

Bachelorthesis

Zepplin Universität

Prof. Dr. Georg Jochum

Department: Politics and Public Management

Lehrstuhl für Europarecht

# Ein Europäisches Parlament der Bürger

Stärkere demokratische Legitimation des Europäischen  
Parlamentes im Zeichen einer weiterführenden Integration der  
Europäischen Union – Eine normative Betrachtung

**Von Artur Lebedew aus Wojenno Antonowka (Kirgistan)**

Betreuender Dozent: Prof. Dr. Georg Jochum  
Studiengang: Public Management and Governance

Anschrift: Karlstraße 57, 88045 Friedrichshafen  
Matrikelnummer: 10100027  
E-Post: [a.lebedew@zeppelin-university.net](mailto:a.lebedew@zeppelin-university.net)  
Abgabedatum: 6.12.2012  
Fall-Term 2012

## **Zusammenfassung**

Die jüngste Wirtschaftskrise verdeutlicht, dass europäische Einzelstaaten die gegenwärtigen Probleme nicht lösen können und einer stärker integrierten Europäischen Union bedürfen. Das deutsche Bundesverfassungsgericht lehnt jedoch eine Machtverschiebung auf die europäische Ebene ab. Das Gericht begründet die Entscheidung mit demokratischen Legitimationsdefiziten der Europäischen Union. Ausgehend von einem reformierten demokratischen Europäischen Parlament argumentiere ich in dieser Arbeit, dass die Bürger, verstanden als das Legitimationssubjekt eines Staates, jenes Legitimationsdefizit aufheben. Ein politischer Demos würde durch die Anwendung demokratischer Praktiken einen europäischen Bundesstaat legitimieren. Darüber hinaus zeigt die Darstellung politischer Interessen nationaler Institutionen, unter welchen Umständen eine solche Machtverschiebung möglich wäre.

## **Abstract**

The recent economic crisis makes it evident that single European states are not powerful enough to handle the given problems and that they need a stronger integrated European Union. However, the German Court refuses such a power-shift on the European level. It justifies its jurisdiction by references to a deficit of democratic legitimacy of the European Union. Starting with a democratising reform of the European Parliament, I argue in the present thesis that the citizens – as the legitimising subject of a state – will solve those democratic deficits of the union. A political Demos would legitimize an European state by democratic practices. Moreover, the presentation of political interests of national institutions shows under which circumstances those power-shifts would become possible.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>I</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Warum ist eine stärkere Integration der Europäischen Union nötig?</b>	<b>2</b>
<b>1.2 Das Europäische Parlament als Arbeitsgegenstand</b>	<b>5</b>
<b>2 Das demokratische Legitimationsdefizit des Europäischen Parlamentes</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Aus der Perspektive des deutschen Bundesverfassungsgerichtes</b>	<b>8</b>
<b>2.1.1.    Ungleiche Stimmenwägung</b>	<b>12</b>
<b>2.1.2.    Fehlendes Initiativ- und Legislativrecht</b>	<b>13</b>
<b>2.1.3.    Fehlendes Wahlvolk</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Aus unterschiedlichen Perspektiven der Wissenschaft</b>	<b>17</b>
<b>3 Reformen des Europäischen Parlamentes zur demokratischen Legitimation der Europäischen Union</b>	<b>20</b>
<b>3.1 Technische Reformen</b>	<b>21</b>
<b>3.1.1.    Gleiche Stimmengewichtung im Europäischen Parlament</b>	<b>21</b>
<b>3.1.2.    Das erweiterte Initiativ- und Legislativrecht</b>	<b>23</b>
<b>3.2 Normative Reformen: Europa der Bürger und nicht der Völker</b>	<b>25</b>
<b>3.2.1.    Der Nationalstaat als Hüter der Freiheitsrechte</b>	<b>28</b>
<b>3.2.2.    Angleichen der Lebensverhältnisse durch Angleichen des Rechts</b>	<b>30</b>
<b>3.2.3.    Ein europäischer Demos durch die Erweiterung der demokratischen Legitimation des Europäischen Parlament. Ein Szenario</b>	<b>34</b>
<b>3.2.4.    Vergleich mit der Schweiz</b>	<b>38</b>
<b>4 Politische Praktikabilität einer Reform des Europäischen Parlamentes</b>	<b>40</b>
<b>4.1 Festgefahrene politische Interessen</b>	<b>41</b>
<b>4.2 Mögliche Szenarien einer Kompetenzerweiterung der EU</b>	<b>44</b>
<b>4.2.1.    Szenario A</b>	<b>45</b>
<b>4.2.2.    Szenario B</b>	<b>47</b>
<b>5 Zusammenfassung und Schlussgedanken</b>	<b>48</b>
<b>Bibliografie</b>	<b>IV</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

EU – Europäische Union

EP – Europäisches Parlament

BVerfG – Bundesverfassungsgericht

# 1 Einleitung

Die Verleihung des Friedensnobelpreis an die Europäische Union im Jahr 2012 begründete das Auswahlkomitee in Norwegen mit der *Realisierung eines Friedensprojektes*. Die Europäische Union (EU) und ihre Vorgänger hätten dazu beigetragen, dass Krieg zwischen Deutschland und Frankreich seit fast 70 Jahren undenkbar sei.<sup>1</sup> Dass die Auszeichnung zu einem Zeitpunkt kommt, als die großen Zeitungen auf der Welt die beiden Begriffe *Europa* und *Krise*<sup>2</sup> meistens in einem einzigen Satz schreiben, verdeutlicht vielleicht nicht nur die Ehrerbietung für die Union an einen Beitrag für den Frieden, sondern auch die Befürchtung, die Institution stecke in einer sie lähmenden Sackgasse.

Es ist nicht das erste Mal, dass die EU (und ihre institutionellen Vorgänger) sich in einer Situation befindet, die von Politologen, Juristen, Kulturwissenschaftlern, Politikern oder Journalisten als *Krise* bezeichnet wird.<sup>3</sup> Die vermeintliche Lösung aus diesen Situation-Wendungen war nach häufigen und langwierigen Querelen eine stärkere Integration der Union nach innen und außen. Dieser in der Politikwissenschaft als *spill-over-Effekt*<sup>4</sup> genannte Integrationsprozess bezeichnet sowohl die institutionelle Vergemeinschaftung der Aufgaben auf der Unionsebene als auch die Erweiterung des Kreises der Zugehörigen um weitere Mitglieder. Die Zustimmung dazu gründete in der Annahme einer Besserstellung der einzelnen Mitglieder durch ein stärkeres Zusammenwachsen der einzelnen Mitgliedsländer der Gemeinschaft.

In dieser Arbeit argumentiere ich, dass eine weitere Integrationswelle von Nöten ist, um an die Wurzel der gegenwärtigen Probleme der EU zu gelangen. Der konkrete Arbeitsgegenstand beschäftigt sich allerdings nicht mit der technischen Realisierbarkeit möglicher Lösungskonstrukte zur Währungs- oder Schuldenkrise, sondern mit der Frage, inwieweit eine weitere, von mir vorgeschlagene Integration der Mitgliedsländer der Union, und insbesondere der Stärkung des Europäischen Parlamentes, legitim wäre

---

1 Vgl. Nobelpreiskomitee zu Verleihung des Friedensnobelpreises 2012 an die Europäische Union: Internetseite des Komitees.

2 Siehe Schlagzeilen vom 16.10.2012: Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Eurokrise - Berlin unzufrieden mit Debatte über Euro-Reform“.

3 Siehe, zum Beispiel: Gabriele Clemens, Alexander Reinfeld, Gerhard Clemens: Geschichte der europäischen Integration, 2008.

4 Vgl. Ursula Lehmkuhl: Theorien Internationaler Politik, 2001: S.376.

und welche normativen Vorteile es in Bezug auf die weitere Integration mit sich brächte. Bevor ich mich allerdings im dritten Kapitel mit dieser Frage umfassend beschäftige, möchte ich zuvor einige Bedingungen nennen, die zum Verständnis der These wichtig sind, die diesen Gedanken einordnen und eingrenzen. Dazu widme ich mich zunächst der Frage, weshalb eine stärkere Integration der EU überhaupt nötig ist oder warum Mitgliedsländer eine stärkere EU-Integration als eine Besserstellung begreifen sollten. Die Darlegung eines möglichen Integrationshorizontes beschreibt indirekt auch die gegenwärtigen Probleme, denen sich das Projekt der europäischen Vereinigung zu stellen hat.

## **1.1 Warum ist eine stärkere Integration der Europäischen Union nötig?**

Ich möchte auf diese weite Frage mit Argumenten aus der wirtschaftlichen und politischen Perspektive eingehen und das Ausmaß einer annähernd hinreichenden Antwort abstecken.

