

Der Demokratieprozess in der Europäischen Union

Gliederung

I. Hintergrund	1
II. Rechtssetzung in der Europäischen Union und der Einfluss der Unionsbürger	2
1. Repräsentative Demokratie als Grundmodell der Europäischen Union	2
a) Der Europäische Rat als Impulsgeber	2
b) Das Gesetzgebungsverfahren	3
aa) Das Initiativrecht als Ausgangspunkt des Verfahrens	3
bb) Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren	4
cc) Die besonderen Gesetzgebungsverfahren	4
2. Direktdemokratische Elemente	5
III. Fazit	6

I. Hintergrund

Gemäß Art. 2 EUV¹ gehört die Demokratie zu den grundlegenden Werten, auf die sich die Europäische Union gründet. Dabei kommt innerhalb jeder parlamentarischen Demokratie gerade dem – namensgebenden – Parlament eine maßgebliche Rolle zu. Die Bedeutung des Europäischen Parlaments, dessen Wahl auch in Deutschland im Mai 2014 ansteht, wird indes nicht selten skeptisch betrachtet: Wird es seiner Rolle als Vertretung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger² (Art. 14 Abs. 2 EUV) wirklich gerecht oder hat es eher eine „dekorative als eine maßgebliche Funktion“³? Die geäußerte Kritik steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Vorwurf einer mangelnden demokratischen Legitimation der Europäischen Union. Das Schlagwort „Demokratiedefizit“ ist in Medien und Bevölkerung ein geläufiger Begriff geworden und vor der Europawahl wieder ein brandaktuelles Thema.

¹ Vertrag über die Europäische Union, Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 13), abrufbar unter <http://dejure.org/gesetze/EU>.

² Im Folgenden soll aus Gründen der Vereinfachung und der besseren Lesbarkeit nur noch von Unionsbürgern die Rede sein.

³ So *Henryk M. Broder*, Europas Parlament – hyperaktiv und entbehrlich, siehe <http://www.welt.de/debatte/henryk-m-broder/article126099911/Europas-Parlament-hyperaktiv-und-entbehrlich.html>.

Vor diesem Hintergrund soll der vorliegende Beitrag einen Überblick darüber gewähren, wie demokratische Teilhabe in der Europäischen Union und konkret in ihren Rechtssetzungsverfahren ausgestaltet ist.

II. Rechtssetzung in der Europäischen Union und der Einfluss der Unionsbürger

Im Wesentlichen lassen sich zwei Formen der Ausgestaltung von Demokratie unterscheiden: Zum einen kann den Bürgern im Wege einer direkten Demokratie ermöglicht werden, Sachentscheidungen im Rahmen von Abstimmungen unmittelbar selbst zu treffen. Zum anderen ist es möglich, die unmittelbare Entscheidungsbefugnis des Bürgers auf Personalfragen zu beschränken. Über Sachfragen entscheiden dann die von den Bürgern gewählten Repräsentanten innerhalb des Zeitraums, für den sie zur Machtausübung autorisiert wurden.

1. Repräsentative Demokratie als Grundmodell der Europäischen Union

Wie sich aus Art. 10 Abs. 1 EUV ergibt, beruht die Arbeitsweise der Europäischen Union auf dem Modell der repräsentativen Demokratie. Eben diesem Art. 10 EUV lässt sich zugleich aus Abs. 2 entnehmen, auf welche Weise die Teilhabe der Bürger gewährleistet wird. So sind die Unionsbürger zum einen im Europäischen Parlament unmittelbar vertreten. Daneben tritt zum anderen eine mittelbarere Art der Vertretung. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihren jeweiligen Staats- oder Regierungschefs und im Rat (Ministerrat)⁴ von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.

