennung der dualen Legitimationsstruktur der Europäischen Union.¹⁷ Heute entspricht es der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, den Organen der EU im Sinne eines pluralistischen Demokratieprinzips eine *je eigene* Form demokratischer Legitimation zuzuschreiben.¹⁸ Der EuGH geht insofern von einem Modell dualer Legitimation aus, bettet dieses aber in ein umfassenderes Demokratieverständnis ein.

2. Duale Legitimation und demokratische Gesetzgebung in der Union

Das Konzept der dualen Legitimation betrifft vor allem den Rechtssetzungsprozess in der Union.¹⁹ Entsprechend Art. 10 II EUV werden hierbei Rat und Parlament als Hauptgesetzgebungsorgane verstanden, die über eine jeweils eigene demokratische Legitimation verfügen. Am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, dem sogenannten Mitentscheidungsverfahren, sind beide Organe beteiligt. In einer Gesamtschau ergebe sich dann die demokratische Legitimation auch der Rechtsakte, die aus dem Zusammenwirken beider Organe hervorgehen. Die Argumentation anhand einer Gesamtbetrachtung sollte jedoch – hier wie auch sonst – den Juristen aufmerksam werden lassen: Nicht selten ergeben sich aus einer synthetisierenden Perspektive Ergebnisse, die aus den Ausgangsprämissen nur schwerlich begründbar gewesen wären. So auch hier: Hinsichtlich der Legitimation des Parlaments kann man nicht nur schwerwiegende Einschränkungen der

¹² Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 639 ff.

¹³ Rumler-Korinek, (Fn. 7), S. 332.

¹⁴ Göler, (Fn. 8), S. 9 f.

¹⁵ Vgl. umfassend von Achenbach, Demokratische Gesetzgebung in der Europäischen Union, 2014, S. 407 ff.

¹⁶ EuGH, Urteil v. 29.10.1980, Rs. 138/79 – Maizena/Rat; Urteil v. 29.10.1980, Rs. 139/79 – Roquette Frères/Rat.

¹⁷ Dazu ausführlich von Achenbach, (Fn. 15), S. 311 f.

¹⁸ Vgl. etwa EuGH, Urteil v. 14.4.2015 (Große Kammer), Rs. C-409/13 – Rat/Kommission, Rz. 60, 96.

¹⁹ von Achenbach, (Fn. 15), S. 462.

Wahlrechtsgleichheit geltend machen²⁰, und mit Blick auf den Rat lässt schon die Möglichkeit einer Mehrheitsabstimmung erkennen, dass der einzelne mitgliedstaatliche Vertreter nicht ohne weiteres eine Verbindung zwischen dem Rechtsakt der Union und den mitgliedstaatlichen Legitimationsprozessen gewährleisten kann.²¹ Dies schließt jedoch nicht aus, für den Regelfall europäischer Rechtssetzung – oder jedenfalls für die Fälle, in denen der Rat einstimmig beschließt – eine duale demokratische Legitimation der betroffenen Entscheidung anzunehmen. Womöglich gibt es aber weitere Probleme in den einzelnen Legitimationssträngen, die das Konzept einer dualen Legitimation problematisch werden lassen. Insofern wird sowohl der Anteil unionaler Eigenlegitimation wie auch die Möglichkeit einer Teilhabe an den mitgliedstaatlichen Legitimationsprozessen in Zweifel gezogen.

3. Zur demokratischen Legitimation des Europäischen Parlaments: Die *no-demos*-These

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen Kritik an der Vorstellung geübt, dass das Europäische Parlament ein den mitgliedstaatlichen Parlamenten vergleichbares Repräsentationsorgan sei:

„Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Art. 14 II EUV-Lissabon und entgegen dem Anspruch, den Art. 10 I EUV-Lissabon nach seinem Wortlaut zu erheben scheint, kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes.“²²

Diesen Eindruck vermittelt Art. 10 II EUV tatsächlich, und auch die Bezeichnung des Europäischen Parlaments als Parlament soll die Assoziation eines dem mitgliedstaatlichen Parlamentarismus vergleichbaren Institution auf europäischer Ebene hervorrufen.²³ Man sollte sich an dieser Stelle vergegenwärtigen, dass in den Anfängen der europäischen Integration kein ein Parlament vergleichbares Organ geplant war. Eingerichtet wurde lediglich eine parlamentarische „Versammlung“ ohne harte Kompetenzen. Sie wurde zudem nicht gewählt, sondern aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten besetzt – mit ganzen 78 Mitgliedern. Eine Direktwahl gibt es erst seit 1979.²⁴