Aus der wirtschaftlichen Sicht ist die europäische Vereinigung bereits sehr weit fortgeschritten. Neben den vier wesentlichen Freiheiten des europäischen Binnenmarktes, gilt die Einführung des Euros als der Einheitswährung in bislang 17 Staaten der EU als einer der wichtigsten und finalen Schritte zur Vollendung eines integrierten Wirtschaftsraumes.<sup>5</sup> Aus der Sicht des Finanzwissenschaftlers Robert Mundell, nach dessen Modell der *Optimalen Währungsregion* (englisch: *Optimum Currency Area*) die Eurozone strukturiert wurde,<sup>6</sup> ist der Währungsraum jedoch unzureichend ausgebildet. Weil die Regionen in der EU zu unterschiedlichen Zeiten von Rezessionen getroffen werden, gilt es als Nachteil einer gemeinsamen Währung, da die einzelnen Länder ihre jeweilige Währung im Falle einer schwächeren Wirtschaftsperiode nicht abwerten können, um so die Waren günstiger ins Ausland zu exportieren. Dessen sind sich auch die Gründungsväter des Euro bewusst gewesen:

---

<sup>5</sup> Vgl. Alberto Alesina, Silvia Ardagna, Vincenzo Galasso: *The Euro and Structural Reforms*: S.3 – 6.

<sup>6</sup> Dominick Salvatore sieht in Mundell den *father of the Euro*: Robert Mundell—Three Brilliant Ideas, *One Nobel*, 2000: S. 305.

Mundells Modell zufolge, können die unterschiedlichen Wirtschaftszyklen der jeweiligen Regionen ausgeglichen werden, da die Länder durch die Einführung einer gemeinsamen Währung weitaus stärkere Anreize haben, unter einander Handel zu treiben als Länder mit unterschiedlichen Währungen und so während einer Rezession von der Boomphase der Nachbarregion profitieren.<sup>7</sup> – Mundell setzt jedoch bei diesem Mechanismus und dem Einsatz wirtschaftlicher Faktoren, wie Arbeitskraft oder Investitionsvolumen, eine hohe Bereitschaft für Mobilität voraus.<sup>8</sup> Die Marktteilnehmer müssen im Falle einer Rezession bereit und gewillt sein, ihren Standort dorthin zu wechseln, wo gegenwärtig günstigere konjunkturelle Bedingungen herrschen. Neben natürlichen Hürden, wie Sprache oder regionale Verwurzelung, stellen auch staatlich und historisch gewachsene und geschaffene Bedingungen Barrieren dar, die nur schwer zu überbrücken sind. Auf der einen Seite sind nationale Unterschiede in der Wahrnehmung der Arbeitslosigkeit und Inflation, sowie unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen Hürden für eine europäische Mobilität.<sup>9</sup> Vor allem aber die Budgetvorrechte der Nationalstaaten auf der anderen Seite stellen aus finanzwirtschaftlicher Sicht eine Barriere für einen Ausgleich zwischen den asymmetrisch verlaufenen Konjunkturzyklen der Regionen dar. Durch die Ausgaben- und Einnahmepolitiken der jeweiligen Regierungen bleiben trotz einer wirtschaftlichen Integration unterschiedliche Bedingungen zwischen den Regionen Europas bestehen.<sup>10</sup> So kann es passieren, dass trotz konjunkturell ungünstiger Bedingungen in Land A ein Wirtschaftsteilnehmer nicht im konjunkturell bessergestellten Land B investiert, weil die fiskalisch unterschiedlich gestalteten Bedingungen eine Situation darstellen, die für Teilnehmer ein hohes Maß an Unsicherheit mit sich bringen.<sup>11</sup> Aus diesem Grund plädieren manche Ökonomen für die Erweiterung der Wirtschaftsunion durch eine politische Union. Diese soll fiskalische Unterschiede zwischen den nationalen Staaten beheben und dadurch wirtschaftliche Mobilität wahrscheinlicher machen.<sup>12</sup>

---

7 Zu den Vor- und Nachteilen einer gemeinsamen Währung in einer bestimmten Region, siehe: Paul De Grauwe: *Economics of Monetary Union*, 5<sup>th</sup> edition, 2003: S. 78 – 103.

8 Vgl. De Grauwe, 2003: S. 24 – 34.

9 Vgl. De Grauwe, 2003: S. 13 – 21.

10 Vgl. De Grauwe, 2003: S. 29.

11 Vgl. De Grauwe, 2003: S. 20, 29.

12 Wieso eine Wirtschaftsunion nur mit einer politischen Union funktioniert: Siehe ausführlich: Paul De Grauwe: *On Monetary and Political Union*, 2006.

Eine weiterführende Integration der EU bringt aber auch aus politischer Sicht Vorteile mit sich. Das mag das Beispiel der geostrategischen Interessen verdeutlichen. Die politische Schule des Neorealismus sieht Akteure auf der Landkarte immer um den gegenseitigen Einfluss streiten. Dabei spielt neben dem militärischen, auch der kulturelle und wirtschaftliche Einfluss eine Rolle.<sup>13</sup> Das Gewicht von einzelnen Nationalstaaten der EU dürfte jedoch im internationalen Machtstreit mit Großmächten wie China oder USA oder dem Interesse auf stabile gesellschaftliche Verhältnisse in der geografischen europäischen Nachbarschaft allerdings als gering einzustufen sein. Nicht nur ist ein Land wie Italien nahezu ohnmächtig, wenn Tausende Kriegsflüchtlinge aus Nordafrika an die Küste des Landes anschwemmen und Asyl beantragen; noch ist das wirtschaftliche Gewicht einzelner Länder unzureichend, wenn es darum geht, Trassen für fossile Energie aus Asien oder dem Nahem Osten aufzubauen, um so wettbewerbsfähig zu bleiben und so die Souveränität des jeweiligen Volkes auch in Zukunft zu erhalten.<sup>14</sup>

Darüber hinaus erfordern zahlreiche globale Fragen, die über die Grenzen des nationalen Einflusses hinausgehen, ein koordiniertes Handeln der Akteure.<sup>15</sup> Klimaerwärmung, Regulierung der Finanzsysteme oder die Verhinderung und Verbreitung von Atomwaffen betreffen gleichermaßen Werte und Güter aller Menschen auf der Welt. Sie können als Allgemeingüter verstanden werden, deren auf Freiwilligkeit basierte Lösungsansätze Trittbrettfahrer mit sich führen und deshalb allgemein verbindliche Regulierungen verlangen.<sup>16</sup> Probleme der angesprochenen Art lassen sich auch nicht durch eine stärker integrierte EU aus der Welt schaffen; doch verringern sie das Problem und erhöhen damit als ein mächtiger Akteur den Druck auf andere Regionen, es ihnen gleich zu tun.

Ähnlich verhält es sich mit den so genannten *neuen Governance-Modellen* der EU, die sich auf eine stärkere Eigenkoordinierung der betroffenen Akteure stützen.<sup>17</sup> In netzwerkartig strukturierten Modellen (den so genannten *OMC – Open method of*

---

13 Vgl. neorealistische Darstellung von Konflikten bei Kenneth N. Waltz: *Man, the State and War*, 1953.

14 Zur Wichtigkeit der Zusammenarbeit der EU-Staaten bei der Energieversorgung: vgl. Frank Umbach: *Global energy security and the implications for the EU*, 2010.

15 Vgl. Umgang mit globalen Problemen bei Cary Coglianese: *Globalization and the Design of International Institutions*, 2000.

16 Vgl. Coglianese, 2000: 301 – 303.

17 Zu den legislativlosen Governance-Modellen der EU und ihrer Wirkung, vgl. Adrienne Héritier: *New Modes of Governance in Europe*, 2002.



*coordination*) handeln Akteure einer bestimmten Branche, ohne die klassische Legislative des Europäischen Parlamentes, Regeln aus. Diese sollen anschließend allgemein verbindlich gelten. Adrienne Héritier fand heraus, dass die Methode wegen des *free-rider-Problems* unzureichend effektiv ist. Die beschlossenen Regelungen entsprechen dem kleinsten gemeinsamen Teiler und setzen nicht die erhofften Standards, von denen die europäischen Bürger profitieren.<sup>18</sup> Trotzdem, hält die Autorin fest, eignet sich die Methode in bestimmten Branchen, in denen die europäische Integration einen höheren Standard verlangt, besser als dies mittels europäischer Richtlinien möglich ist, weil diese den einzelnen Mitgliedstaaten zu viel Interpretationsspielraum einräumen.<sup>19</sup> Es wäre im Detail zu untersuchen, inwieweit die EU-Richtlinien den einzelnen Mitgliedstaaten zu viel Handlungsspielraum lassen. Angesichts divergierender Standards in den Bereichen Arbeitslosenpolitik, Sozialpolitik oder Ausbildungspolitik, ließe sich für eine stärkere EU-Integration plädieren.<sup>20</sup> Eine europäische Einigung und Abstimmung in den erwähnten Politikbereichen ist aus den hier genannten Gründen sicherlich positiv zu betrachten. Ohne näher einzuführen, gehe ich davon aus, dass Fragen der Steuer-, Sozial- oder der Verteidigungspolitik auf der europäischen Ebene erfolgreicher gelöst werden können und nicht in einem den Problemen nicht angemessenen nationalen Rahmen.