Um einen Eindruck davon zu gewinnen, inwieweit Demokratie im Rechtssetzungsprozess der Europäischen Union verwirklicht ist, muss der jeweilige Einfluss und das Zusammenspiel der Institutionen der Europäischen Union betrachtet werden.

a) Der Europäische Rat als Impulsgeber

Der Europäische Rat setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Er tritt zweimal pro Halbjahr zusammen und hat die Aufgabe, der Union die für

⁴ Bei dem Europäischen Rat (Art. 15 EUV) und dem Rat (Art. 16 EUV) handelt es sich um unterschiedliche Organe der Europäischen Union mit unterschiedlichen Funktionen, auf die im Rahmen des Beitrages noch eingegangen wird.

ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben sowie die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festzulegen (Art. 15 EUV).

Der Europäische Rat wird nicht gesetzgeberisch tätig. Er hat angesichts seiner Rolle als Impulsgeber aber einen faktischen Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren. So enthalten die „Schlussfolgerungen des Europäischen Rates“ oftmals auch konkrete Arbeitsaufträge an die Europäische Kommission⁵, der das alleinige Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren zukommt⁶. Der Kommissionspräsident wiederum legt nicht nur u.a. die Leitlinien fest, nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt. Er ist auch Teil des Europäischen Rates und wird nach dem Vertrag von Lissabon auf Vorschlag des Europäischen Rates vom Parlament gewählt (Art. 17 Abs. 7 EUV). Auch wenn der Europäische Rat dem Parlament gegenüber nicht verantwortlich ist⁷, so besteht damit eine zumindest mittelbar-faktische Einflussmöglichkeit der Unionsbürger abseits der Legitimation über den Umweg der national gewählten Regierungen.

b) Das Gesetzgebungsverfahren

Geprägt ist das Rechtssetzungsverfahren in der Europäischen Union durch die Unionsorgane Kommission, Rat und Parlament. Für eine effektive demokratische Teilhabe am Entscheidungsprozess in der Europäischen Union kommt es letztlich vor allem auf die Rolle des Parlaments an. Dessen Legitimation ist durch Wahl unmittelbar auf die Unionsbürger zurückzuführen. Schließlich wurde das Parlament gerade als Reaktion auf den Umstand geschaffen, dass die Regierungsvertreter im Rat mehr die Interessen ihrer jeweiligen Staatsvölker als diejenigen der Unionsbürger vertreten⁸.

aa) Das Initiativrecht als Ausgangspunkt des Verfahrens

Generell beginnt das Gesetzgebungsverfahren durch einen Vorschlag für einen konkreten Rechtsakt. Dieses Initiativrecht steht in der Regel ausschließlich der Kommission zu (Art. 17 Abs. 2 EUV). Zwar können Rat und Parlament die Kommission ausnahmsweise zu Vorschlägen auffordern (Art. 225 und Art. 241 AEUV⁹), allerdings ist unklar, ob die Kommission diesen Aufforderungen folgen muss. Zumindest dem Parlament gegenüber hat

⁵ *Holeschovsky*, in: Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 4. Auflage 2012, Europäischer Rat, III. Arbeitsweise.

⁶ Dazu sogleich.

⁷ *Callies*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, EUV Art. 15, Rn. 23.

⁸ Vgl. *Franzius*, Demokratisierung der Europäischen Union, in: EuR Europarecht 2013, 655, 657.

⁹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47), abrufbar unter <http://dejure.org/gesetze/AEUV>.

sich die Kommission aber verpflichtet, spätestens nach einem Jahr einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen oder ihn in ihr Arbeitsprogramm des Folgejahres aufzunehmen sowie andernfalls das Ausbleiben eines Vorschlags dem Parlament gegenüber zu begründen¹⁰.