Die Kritik, die viele Teile der Literatur – und ihnen folgend das Bundesverfassungsgericht – am europäischen Parlamentarismus üben, ist eine im Ansatz außerrechtliche. Die sogenannte *no-demos*-These geht davon aus, dass Demokratie ein einheitliches Staatsvolk als Legitimationssubjekt voraussetzt.²⁵ Der substanzialistische Charakter dieser Konzeption ist verschiedentlich kritisiert worden.²⁶ In der Tat wird hier die formaljuristische Argumentation um eine verfassungstheoretische Dimension angereichert. Fraglich ist, ob diese Form des Einbezugs von Hintergrundannahmen grundsätzlich vermeidbar ist – und ob nicht die Kritiker der genannten Argumentation nur jeweils andere Hintergrundannahmen gegen die von ihnen kritisierte in Stellung bringen können.

Im Kontext der Union wird nun weiter davon ausgegangen, dass es zwar Staatsvölker in den Mitgliedstaaten gebe, nicht aber ein „Unionsvolk“: Zwar gebe es den formalen Status der Unionsbürgerschaft (Art. 20 I 2 AEUV); was es jedoch nicht gebe, sei ein europaweiter politischer Prozess der Meinungsbildung und Interessenartikulation.²⁷ Demokratie erscheint in dieser Perspektive nicht nur als institutionelle Angelegenheit, sondern als eine Frage der politischen Kultur. Der grundlegende Charakter dieser Argumentation ist dadurch bedingt, dass sie die Reformperspektive weitgehend abschneidet: Das Demokratiedefizit ist in ihrer Sicht nicht durch die Verschiebung von Kompetenzen hin zum Europäischen Parlament oder die Stärkung des Spitzenkandidatenprozesses zu beheben, sondern nur durch die – wenn überhaupt langfristig denkbare – Herausbildung eines europäischen Wir-Bewusstseins.²⁸ Prominent wird diese Argumentationslinie etwa von Dieter Grimm vertreten, der mehrfach zutreffend darauf hingewiesen hat, dass es politisch relevante gesamteuropäische Parteien und Kommunikationsmedien bis heute nicht gebe.²⁹ Das Europäische Parlament kann insofern auch die – vielleicht überschätzte – Funktion des Parlaments als eines öffentlichen Forums nicht ausfüllen.³⁰ Hier ist zu beobachten, wie das schon im Kontext der „Output-Legitimation“ feststellbare Moment sozialer Legitimation als Bedingung der Möglichkeit institutioneller Legitimation gefasst wird. Die *no-demos*-These – mag sie auch strukturell anfechtbar sein – hat einerseits einen berechtigten Kern in dem Hinweis auf die fehlende gesellschaftliche Verankerung der europäischen Politik, und sie ist durch ihre Aufnahme in die europaverfassungsrechtliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zumindest mittelfristig verbindlich geworden. So erscheint das Verfahren, der verbreiteten

²⁰ Murswiek, Die Mehrebenendemokratie in Europa – ein Ding der Unmöglichkeit?, in: Graf/Meier (Hrsg.), Die Zukunft der Demokratie, S. 293 (307) spricht vom „Mehrklassenwahlrecht“.

²¹ Der Rat kann grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit beschließen, Art. 16 III EUV.

²² BverfGE 123, 267 (372). Noch deutlicher und ausführlicher wird die Kritik im Urteil zur 3 %-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament formuliert: BverfGE 135, 259.

²³ Murswiek, (Fn. 20), S. 296 f.

²⁴ Es vergingen damit 15 Jahre, in denen unmittelbare Anwendbarkeit und Vorrang des Europarechts mitgliedstaatliches Recht verdrängten, ohne dass dem eine parlamentarische Eigenlegitimation auf Unionsebene gegenübergestanden hätte.

²⁵ Vgl. statt aller Grimm, Zum Stand der demokratischen Legitimation der Europäischen Union nach Lissabon, in: ders. (Hrsg.): Europa ja – aber welches?, 3. Aufl. 2016, S. 71 (73).