## **1.2 Das Europäische Parlament als Arbeitsgegenstand**

Nachdem deutlich geworden ist, weshalb eine stärkere Integration der EU nötig ist, drängt sich erstens die Frage auf, welche institutionellen Hürden eine solche Reform verhindern. Und zweitens, in welcher Form eine Kompetenzerweiterung gelingen kann. In der vorliegenden Arbeit möchte ich diesen beiden Fragen nachgehen.

Die EU basiert ihrem Wesen nach auf der Übertragung verschiedener Kompetenzen durch die Mitgliedsstaaten. Zentrale Rechtsquelle bilden die abgeschlossenen Verträge, auch Primärrecht genannt.<sup>21</sup> Dabei verfügen die Mitgliedsstaaten über die

---

18 Vgl. Héritier, 2002: 4.

19 Vgl. Héritier, 2002: 3.

20 Vgl. Héritier, 2002: 2 – 3.

21 Claus Dieter Classen: Einführung, in: Europa-Recht, 24. Auflage, Beck, München, 2011, S. XIII.

*verfassungsgebende Gewalt* in der Union und sind *Herren der Verträge*. Um die europäische Integration voran zu treiben und weitere Kompetenzen auf die EU-Ebene zu verlagern, bedarf es der Änderung der EU-Verträge, und folglich einer Zustimmung der Unionsmitglieder. Eine solche Zustimmung und Begrenzung der EU-Integration wird von Deutschland durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) untersagt. Das deutsche Gericht begründete seine Entscheidung in dem Urteil zum Lissabon-Vertrag im Jahr 2009 mit mangelnden Demokratiebedingungen der EU.<sup>22</sup> Dies wird im folgenden Kapitel näher erläutert und dargelegt, warum und bei welchen Hoheitsentscheidungen das BVerfG der EU die demokratische Legitimation aberkennt.

Aus der Erläuterung folgere ich im dritten Kapitel, welche institutionellen Maßnahmen getätigt werden müssen, um die EU demokratisch legitim zu gestalten und den nächsten Integrationsschritt voranzutreiben. Ich argumentiere, dass die demokratische Legitimation am effektivsten durch das Souverän direkt gestaltet werden muss, also durch das europäische Volk. Es muss das Volk selbst sein, das in gleichen, allgemeinen und geheimen Wahlen ihre Repräsentanten wählt, die in ihrem Namen die Rahmenbedingungen für das Zusammenleben der Bürger Europas schaffen. Infolgedessen dreht sich mein Lösungsansatz für eine stärkere Integration der EU um eine institutionelle Veränderung des Europäischen Parlamentes (EP).

Das EP wird in dem heutigen demokratischen politischen System der EU häufig als ein *Arbeits- und Kontrollparlament* bezeichnet. Weil das Parlament in den meisten Entscheidungen der EU zwar politisch mitbestimmt, eine Entscheidung jedoch gemeinsam zwischen den Akteuren des Rates und der Kommission ausarbeiten muss, besteht ein großer Teil seiner Arbeit in der Erreichung eines Konsens. Des Weiteren muss ein Konsens zwischen den sehr vielen verschiedenen Fraktionen im Parlament selbst erreicht werden, um gemeinsam mit einer Stimme mit den anderen Institutionen zu verhandeln.<sup>23</sup> Die sehr heterogene Zusammensetzung des EP ist ein Kritikpunkt, auf den ich in dem Kapitel der Reformen eingehen möchte. Positiv betrachtet ist es jener Konsensfindungsgedanke, der das Parlament als eine Kontrollinstanz im europäischen Gesetzesprozess erscheinen lässt.

Von Bogdandy und Bast vergleichen das EP mit dem amerikanischen Kongress und

<sup>22</sup> Vgl. Lissabonurteil: BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 247.

<sup>23</sup> Armin von Bogdandy und Jürgen Bast: *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge*, 2009: S. 361 – 363.

stellen auf der anderen Seite fest, dass die Institutionen erhebliche Repräsentationsdefizite habe.<sup>24</sup> Auch diesen Punkt spreche ich in dieser Arbeit ausführlich an und versuche darzustellen, wie das Defizit behoben werden kann.

Das reformierte EP legitimierte die EU auch zu Entscheidungen, die aus heutiger Sicht zwar nötig sind, aber von dem BVerfG untersagt werden. Diese Neujustierung des EP betrifft nicht nur eine veränderte Sicht auf nationale Hoheitsrechte, sondern auch ein Umdenken in der Bedeutung des Nationalstaates als alleiniger Hüter der Freiheitsrechte in Europa. Ausgehend von diesem Gedanken, muss dem deutschen Philosophen Jürgen Habermas zufolge, die Rede nicht von einem Europa der Völker sein, sondern von einem Europa der Bürger.<sup>25</sup>

Daneben bedarf es aber auch der Legitimation durch die Staatsvölker. In einer Völkerkammer, dem heutigen Rat, vertreten die MS mit jeweils einer Stimme, ohne eine unterschiedliche Gewichtung zwischen den Staaten, ihr Volk.<sup>26</sup> Auf die Erfordernisse dieser Kammer gehe ich in dieser Arbeit nicht weiter ein.

## **2 Das demokratische Legitimationsdefizit des Europäischen Parlamentes**

Die demokratische Legitimation der EU muss aus verschiedenen Gründen kritisch betrachtet werden.<sup>27</sup> Das klassische Demokratieverständnisses einer dreigliedrigen Gewaltenteilung durch die Legislative, die Exekutive und die Judikative, lässt sich mit dem demokratischen Model der EU schwer vereinbaren. Nur die rechtsprechende Gewalt lässt sich eindeutig bei dem Europäischen Gerichtshof verankern; die Zuständigkeiten der zwei anderen Gewalten teilen sich je nach Rechtsetzung zwischen

---

24 Von Bogdandy, Bast, 2009: S. 363.

25 Grundgedanke dieser Arbeit ist dem Essay von Jürgen Habermas entnommen: Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts, 2012.

26 Vgl. Georg Jochum und Niels P. Peterson: Vom „Mitregieren“ zu demokratischer Legitimation, 2006: S. 192.

27 Ausführliche Kritik an dem demokratischen Model der EU, vgl. Weiler, Joseph H. H., Haltern, Ulrich R. Mayer, Franz: European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces, 1995. Oder Kritik nach dem in Kraft Treten des Lissabon-Vertrages, vgl. Miklos Klenanc: Cure for Democratic Deficit in the EU: The Lisbon Treaty?, 2011.

den Institutionen des Rates der Union, des Europäischen Rates, des Europäischen Parlamentes (EP) und der Kommission auf.<sup>28</sup> Dass in der wissenschaftlichen Literatur insbesondere die Kommission und der Europäische Rat kritisch hinterfragt werden, soll hier nicht weiter eine Rolle spielen. Vielmehr soll der Fokus dieses Kapitels auf die demokratische Legitimation des EP gelegt werden.<sup>29</sup> Aus Gründen einer umfassenden Darstellung werde ich mich allerdings nicht ausschließlich mit den Legitimationsdefiziten des EP beschäftigen, sondern auch eher generelle Gründe der Möglichkeit des Kompetenzen-Transfers auf die europäische Ebene besprechen.

Im Folgenden befaße ich mich mit dem Lissabon-Urteil des BVerfG, um die Hürden herauszuarbeiten, die einer stärkeren Integration der EU im Wege stehen.<sup>30</sup>

Nach einer allgemeinen Einführung zu der Lissabon-Entscheidung des Gerichtes, beschäftige ich mich explizit mit den institutionellen demokratischen Defiziten des EP. Im Einzelnen komme ich auf die ungleiche Stimmenwägung Europäischer Bürger bei Parlamentswahlen, das fehlende Initiativ- und unvollständige Legislativrecht des EP zu sprechen. Darüber hinaus, befaße ich mich mit der Erklärung des BVerfG, der EU fehle ein Wahlvolk. In einem weiteren Abschnitt stelle ich dann die unterschiedlichen kritischen Darstellungen über die demokratische Verfasstheit des EP aus der Wissenschaft zusammen.