Im Weiteren ist dann zwischen den verschiedenen Formen des Gesetzgebungsverfahrens zu unterscheiden:

bb) Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 2, 294 AEUV) beschließen Rat und Parlament auf Grundlage des Vorschlags der Kommission gemeinsam. Demnach sind beide Institutionen also gemeinsam und gleichberechtigt Gesetzgeber¹¹. Dass dieses Mitentscheidungsverfahren¹² nunmehr den Regelfall der Gesetzgebung in der Europäischen Union bildet, ist das Ergebnis einer seit längerem andauernden Entwicklung hin zu einer stärkeren Bedeutung des Parlaments. Das Mitentscheidungsverfahren wurde durch den Vertrag von Maastricht eingeführt und durch den Vertrag von Amsterdam gestärkt, indem es auf viele wichtige Bereiche ausgedehnt wurde¹³. Sowohl durch den Vertrag von Nizza als auch durch den Vertrag von Lissabon wurde das Mitbestimmungsverfahren nochmals erweitert und betrifft nun im Wesentlichen alle Politikfelder, die die Unionsbürger direkt betreffen¹⁴. Anzuwenden ist es z.B. in den Bereichen wirtschaftliche Ordnungspolitik, Einwanderung, Energie, Verkehr, Umweltschutz, Verbraucherschutz¹⁵.

cc) Die besonderen Gesetzgebungsverfahren

Neben dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sieht der AEUV auch besondere Gesetzgebungsverfahren vor. Gemäß Art. 289 Abs. 2 AEUV erfolgt die Annahme eines Gesetzgebungsakts in bestimmten (in EUV und AEUV vorgesehenen) Fällen durch das Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Parlaments. Anders als es der Wortlaut nahelegt, handelt es sich aber in den meisten Fällen um

¹⁰ *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 51. Ergänzungslieferung 2013, AEUV Art. 289, Rn. 29, m.w.N..

¹¹ *Krajewski/Rösslein*, a.a.O., Rn. 41, m.w.N.

¹² So wurde das Verfahren bis zum Vertrag von Lissabon bezeichnet.

¹³ Vgl. *Hilf/Pache*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 40. Auflage 2009, Vorbemerkung zum EUV, Rn. 72.

¹⁴ Vgl. *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, Demokratiedefizit.

¹⁵ Siehe allgemein den Überblick zu den Gesetzgebungsverfahren unter <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>.

Entscheidungen des Rats, die regelmäßig nach bloßer Anhörung und selten mit Zustimmung des Parlaments ergehen¹⁶.

Obwohl auch im sogenannten *Zustimmungsverfahren* als einer Ausprägung des besonderen Verfahrens der Grundsatz der Kooperation zwischen Rat und Parlament gilt, ist die parlamentarische Beteiligung hier geringer als im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren¹⁷. Nach diesem Verfahren hat das Parlament ein Vetorecht, wenngleich es inhaltlich keinen Einfluss auf den Rechtsakt nehmen kann¹⁸. Das daneben bestehende *Verfahren der Anhörung* ist als das Verfahren mit der geringsten parlamentarischen Beteiligung zu bezeichnen. Dieses oft als „herkömmliches Verfahren“ bezeichnete Verfahren war bereits in den Römischen Verträgen enthalten. Inzwischen hat es zwar zunehmend an Bedeutung verloren, gleichwohl kommt es noch in einigen Rechtsgrundlagen zur Anwendung¹⁹.

2. Direktdemokratische Elemente

Neben die bloße Repräsentation stellt der Vertrag von Lissabon auch die Partizipation der Bürger²⁰. Insbesondere enthält Art. 11 Abs. 4 EUV mit der Europäischen Bürgerinitiative ein direktdemokratisches Element. Hiernach können Unionsbürger die Initiative ergreifen und die Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge (EUV, AEUV) umzusetzen. Die Anzahl der Bürger muss mindestens eine Million betragen, zudem muss es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln. Die Wirkung des Instruments der Europäischen Bürgerinitiative ist zwar insofern begrenzt, als die Kommission letztlich nur aufgefordert, nicht aber verpflichtet werden kann. Dennoch dürfte der hierdurch entstehende politische Druck nicht zu unterschätzen sein²¹. Derzeit laufen neun solcher Initiativen²². Zwei Initiativen haben bisher das erforderliche Quorum erreicht, wobei die Kommission erst vor kurzem eine davon, die Initiative „Right2Water“, beantwortet hat.