²⁶ Zum Hintergrund der Kritik vgl. nur Koselleck, Kritik und Krise, 2013, S. 136: „Die Identität von Staat und Gesellschaft, von souveräner Entscheidungsinstanz und Gesamtheit der Bürger ist von Anfang an verurteilt, ein Mysterium zu bleiben.“

²⁷ Grimm, (Fn. 25), S. 92.

²⁸ Vgl. auch Haltern, (Fn. 3), Rn. 1231 f.

²⁹ Grimm, (Fn. 25), S. 92.

³⁰ Haltern, (Fn. 3), Rn. 1212.

Kritik an der Kritik des Niveaus europäischer Eigenlegitimation stets weitere Zeilen hinzuzufügen, als wenig aussichtsreiches Unterfangen.³¹

4. Derivative Legitimation: Der Rat der Europäischen Union im Gesetzgebungsverfahren

Näher am mitgliedstaatlichen Verständnis demokratischer Legitimation ist das Legitimationselement, das über den Rat der Europäischen Union vermittelt wird. Es lässt sich am gerade in Deutschland geläufigen Bild der Legitimationskette verdeutlichen: Der mitgliedstaatliche Vertreter im Rat soll hier die ursprünglich aus einer nationalen Wahlentscheidung herrührende Legitimationsleistung in den Bereich der Union transportieren.³² Allgemein stellt der Rat ein verbindendes Element zwischen den Mitgliedstaaten und der von ihnen getragenen Union dar. Angesichts des formalen Charakters dieser Argumentation scheint die grundsätzliche Annahme einer „Legitimationszufuhr“ der Union durch die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat kaum bezweifelbar.³³ So wird verbreitet die Ansicht vertreten, dass nicht das Parlament, sondern der Rat die eigentliche Quelle demokratischer Legitimation in Bezug auf die Rechtsakte der Union ist.³⁴

Und doch scheinen die Dinge so einfach nicht zu liegen: Erstens ist der mitgliedstaatliche Vertreter im Rat europarechtlich nicht an die Entscheidungen der entsendenden Regierung gebunden. Und zweitens sorgt wie gesehen die Möglichkeit einer Mehrheitsabstimmung im Rat dafür, dass die mitgliedstaatliche Legitimationszufuhr sich im einzelnen Fall nicht zwingend auswirken muss.³⁵ Zwar wird teilweise argumentiert, dass das Mehrheitsprinzip selbst demokratischen Gehalt aufweise und deswegen kein Legitimationsdefizit bedingen müsse.³⁶ Doch muss dieser

Einwand wiederum auf die Vorstellung zurückgreifen, es gebe ein demokratisches Subjekt, das sich auf das Mehrheitsprinzip geeinigt habe. Der Rat ist jedoch ein Organ, in dem Vertreter unterschiedlicher demokratischer Subjekte auftreten; wird eines davon in einer Entscheidung nicht berücksichtigt, so kann schwerlich davon ausgegangen werden, die Entscheidung sei für dieses aufgrund des Mehrheitsprinzips legitim: Passives Überstimmtwerden ist hier gerade nicht mit demokratischer Selbstbestimmung gleichzusetzen.³⁷ Für die Bürger des im Rat überstimmt Mitgliedstaates lässt sich daher wohl nicht von einer bestehenden Legitimationskette ausgehen. Die Mehrheitsentscheidung im Rat ist damit „von minderer demokratischer Qualität“.³⁸

B. Wie weiter? Ein Fazit

Ist also alles schlecht in Bezug auf die demokratische Legitimation der Europäischen Union? Die hier vorgestellte Übersicht über die wesentlichen Ansätze einer Konstruktion supranationaler demokratischer Legitimation scheint diesen Eindruck hervorzurufen. Er ist dennoch verfehlt: Die Union hat seit 1957 wesentliche Schritte getan, um sich in die Richtung einer demokratisch legitimierten, eigenständigen öffentlichen Gewalt zu entwickeln. Dies sollte nicht dazu verführen, das Bild einer demokratietheoretisch heilen Welt im europäischen Rechtsraum zu zeichnen: Dafür gibt es doch noch zu viele Mängel, die bis heute auf Lösungen warten. Wie jede politische Gemeinschaft ist die Union aber ein Phänomen des *work in progress*; gerade hinsichtlich der Beteiligung des Parlaments und der Schaffung von Entscheidungstransparenz sind beachtenswerte Fortschritte zu verzeichnen.