## 2.1 Die Perspektive des deutschen Bundesverfassungsgerichtes

Der Zweite Senat des BVerfG entschied am 30. Juni 2009 über das Zustimmungsgesetz des Vertrages von Lissabon, den im Dezember 2007 die 27 Mitgliedsländer der EU unterzeichnet hatten. Die Pressestelle des BVerfG verkündete:

*Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon mit Grundgesetz vereinbar; Begleitgesetz verfassungswidrig, soweit Gesetzgebungsorganen keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt wurden.*<sup>31</sup>

---

28 Vgl. Bestimmungen der Organe der EU Art. 14 – 19 EUV.

29 Kritik bezüglich demokratischer Verfasstheit der Kommission: Hans Magnus *Enzensberger*: Sanftes Monster *Brüssel* oder Die Entmündigung Europas, 2011.

30 Vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 247.

31 Vgl. Pressemitteilung BVerfG Nr. 72/2009 vom 30. Juni 2009.

Mit ihrer Entscheidung stimmten die Verfassungsrichter dem bis dato fortlaufenden Integrationsprozess einschließlich den Kompetenzerweiterungen der EU zu. Jedoch forderten sie bei der Ratifizierung des Vertrages eine *ausreichende* Beteiligung des Bundestages und Bundesrates als Vertreter des deutschen Volkes.<sup>32</sup>

Seit dem Maastricht-Urteil<sup>33</sup> vom Oktober 1993 hält sich das BVerfG das Recht vor, auf Antrag, Gesetze, die nationale Hoheitsrechte auf die europäische Ebene verlagern, zu überprüfen, ob sie mit dem Subsidiaritätsprinzip zwischen der EU und seinen Mitgliedsstaaten übereinstimmen.<sup>34</sup> Die dem Grundsatz innewohnende Frage, dreht sich, wie auch im Lissabon-Urteil, um das Demokratieprinzip im Allgemeinen. Demnach kann gemäß Art. 93, Abs. 1, IV GG *jedermann* eine Überprüfung der Verletzung seiner *Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101 und 104 enthaltenen Rechte* (des GG) durch das BVerfG beanspruchen (kursiv zitiert aus Art. 93 Abs.1, IV a GG).<sup>35</sup> Dies ist immer dann der Fall, wenn – wie auch durch den Lissabon-Vertrag – Hoheitsrechte der Staaten auf die EU übertragen werden.

Mit dem Lissabon-Urteil entschied das BVerfG auch die Frage, wie weit eine solche Übertragung der Rechte gehen kann, und ob die Konzeption eines europäischen Bundesstaates unter der Voraussetzung des deutschen Grundgesetzes möglich ist. Dies entschied das Gericht mit einem Nein und begründete dies mit dem *Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität*.<sup>36</sup> Das in Art. 20 GG verankerte Selbstbestimmungsrecht des deutschen Nationalstaates dürfe Art. 79 Abs. 3 zufolge aufgrund nationaler Hoheitsrechte nicht berührt werden. Gleichzeitig soll der in Art 23, Abs. 1 GG niedergeschriebenen Mitwirkung an der *Verwirklichung eines vereinten Europas* Grenzen aufgezeigt werden.<sup>37</sup>

Mit dem Urteil legte das Gericht nicht fest, wie genau ein zukünftiges Europa auszusehen habe und mit welchen Rechten es ausgestattet werden solle. Jedoch soll bei jeder Integrationsrunde das Prinzip der *begrenzten Einzelermächtigung* im Art. 5, Abs. 1

---

32 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Das Lissabon-Urteil: Implikationen für die Europapolitik, 2010: S. 22 – 23.

33 Vgl. Maastricht-Urteil: BVerfG 89, 155 vom 12. Oktober 1993, Az: 2 BvR 2134, 2159/92.

34 Vgl. Müller-Graff, 2010: S. 23.

35 Vgl. Matthias Kottmann, Christian Wohlfahrt: Der gespaltene Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung, 2009: S. 444.

36 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 228. oder: Kottmann et al., 2010: S. 446.

37 Vgl. Kottmann, et al., 2010: S. 451.

EU aufrecht erhalten werden. Demnach wird die EU gemäß Art 5, Abs. 2 EU nur *innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen (...) übertragen haben*. Des Weiteren müssen bei der Integration der im Art. 6, Abs. 3 EU überlieferten nationalen Verfassungsidentitäten der Mitgliedstaaten beachtet werden.<sup>38</sup> Dem Urteil des BVerfG zufolge müssen die Nationalstaaten, die sich für die Gründung der supranationalen Institution EU entschieden haben, und diese durch eigenen Rechtsverzicht stärken, jederzeit die Macht über die Institution, und über sie konstituierenden Verträge, besitzen. Die Nationalstaaten müssen die „Herren der Verträge“ bleiben und ihre Souveränität, repräsentiert durch die nationalen Parlamente und begründet durch die unübertragbare Identität ihrer Verfassungen, aufrechterhalten.<sup>39</sup> Ergänzend möchte ich hier den Kommentar des ehemaligen Verfassungsrichters Paul Kirchhof zitieren, um dies deutlicher hervorzuheben: Weil nationale Verfassungen auf ihre Eigenständigkeit bestehen, sieht auch Kirchhof die Kompetenz-Kompetenz fest in der Hand der Nationalstaaten erhalten; erst aus den nationalen Verfassungen wird die erweiterte Macht der EU abgeleitet und nicht von sich aus für rechtens erklärt.<sup>40</sup>

Dieser seit dem Maastricht-Urteil verfolgte Argumentationsstrang führt das Gericht zu der Feststellung, dass die EU nur demokratisch legitimiert sein kann, wenn sie die demokratische Souveränität der Nationalstaaten als oberstes Prinzip einer Ordnung anerkennt. In diesem Modell ist die EU eine abgeleitete Machtkonstruktion und kein sich selbstständig demokratisch legitimierendes Rechtssubjekt.<sup>41</sup>

In seiner Lissabon-Entscheidung hält das BVerfG an dieser Argumentation fest und manifestiert damit die Rechtsordnung. Im Gegensatz zu seinem Maastricht-Urteil, bei dem noch unklar war, ob sich in Zukunft ein europäischer Bundesstaat begründen lässt<sup>42</sup>, ist das Gericht dabei nur konsequent, wenn es nach Art. 79, Abs. 3 und 20, Abs. 1, 2 GG die Begründung zu Ende führt und klarstellt, dass dieses Argumentationsschema deutliche Grenzen für die europäische Integration mitbringt. Dabei referiert das BVerfG, gemäß Art. 20, Abs. 2 GG, auf das Volk, von welchem die

---

38 Vgl. Kottmann et al., S. 448 und: 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 238.

39 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 235. Und: Paul Kirchhof: Der europäische Staatenverbund, 2009: S. 1016 – 1020.

40 Vgl. Kirchhof, 2009: S. 1017.

41 Vgl. Robert Chr. van Ooyen: Eine *europafeindliche* Kontinuität? Zum Politikverständnis der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, 2009: S. 31.

42 Vgl. Müller-Graff, 2010: S. 26.

Staatsgewalt ausgeht. Denn, weil eine demokratische Staatsordnung, der Argumentation des BVerfG zufolge, durch ein Volk legitimiert sein muss, müsste auch die EU als ein Staat durch das europäische Volk zu repräsentieren sein. Weil aber gemäß dem BVerfG ein europäisches Volk nicht existiert und auch in Zukunft nicht existieren wird, kann es als Souverän nicht für das Staatsgebiet Europas auftreten und diesen potenziellen Staat demokratisch legitimieren.<sup>43</sup> Die Autoren Matthias Kottmann und Christian Wohlfahrt bezeichnen dieses Demokratieverständnis als ein *etatistisches*, eines, wonach die Selbstbestimmung des Souveräns über das Staatsvolk repräsentiert wird. Ganz im Gegensatz zu dem *individualistischen* Demokratieprinzip, das die Summe der einzelnen Bürger als das dem Souveränitätsprinzip innewohnende Kraft die Ordnung legitimiert.<sup>44</sup> Ich werde diese Unterscheidung im nächsten Kapitel ausführlicher untersuchen und sie mit den Argumenten von Jürgen Habermas und Paul Kirchhof gegenüber stellen.

Um seine Argumentation zu stärken, bezieht sich das BVerfG auf die demokratische Legitimation des EP. Ausdrücklich bezeichnet das Gericht die Institution nicht als ein *Repräsentationsorgan eines souveränen Volkes*<sup>45</sup>, sondern als *eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten*.<sup>46</sup> Dies ist auf der einen Seite konsequent: festigt das Gericht damit nur das Bild der EU als eine supranationale Organisation, dessen Macht von den Staaten Europas auf unbestimmte Zeit geliehen ist und dessen legitimierende Funktion allein durch die demokratisch legitimierten Staaten des Verbundes aufrecht gehalten wird.