¹⁶ *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 51. Ergänzungslieferung 2013, AEUV Art. 289, Rn. 49.

¹⁷ *Krajewski/Rösslein*, a.a.O. Rn. 50f.

¹⁸ *Krajewski/Rösslein*, a.a.O., Rn. 59.

¹⁹ Vgl. *Krajewski/Rösslein*, a.a.O., Rn. 57.

²⁰ Vgl. *Franzius*, Demokratisierung der Europäischen Union, in: EuR Europarecht 2013, 655, 664.

²¹ *Franzius*, a.a.O., 655, 664f.

²² Siehe hierzu <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>.

III. Fazit

Das Parlament ist im Hinblick auf die demokratische Teilhabe das wichtigste Organ der Europäischen Union. Zu Anfang eine nicht direkt gewählte, lediglich beratende Institution, hat sich seine Stellung seither in beachtlicher Weise entwickelt. Zumindest im Bereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens dürfte der Vorwurf an Kraft verloren haben, dass sich angesichts der starken Stellung des Rates letztlich die Exekutive ihre Gesetze selbst geben könne²³. Zuzugeben ist freilich, dass dem Parlament trotz der Stärkungen auch durch den Vertrag von Lissabon nicht das Gewicht bei der Teilhabe an der Rechtssetzung zukommt, wie dies beispielsweise beim Deutschen Bundestag der Fall ist. Insbesondere hat es nach wie vor kein Initiativrecht.

Festzuhalten ist, dass die unmittelbare demokratische Legitimation von Entscheidungen auf europäischer Ebene umso stärker ist, je größer der Einfluss des Parlaments ist. Hinsichtlich der Konsequenzen ist allerdings auf eine Besonderheit hinzuweisen: Dieses Parlament als das weltweit stärkste „überstaatliche“ Parlament dieser Art²⁴ ist Teil der Rechtssetzung nicht etwa eines Bundesstaats, sondern eines Staatenverbundes²⁵. Im Hinblick auf die in diesem enthaltenen souveränen Einzelstaaten und den sogenannten Subsidiaritätsgrundsatz²⁶ wird eine noch stärkere Parlamentarisierung z.T. als problematisch gesehen. So üben die Abgeordneten des Parlaments keinerlei nationale Hoheitsgewalt aus und sind frei von jeder staatsrechtlichen Bindung²⁷. Stärkt man ihren Einfluss, so könnte damit unter Umständen ein Verlust an Einfluss der Mitgliedstaaten einhergehen. Dafür spricht zumindest der Umstand, dass das Parlament des Öfteren die auf das Prinzip der Subsidiarität gestützte Rücknahme von Regelungsvorhaben durch die Kommission beanstandet hat²⁸. Insofern dürfte die Frage „Wie viel Demokratie?“ stets mit der Frage einhergehen, wie viel an nationalem Einfluss abgegeben werden soll. Eine „richtige“ Antwort hierauf ist schwer zu finden und dürfte unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob man sich ein Europa im Sinne eines dauerhaften Verbundes souveräner Staaten oder die Entwicklung hin zu einem europäischen Bundesstaat wünscht.

²³ Vgl. hierzu *Hilf/Pache*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Vorbemerkung zum EUV, Rn. 67, m.w.N.

²⁴ *Franzius*, Demokratisierung der Europäischen Union, in: EuR Europarecht 2013, 655, 656.

²⁵ Den Begriff prägte das BVerfG in BVerfGE 89, 155, 183.

²⁶ Nach dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 3 Abs. 3 EUV wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

²⁷ Vgl. *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, 4. Auflage 2012, Demokratiedefizit.

²⁸ Vgl. *Bergmann*, a.a.O.