Der Eindruck einer mangelnden demokratischen Legitimation wächst ohnehin gerade in den Perspektiven, welche die Union als eine autonome Hoheitsgewalt von den Mitgliedstaaten abkoppeln. Bindet man die Union dagegen – etwa durch das Konzept des Staatenverbundes – eng an ihren mitgliedstaatlichen Hintergrund und richtet den Blick auf die fortbestehende Kultur der Einstimmigkeit in den Beschlüssen des Rates, werden die Lücken in der Legitimationskette wesentlich kleiner. Es ist nicht so, dass die Union den europäischen Raum entdemokratisiert hat und ihn nun technokratisch verwaltet.³⁹

Das Bundesverfassungsgericht hat insofern eine ebenso undramatische wie überzeugende Perspektive eingenommen: Es folgt nicht dem Konzept einer dualen Legitimation, sondern sieht die Union als Gemeinschaft, die im Wesentlichen von den Staatsvölkern ihrer Mitgliedstaaten getragen wird.⁴⁰ Das hat den Vorteil, auf schwärmerische Konzepte einer europäischen Identität der Unionsbürger

³¹ Vgl. etwa die Vorstellung eines europäischen „contrat social“ bei Pernice, Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbandes, in: Callies (Hrsg.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverband, 2006, S. 61 ff.

³² von Achenbach, (Fn. 15), S. 440.

³³ Grimm, (Fn. 25), S. 93.

³⁴ Murswiek, (Fn. 20), S. 300.

³⁵ Das Problem der Mehrheitsabstimmung wird hier gegenüber anderen problematischen Momenten (etwa der - zumindest oberflächlich gesehen - intergouvernementalen und damit exekutivischen Struktur der Entscheidungsfindung im Rat) hervorgehoben. Auch die starke Dominanz der Arbeitsebene – der weit überwiegende Anteil aller Tagesordnungspunkte wird von den Vertretern auf Ministerebene ohne Aussprache und teils *en bloc* beschlossen – kann ein Problem für die Annahme einer „Legitimationszufuhr“ darstellen: „Gerade aufgrund der weitgehenden Sozialisierung der ständigen Vertreter im Brüsseler Netzwerk und der Durchwinkerei von A-Punkten im Rat wird manchmal daran gezweifelt, dass nationale Interessen noch angemessene Berücksichtigung finden [...]“ (Haltern, (Fn. 3), Rn. 620). Die immer noch beschränkte Transparenz der Verhandlungen im Rat darf ebenfalls Skepsis begründen. Für eine umfassendere Analyse vgl. Haltern, (Fn. 3), Rn. 616 ff., 1211 ff.

³⁶ Ruffert, EuR 39 (2004), 165 (184); Mayer, Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, 2012, S. 69 f.

³⁷ Vgl. Haltern, (Fn. 3), Rn. 1255; Murswiek, (Fn. 20), S. 300 m. w. N. von Achenbach, (Fn. 15), S. 446.

³⁸ Diesen Eindruck vermittelt Murswiek, (Fn. 20), S. 332 f.

³⁹ Murswiek, (Fn. 20), S. 299 f. Vgl. in diese Richtung auch Scharpf, Fritz W., Leviathan 37 (2009), 244 (253).

nicht angewiesen zu sein. Und es macht auch radikale, politisch kaum realistische Therapien des Demokratiedefizits, wie etwa die eines grundsätzlichen Verfallsdatums für europäische Rechtsakte⁴¹ oder die Forderung nach einer Vertragskonkretisierungskompetenz für den Europäischen Rat,⁴² überflüssig. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht mit dem Konzept der „Integrationsverantwortung“ ein juristisch wie politisch sensibles Instrument geschaffen, das die Rückbindung europäischer Entscheidungen an mitgliedstaatliche Legitimationsprozesse zu stärken vermag.⁴³ Das wird dem Charakter der Europäischen Union gerecht: Schließlich ist sie weder ein bloßes Anhängsel ihrer Mitgliedstaaten, noch kann sie als von ihnen völlig abgelöster, autonomer Herrschaftsverband betrachtet werden.

⁴¹ Murswiek, (Fn. 20), S. 305 f.

⁴² Murswiek, (Fn. 20), S. 326; Scharpf, Fritz W., (Fn. 40), S. 273 f.

⁴³ Engels, JuS 2012, 210 (211 ff.).