Auf der anderen Seite ist die Argumentation dahingehend irritierend, da eine institutionell demokratische Legitimation des EP nicht zwangsläufig mit der Frage in Verbindung zu setzen ist, inwieweit weitere Abgaben der nationalen Hoheitsrechte legitim seien. Würde sich das Mächteverhältnis zwischen den MS und der EU ändern, wenn das EP die erforderlichen Kriterien einer demokratischen Legitimation, wie sie das BVerfG fordert, erfüllen? – Bevor ich mich jedoch mit dieser Frage beschäftige, möchte ich ausführlicher auf die Entscheidung des BVerfG hinsichtlich der demokratischen Legitimation des EP eingehen.

---

43 Vgl. Kottmann et al., S. 452.

44 Vgl. Kottmann et al., S. 444.

45 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 280.

46 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr.284.

### 2.1.1 Ungleiche Stimmenwägung

Gleich an mehreren Stellen des Lissabon-Urteils spricht das BVerfG dem EP wegen einer ungleichen Stimmenwägung die demokratische Legitimation ab.<sup>47</sup> Das Gericht kritisiert die im Art. 14, Abs. 2 EUV festgelegte Zusammensetzung des EP, wonach sich das Parlament aus *Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern* zusammensetzt und *ihre Anzahl zuzüglich des Präsidenten 750 nicht überschreiten darf*. Im EUV ist weiter festgeschrieben, dass sich die *Bürgerinnen und Bürger im EP degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je MS, vertreten sind*.<sup>48</sup> Dies widerspricht aus der Sicht des BVerfG zwar dem in Art. 10, Abs. 1 EUV festgeschriebenen Grundsatz der EU, demnach die *Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie* beruht. Zeigt aber auch, dass das *staatliche Prinzip der Wahlgleichheit* für die EU nicht gilt. Die den jeweils zugewiesenen *nationalen Kontingenten von Abgeordneten der Unionsbürger spiegeln kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes* wider.<sup>49</sup> Die ungleiche Stimmenwägung bei der Repräsentation der EU-Bürger im EP führt dazu, dass eine zahlenmäßige Bürgerminderheit durch eine Mehrheit der Abgeordneten repräsentiert werden könnte. Dies bedeutet, dass politische Entscheidungen der Mehrheit der Abgeordneten im EP in Wahrheit die Minderheit der Bürger der EU widerspiegeln.<sup>50</sup> *Für eine freiheitlich-demokratische staatliche Grundordnung*, sagt das Gericht in seinem Urteil, *ist die Gleichheit aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung*.<sup>51</sup>

Die Unterschiede bei der Stimmengewichtung der Wähler sind in der EU von Staat zu Staat zu deutlich, um als gleichwertig bezeichnet zu werden. Gemäß der maximalen Größe des EP von 750 Abgeordneten werden 96 Parlamentarier von deutschen Staatsbürgern gewählt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt repräsentieren demnach etwa 857.000 deutsche Stimmen einen Abgeordneten des EP. Eklatant dem gegenüber stehen etwa 67.000 Stimmen, die auf einen Europaparlamentarier aus Malta gezählt werden.

---

47 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 211, 214, oder: 279 – 287.

48 Vgl. EUV: Art. 14, Abs. 2.

49 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 280.

50 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 281.

51 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 282.



Im Umkehrschluss zählt die Stimme eines deutschen Bürgers zwölf Mal so wenig, wie die eines Bürgers in Malta.<sup>52</sup>

Das BVerfG bemerkt weiter, dass derartige Ungleichgewichte bei der Stimmenwägung nur in der zweiten Kammer eines föderalen Staates – in Deutschland also dem Bundesrat – legitim sind. In der Volksvertretung selbst jedoch gilt eine solche Ungleichheit als undemokratisch, weil sie *das Volk nicht in einer vom personalen Freiheitsprinzip ausgehenden gleichheitsgerechten Weise repräsentieren kann*.<sup>53</sup>

### **2.1.2 Fehlendes Initiativ- und Legislativrecht**

Das BVerfG sieht darüber hinaus zwei weitere Gründe, wieso die demokratische Legitimität des EP für eine Erweiterung der EU zu einem Bundesstaat den Anforderungen nicht genügt. Zum einen handelt es sich hierbei um das Initiativrecht, Rechtsakte für Europas Bürger zu veranlassen; zum anderen ist das allgemeine Legislativrecht, also das Recht, die Rechtsakte mitzugestalten, mangelhaft ausgebildet. Das BVerfG bezeichnet beide Rechte als notwendige Institutionen einer demokratisch legitimierten Bürgerversammlung.<sup>54</sup> Im Umkehrschluss bedeutet es, dass das EP ohne eine weitreichende Ausbildung dieser beiden Rechte oder seiner funktionalen Eingrenzung der demokratischen Legitimation nicht gerecht wird. Das BVerfG hält diese Kriterien für entscheidend, befasst sich allerdings im Lissabon-Urteil mit ihnen marginal. Hier möchte ich auf die betreffenden Organrechte explizit eingehen.

Das Initiativrecht umfasst das Recht, Rechtsakte zu initiieren, die nach einer gültigen Abstimmung für ein Volk allgemeine Gültigkeit bekommen.<sup>55</sup> In einer demokratischen Ordnung ist es üblich, dass die Volksvertretung die Rechtsakte begründet, die es für das Zusammenleben als Gemeinschaft als wichtig erachtet und über die es auch abstimmen will. In Deutschland zum Beispiel werden Gesetzesvorlagen gemäß Art. 76, Abs. 1 GG *beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch*

52 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 285.

53 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 286.

54 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 210.

55 Vgl. EP: Hintergrundinformation zu Initiativrecht in der EU, 2012.

den Bundesrat eingebracht. Dem EP wird dieses Recht auf der EU-Ebene jedoch nicht zugesprochen. Hier kommen die Gesetzesvorlagen gemäß Art. 17, Abs. 2 EUV und Art. 76 AEUV von der Kommission oder auf Initiative eines Viertels der MS.<sup>56</sup> Die Kommission, als das EU-Organ, das allein den Interessen der Gemeinschaft und nicht dem der MS verpflichtet ist, soll die Rechtsakte initiieren, allerdings nicht über diese abstimmen. Dies ist dem Rat und dem EP vorbehalten.<sup>57</sup>

Eine Einschränkung gibt es aber doch. Das EP besitzt nach einer Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission vom 9. Februar 2010 ein so genanntes Indirektes Initiativrecht. Gemäß Art. 225 AEUV kann das EP mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die seiner Auffassung nach eines angemessenen Unionsaktes erfordern. Die Kommission muss darauf innerhalb eines Jahres reagieren. Wenn sie keinen Vorschlag innerhalb des Zeitraumes vorlegt, muss sie die Gründe dafür dem EP mitteilen. Da diese Regelung aufgrund mögliche Schlupflöcher enthält, entspricht sie nicht dem vollen parlamentarischen Initiativrecht für Rechtsakte. Denn es ist nicht festgelegt, wie präzise ein solcher Gesetzesvorschlag von der Kommission sein muss. Durch eine breite Auslegung der Regelung kann eine präzises Gesetz vermieden werden.<sup>58</sup> Der Kommission ist hier die Möglichkeit gegeben, durch systemimmanente Gründe oder Gründe, die denen des EP entgegenstehen, auszuweichen.

In einem Organstreitverfahren durch eine *Untätigkeitsklage* gemäß Art. 265 AEUV würde dann Näheres entschieden werden.<sup>59</sup>

Ähnlich verhält es sich mit dem allgemeinen Legislativrecht des EP. Zwar hat der Vertrag von Lissabon insbesondere bei der Gesetzgebung die Rechte des EP gestärkt, doch bleibt das EP bei der europäischen Rechtssetzungen im besten Falle ein *Mitentscheider* und nicht wie in liberal demokratischen Ordnungen üblich, der mächtige

---

<sup>56</sup> „Dies gilt nicht für Vorschläge, über die ein Vermittlungsausschuss beraten muss, ebenso nicht für den Haushaltsplanvorentwurf oder für Finanzvorschriften“, vgl: EP, 2012.

<sup>57</sup> EP, 2012.

<sup>58</sup> Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim: Das Recht der Europäischen Union, 48. Ergänzungslieferung, 2012: Rn 12.

<sup>59</sup> Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim: Das Recht der Europäischen Union, 48. Ergänzungslieferung, 2012: Rn 14.

Akteur. Das EP arbeitet zwar in den meisten Fällen der Gesetzgebung bei dem so genannten *ordentlichen Gesetzgebungsverfahren* zur Realisierung von Richtlinien und Verordnungen mit dem Rat zusammen. Nach der Gesetzesvorlage der Kommission müssen sowohl das EP, als auch der Rat dem Vorschlag zustimmen, damit ein Gesetz rechtskräftig wird.<sup>60</sup> Doch wie im ersten Kapitel angesprochen, gilt dies nicht für die sicherlich wichtigsten Bereiche der politischen Regelung. So werden bei der Gesetzgebung des Binnenmarktes die Steuerforderungen und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer in der EU nicht gemeinsam mit dem EP entschieden, ja gar allein auf nationaler Ebene gehandhabt.<sup>61</sup> Ferner bedarf es nach heutiger Verfassungslage bei Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik der EU nicht des Mitspracherechtes des EP. Das Parlament muss lediglich über die Entwicklungen angehört und unterrichtet werden.<sup>62</sup> Neben dem in den meisten Fällen geteilten Mitspracherecht bei dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren hat das EP bei den alternativen Gesetzgebungsverfahren eher noch weniger Macht.<sup>63</sup>

### 2.1.3 Fehlendes Wahlvolk

In den beiden vorangegangenen Kapiteln zeigte ich, weshalb das BVerfG das EP seiner Ausgestaltung nach für nicht demokratisch legitimiert hält. Diese Argumente gehen nicht auf das Wesen des EP zurück, sondern kritisieren lediglich eine willkürliche technische Konzeption einer supranationalen Institution. In seinem Urteil zu dem Lissabon-Vertrag begründet das BVerfG jedoch das Verbot einer EU als Bundesstaat mit einem weiteren Argument, das es mit der Formel der Art. 38 und Art. 20 Abs.1 und Abs. 2 GG konstruiert. Demnach schützen die Grundrechte auch den Zusammenhang von *politischer Sachentscheidung mit dem wahlkonstituierten Mehrheitswillen* und das daraus entstehende System von Regierung und Opposition. Dieses System einer gelebten Demokratie gründet sich auf einer *funktionsfähigen* öffentlichen Meinung, die

---

60 Vgl. Art. 294 AEUV oder Beispielhaft die Rechtsangleichung im Binnenmarkt Art. 114, Abs. 1 AEUV.

61 Vgl. Art. 114, Abs. 2 AEUV.

62 Vgl. Art. 36. EUV.

63 Zu den unterschiedlichen Gesetzgebungsverfahren, vgl. Rudolf Streinz: Europarecht, 9. Auflage, 2012: S. 113 – 114.

politische Richtungsbestimmungen veranlasst und die Stellen der politischen Organe einer demokratischen Ordnung mit Personen besetzt. So kann *die politische Willensbildung des Volkes über die für alle Bürger zur Mitwirkung geöffneten Parteien und im öffentlichen Informationsraum beständig präsent und wirksam bleiben*.<sup>64</sup> Zwar räumt das Gericht in seinem Urteil von 2009 die Erweiterung der europäischen Öffentlichkeit durch die europäische Integration ein; es ist allerdings *nicht zu übersehen, dass die öffentliche Wahrnehmung von Sachthemen und politischem Führungspersonal in erheblichem Umfang an nationalstaatliche, sprachliche, historische und kulturelle Identifikationsmuster angeschlossen bleibt*.<sup>65</sup> Das Gericht macht deutlich, dass eine Demokratie eine funktionsfähige öffentliche Meinung für ihr Gelingen braucht. Auf der europäischen Ebene ist jedoch eine solche funktionsfähige öffentliche Meinung nicht gegeben.<sup>66</sup> Die Bürger der europäischen Staaten streiten nicht gemeinsam darüber, wie sie ihr Leben organisieren wollen. Vielmehr diskutieren sie die wichtigen und zentralen Fragen ihres Alltages, wie jene bezüglich Steuern, Sozialversicherungen, der Bildung oder der außenpolitischen Sicherheit, auf der Ebene ihres Nationalstaates. Hier vermitteln Medien in der offiziellen Sprache des Landes die Meinungen zwischen Bürgern einer gemeinsamen Sprache, gemeinsamer Werte und einer gemeinsamen Kultur. Das BVerfG sieht solche Diskurse in gewachsenen Überzeugungen und Wertvorstellungen verwurzelt und durch historische Traditionen und Erfahrungen gefestigt. Diese Überzeugungen bilden den Raum für eine demokratische Selbstbestimmung eines Volkes und die Abkehr von einem europäischen Model unterschiedlicher Kulturen und miteinander unvereinbarer öffentlicher Diskurse: *Die Demokratische Selbstbestimmung erfordert hier, dass die jeweilige durch solche Traditionen und Überzeugungen verbundene politische Gemeinschaft das Subjekt demokratischer Legitimation bleibt*.<sup>67</sup> Die demokratische Selbstbestimmung begründet auch die Unvereinbarkeit der Repräsentation eines europäischen Volkes durch eine Volksvertretung, dem Parlament. Die Formel, die das BVerfG mit seiner Entscheidung vorbringt, könnte lauten: Ein Volk, das nicht miteinander spricht, sollte nicht miteinander ein Parlament wählen.

---

64 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 250.

65 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 251.

66 Vgl. Kottmann et al., 2009: S. 447.

67 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 260.

Die angeführte Argumentation des BVerfG im Lissabon-Urteil kulminiert in der Feststellung, dass ein europäischer Bundesstaat auch in Zukunft mit dem deutschen Grundgesetz unvereinbar bleibt. Die ungleiche Stimmengewichtung der europäischen Bürger für ihre Repräsentation im EP, die fehlenden Rechte des EP für die Initiative der Gesetzesvorhaben, als auch die unzureichenden Rechte in der Legislative und die fehlende gemeinsame öffentliche Meinung in den EU-Staaten lassen das BVerfG urteilen, dass bestimmte Kompetenzen in der Hand der Nationalstaaten bleiben und die *nationale Verfassungsidentität* der MS bilden müssen. Das europäische Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird aus Sicht des BVerfG nicht zu einer radikal-finalen Integrationsphase der EU und der Gründung eines europäischen Bundesstaates führen.<sup>68</sup> Im nächsten Kapitel stelle ich unterschiedliche Perspektiven der Wissenschaft zu der demokratischen Verfasstheit des EP zusammen. Dadurch soll auch das Lissabon-Urteil des BVerfG in die kritische Literatur eingeordnet werden.

## **2.2 Die unterschiedlichen Perspektiven der Wissenschaft**

Die wissenschaftliche Literatur zu dem Legitimationsdefizit der demokratischen Verfasstheit des EP ist weit gefächert. Die in dieser Arbeit zitierten Autoren stimmen der Entscheidung des BVerfG zu, dass das EP als ein demokratisch verfasstes Repräsentationsorgan eines Volkes unzureichend legitimiert ist. Die Kritik teilt sich jedoch in zwei Lager auf hinsichtlich der Frage, worum es sich bei dem EP handelt und welches Model einer supranationalen Institution dem zugrunde liegt. Auf der einen Seite sehen die Autoren das EP als eine Völkerkammer, die bei der demokratischen Machtlegitimation eine ergänzende Funktion inne hat. Die EU ist hier eine Art Arena, in der Staaten die Möglichkeit sehen, ihre Lösungsansätze untereinander zu koordinieren. Auf der anderen Seite stellt das EP eine verzerrte Bürgervertretung dar, die ihrer Rolle als Gesetzgeber und legitimierendes Moment einer Demokratie unzureichend nachkommt.

Paul Kirchhof steht prominent für die erstere Seite der Kritiker. Der ehemalige  
68 Vgl. 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 234 – 235.

Verfassungsrichter schließt sich der Argumentation des BVerfG an und sieht in dem Integrationsfortschritt der EU nach dem Lissabon-Vertrag ein Ende erreicht. Kirchhof sieht aber auch, dass die jüngeren Kompetenzverlagerungen auf das EP und die Möglichkeit der Überstimmung Deutschlands im Rat eine Legitimationslücke hinterlassen haben, die durch mehr demokratische Elemente zu schließen sind.<sup>69</sup> Die demokratische Legitimation muss seiner Ansicht nach, verstärkt über den *nationalen Verfassungsstaat* gehen. Es sei der Nationalstaat, der durch das Staatsvolk, seine Traditionen, Werte und politisch und gesellschaftlich gewachsenen Organisation in der nationalen Verfassung legitimiert sei. Der Staat als Herrschaftsverband bilde nach wie vor die oberste und letzte Gewalt für die Bürger, um Recht und Frieden zu gewährleisten.<sup>70</sup> Die *täglich greifbare Verantwortlichkeit von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit* bringe die Herrschaftslegitimation auf und begründe die demokratische Legitimation der EU. Aus diesem Grund müsse eine stärkere Einbeziehung nationaler Parlamente bei europäischen Gesetzesverfahren gewährleistet werden.<sup>71</sup>

Utz Schliesky verweist zwar auf die sich ergänzende demokratische Legitimationstruktur durch das EP und den Rat. Er plädiert jedoch für eine veränderte Sicht auf die Legitimität. Aus seiner Sicht sollte die Frage der Legitimität der EU nicht bei der Input-Legitimität stehen bleiben und allein durch die demokratische Repräsentation des Volkes begründbar sein. Schliesky unterstützt die Erweiterung der Legitimität und nennt auch die Output-Legitimität einen wichtigen Bestandteil der Berechtigung einer Institution.<sup>72</sup> Solange das EP und der Rat als Teil der europäischen Institutionen Frieden und Freiheit in Europa gestalteten, seien sie in ihrer Struktur legitimiert. Der Legitimationsbegriff des Staatsprinzips müsse zu einem Herrschaftsprinzip außerhalb des Staats-zentrierten Denkens erweitert werden, fordert Schliesky.<sup>73</sup>

Auf der anderen Seite finden sich zahlreiche Autoren, die die EU als Konstruktion *sui generis* skizzieren, die durch eine eher eigenständige Herrschaftsordnung legitimiert ist.

---

69 Vgl. Kirchhof, 2009: S. 1010.

70 Vgl. Kirchhof, 2009: S. 1020 – 1025.

71 Vgl. Kirchhof, 2009: S. 1028 – 1031.

72 Vgl. Utz Schliesky: *Das gemeinsame Fundament: Legitime Herrschaftsgewalt im europäischen Mehrebenensystem*, 2006: S. 72 – 74.

73 Vgl. Schliesky, 2006: S. 77 – 79.

Die Reform des EP bildet dabei vielfach die Angel der Struktur. Frank Decker zufolge, sollte das EP an allen Gesetzesentscheidungen der EU beteiligt werden<sup>74</sup>. Weiter sollte das EP die Regierung wählen und einzelne Kommissare abwählen dürfen. Als eine Minimalanforderung eines demokratisch legitimiertes Parlament sieht er dabei eine gleiche Sitzverteilung der Volksvertreter und ein gleiches Wahlrecht in allen EU-Ländern.<sup>75</sup> Decker hält außerdem eine Kopplung der EP-Wahlen an nationale Wahlen für eine schlechte Entscheidung, weil dadurch dem EP eine stiefmütterliche Rolle zukomme. Die Wahlen für das EP sollten vielmehr in einem eigenständigen Rahmen durchgeführt werden, in dem ihre Tragweite verstanden werde. Dadurch werde eine weiterführende Integration der EU möglich.<sup>76</sup> Ähnlich argumentierte bereits Pippa Norris.<sup>77</sup> Sie ist der Meinung, dass die *second-order-nation elections* des EP eine weitgehende Integration von vorne herein nicht zulassen. Nötig sei eine andere Haltung der nationalen Institutionen gegenüber Europa. Die nationalen Belange müssten mit der Haltung einer europäischen Identität begründet und den Bürgern näher gebracht werden.<sup>78</sup> Christoph Schönberger hingegen gründet seine Kritik der demokratischen Verfasstheit des EP und der EU auf dem deutschen Verständnis von Föderalismus und Bundesstaat.<sup>79</sup> Aus seiner Sicht, ist das Legitimationssubjekt einer föderalen Demokratie, als welche er die EU sieht, weder der Einzelstaat, noch das Bundesvolk, sondern das föderal gegliederte Bundesvolk, das in der Staaten- und Bürgerkammer repräsentiert ist.<sup>80</sup> Davon zu unterscheiden seien die gesellschaftlichen Voraussetzungen von Demokratie, wie eine unterschiedliche Landessprache oder die nationalen Medien. Schönberger widerspricht dabei dem BVerfG, dass eine stärker integrierte EU sich auf einem einheitlichen Volk gründen müsse.<sup>81</sup>

Die Literatur zeigt neben den zwei grundsätzlich unterschiedlichen Ansichten des EP, einer Volksvertretung auf der einen und einer Bürgervertretung auf der anderen Seite, weitere Punkte, die für die folgende Auseinandersetzung zu berücksichtigen sind.

---

74 Vgl. Frank Decker: Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of EU, 2002.

75 Vgl. Decker, 2002: S. 260 – 262.

76 Vgl. Decker, 2002: S. 262 – 263.

77 Vgl. Pippa Norris: Representation and the Democratic Deficit, 1997.

78 Vgl. Norris, 1997: S. 276 – 278.

79 Vgl. Christoph Schönberger: Die Struktur demokratischer Legitimation in der föderativen Demokratie, 2011: S. 10 – 11.

80 Vgl. Schönberger, 2011: S. 13.

81 Vgl. Schönberger, 2011: S. 14 – 15.

Erstens ist die Bedeutung eines homogenen Volkes als Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie zu prüfen. Weiter ist die Frage nach der Erweiterung des Demokratieverständnisses im Hinblick auf die Output-Legitimität zu beachten. Als dritten Punkt sehe ich die Auseinandersetzung mit der staatszentrierten Denkweise als eine wichtige Herausforderung bei der Umsetzung eines möglichen Lösungsansatzes für das demokratische Defizit einer demokratisch legitimen EP-Architektur.

### **3 Reformen des Europäischen-Parlamentes zur demokratischen Legitimation der Europäischen Union**

Das Urteil des BVerfG an der demokratisch unlegitimierten Verfasstheit des EP stellt für eine weite EU-Integration eine hohe Hürde dar. Um diese zu überwinden, bedarf es grundsätzlicher Reformen. Aufgrund der vorgebrachten Rechtfertigung des Beschlusses des BVerfG hinsichtlich der strukturellen Architektur des EP, wie auch der Frage nach dem Legitimationssubjekt, muss ein Lösungsansatz hieraus entwickelt werden. Ich werde in diesem Kapitel mich systematisch der Frage nach einem demokratisch legitimen EP widmen, wie es nach dem Bild des BVerfG aussehen könnte. Weiter komme ich nicht umher, jenes Bild kritisch zu hinterfragen und Konsequenzen zu ziehen, welche theoretischen Aspekte umgedacht werden sollten, um mich dem Ziel einer final integrierten EU anzunähern. Dafür möchte ich wie folgt vorgehen: Im ersten Teil erläutere ich die technischen Reformen des EP, die sich aus dem demokratisch legitimierten Bild des BVerfG von einem Parlament bilden. Im zweiten Teil des Kapitels argumentiere ich, dass ein Umdenken beim Legitimationssubjekt nötig ist, um die demokratisch legitimierte Ordnung der EU zu gewährleisten.



### 3.1 Technische Reformen

Als technische Reformen bezeichne ich die Auseinandersetzung mit den ungleichmäßigen Sitzverteilung im EP, als auch die Erweiterung der Rechte des EP im Hinblick auf das Initiativrecht und das allgemeingültige Recht einer Legislative.

#### 3.1.1 Gleiche Stimmengewichtung im Europäischen Parlament

Die im Art. 14, Abs. 2 EUV verankerte degressiv proportionale Sitzverteilung der EP-Abgeordneten gilt prinzipiell seit dem Nizza-Vertrag im Jahr 2001. Diese Regelung besagt, dass das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Zahl der Sitze jedes MS in Abhängigkeit von seiner jeweiligen Bevölkerungszahl sich ändert und jeder Abgeordnete eines bevölkerungsreicheren MS mehr Bürger vertritt als jeder Abgeordnete eines bevölkerungsärmeren MS. So sollen die Möglichkeiten der kleineren und mittleren Staaten der EU bei der Mitbestimmung verbessert werden. Die Regelung soll den Kleineren helfen, in ihren Anliegen von den großen MS nicht immer blockiert zu werden. Auf der anderen Seite soll aber auch gewährleistet werden, dass die große Zahl der Bürger eines bevölkerungsreichen MS berücksichtigt wird.<sup>82</sup>

Wie oben gesehen, bezeichnete das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil diese Stimmengewichtung im EP als ungleich und damit demokratisch unlegitimiert.<sup>83</sup> Das ungleiche Verhältnis von Bevölkerungszahl zu Zahl der Repräsentanten im EP widerspricht trotz der oben angegebenen Gründe gemäß der Auffassung des BVerfG dem demokratischen Prinzip von *one man – one vote*. Wie müsste dementsprechend ein Lösungsansatz eines Wahlsystems konzipiert sein?

Im Kern des Problems geht es um die Frage, wie viele Stimmen jedem einzelnen MS zufallen. Denn die Repräsentation von Bürgern wird durch die Aufteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise realisiert, in die MS der EU. Um zu garantieren, dass jede Stimme eines EU-Bürgers gleich viel zählt, stellt jeder Wahlkreis gemäß dem Quotienten aus Bevölkerungszahl des Wahlkreises zu der Gesamtbevölkerungszahl der

---

<sup>82</sup> Vgl. Bundeszentrale für Politische Bildung: Stimmengewichtung im Europäischen Parlament, 2012.

<sup>83</sup> Vgl. zum Beispiel: 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 282.

EU Abgeordnete. Eine strikte Befolgung dieses Prinzips bringt jedoch ein weiteres Problem mit sich. Angenommen, es sollte jeder EU-Staat mit mindestens einer Stimme repräsentiert sein, würde das die Gesamtgröße des EP über die im Art. 14, Abs. 2 EUV niedergeschriebene Obergrenze von 750 Abgeordneten weit übersteigen. Denn ausgehend von der Mindestzahl der nötigen Stimmen für einen Abgeordneten im EP von 417.600 – äquivalent der Bevölkerungszahl von Malta<sup>84</sup> – wüchse das EP auf 1206 Stimmen an.<sup>85</sup> Dem kann jedoch auf zwei Arten begegnet werden.

Entweder wird die Obergrenze der EP-Abgeordneten im EUV angehoben. Dies hat zur Folge, dass Veränderungen der Mindestzahl für Abgeordnete in bestimmten zeitlichen Abständen angepasst werden müssten. Der Bevölkerungszuwachs oder -schwund des Staates Malta brächte dauernde Anpassungszwänge mit sich. Als eine gängige und in Staaten wie der Schweiz oder den USA praktizierte Alternative<sup>86</sup> könnte denjenigen EU-Staaten, die eine bestimmte Mindestzahl der zu repräsentierenden Bürger nicht erreichen, die Zahl der Bürger auf die Mindestzahl angehoben werden. In den Ländern hingegen, die die erforderliche Mindestzahl für einen Parlamentssitz erreichen, gilt der bestimmte Quotient von Gesamtbevölkerungszahl und Landesbevölkerung. Dadurch ist die durchschnittlich auf einen Abgeordneten entfallene Einwohnerzahl in jedem dieser MS, und innerhalb eines Rundungsfehlers, gleich. Ein solcher Mechanismus bewirkt dann keine degressiv proportionale Verteilung.<sup>87</sup>

Ein Beispiel soll dies verdeutlichen. Da jedem Wahlkreis mindestens ein Sitz zugesprochen werden soll, ist auch Malta als der bevölkerungsärmste Staat der EU durch einen Abgeordneten im EP vertreten. Die Zahl von etwa 400.000 Bürgern des Inselstaates wird auf 800.000 angehoben, der willkürlich gewählten Mindestzahl der Bürger für einen Sitz im EP. Der Mindestzahl gemäß wird auch die Bevölkerungszahl in Luxemburg aufgewertet. Deutschland mit seiner Bevölkerung von etwa 2 Millionen Bürgern bekäme demnach 103 Abgeordnete. Das ist etwas mehr als es dies heute mit 96 Abgeordneten der Fall ist. Frankreich käme mit etwa 64 Millionen Bürgern so auf 80 Sitze. Das kleine Estland hingegen bekommt wie Malta oder Luxemburg einen Sitz, da es die nötige Zahl für zwei Abgeordnete von 1.600.000 nicht erreicht; und das obwohl

84 Bevölkerungszahl für Malta und alle anderen EU-Staaten siehe: Eurostat, Stand 2012.

85 Gemäß der Gesamtbevölkerungszahl der EU von 503.679.730 : Eurostat. Stand: 2012.

86 Vgl. Felix Arndt: Ausrechnen statt aushandeln: Rationalitätsgewinne durch ein formalisiertes Modell für die Bestimmung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, 2008: S. 263.

87 Vgl. Arndt, 2008: S. 263.

die Bevölkerungen in Estland etwa drei Mal so stark ist, wie die von Malta. Das System kann dementsprechend das Problem der gleichen Stimmenwägung nicht vollständig beseitigen, wenn auch auf ein Minimum mildern. In dem besprochenen Beispiel läge die Größe des EP bei etwa 620 Abgeordneten. Das sind deutlich weniger als die im EUV festgelegte Obergrenze von 750 Parlamentariern.

Felix Arndt sieht bei dieser Methode die Gefahr, dass die Vorteile einer degressiv proportionalen Verteilung wegfielen und besonders die kleinen Staaten in ihrem Einfluss bei der parlamentarischen Arbeit eingeschränkt wären. Besonders wäre dadurch das plurale Meinungsbild und damit die Parteilandschaft eines Staates nicht repräsentiert.<sup>88</sup> Die vorgebrachte Kritik gründet sich in der Annahme eines EP der verschiedenen Völker, da hier die Souveränität jedes Volkes im Gegensatz zu der Gemeinschaft hoch gehalten wird. Ich werde die Kritik in einem der späteren Kapitel aufgreifen und einordnen.

### **3.1.2 Das reformierte Initiativ- und Legislativrecht**

Wie oben in dem Urteil des BVerfG, aber auch in den verschiedenen Kritiken aus der Wissenschaft gezeigt, muss das EP auch bei seinen Rechten zur Gesetzgebung reformiert werden, um dem Anspruch eines demokratisch legitimierten Parlamentes nach dem Bild einer klassischen dreigliedrigen Demokratie mit Legislative, Exekutive und Judikative, nachzukommen. Im Wesentlichen handelt es sich um zwei Arten von Verfahren, wodurch dies erreicht würde. Zum einen handelt es sich hierbei um das Recht, Gesetzesvorlagen oder andere Rechtsakte zu bearbeiten und sie anschließend in den Abstimmungsprozess hineinzubringen. Zweitens, ist es das Recht, über diese Gesetze, Verordnungen oder Richtlinien abzustimmen, damit sie rechtskräftig werden oder durch die MS in Gesetze umgewandelt werden.

Bogdandy und Bast sehen das Initiativrecht für Gesetzesvorlagen durch das EP in seiner heutigen Form als nicht zwingend notwendig an.<sup>89</sup> Das hat ihrer Meinung nach vor allem mit der Art des Parlamentes zu tun. Weil das EP keinem parlamentarischen

---

<sup>88</sup> Vgl. Arndt, 2008: S. 264.

<sup>89</sup> Vgl. Armin von Bogdandy und Jürgen Bast: Europäisches Verfassungsrecht, 2009: S. 361 – 362.

Regierungssystem angehört, ist es von der Regierung unabhängig. So kann es – vorzugsweise beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – seine Perspektive einbringen und durch das Erzwingen einer Konsenslösung im Streit mit dem Rat das Regierungshandeln kontrollieren. Die beiden Autoren bezeichnen das EP dann eher als einen *policy shaping*-Akteur, denn als einen *policy making*-Akteur.<sup>90</sup> Dennoch scheint gerade aus der von der Regierung unabhängigen Position heraus die Möglichkeit der Einbringung neuer Gesetzesvorschläge ein nötiges Zeichen der Souveränität zu sein. Das EP als die Vertretung der europäischen Bürger und der mittelbare Volkssouverän braucht eine Stimme, um sich zu artikulieren. Das Beispiel des ehemaligen irischen Binnenmarktkommissars Charlie McCreevy zeigt, wie unterschiedlicher Meinung das EP und die Kommission sein können. Trotz wiederholter Aufforderung des Parlaments zeigte sich McCreevy nicht bereit, Reformvorschläge für eine EU-Finanzaufsicht vorzulegen. Erst nach starkem Druck der 27 EU-Staaten legte er ein Gesetzespaket vor.<sup>91</sup> Die neuere Regelung des indirekten Initiativrechtes für das EP gemäß Art. 225 AEUV löst den Kern des Problems nicht. Das Souveränitätsprinzip einer Demokratie muss einer Volksvertretung gestatten, die Gesetze formulieren zu können, die es nach eigenem Ermessen will. Selbstredend dürfen diese Rechtsakte der Grundordnung einer Gesellschaft nicht widersprechen und müssen deshalb unter der Kontrolle einer judikativen Gewalt bleiben. Das Indirekte Initiativrecht genügt wegen der Möglichkeit der Kommission, dem Anruf des EP nicht zu folgen und stattdessen Gründe für ein Nichthandeln vorzubringen, dem substantiellen Recht eines Souveräns nicht. Vielmehr manifestiert die Regelung die Machtverhältnisse zwischen dem EP und den anderen EU-Organen: Um seine Kompetenzen nach der klassischen Definition eines demokratisch legitimierten Akteurs auszuspielen, braucht das EP die Zustimmung der Exekutive und im Falle eines Organstreitverfahrens die Zustimmung der Judikative. Der dadurch entstehende symbolische Machtverlust schürt das Bild eines schwachen Volksvertreters.

Gleich verhält es sich mit dem Legislativrecht des EP. Wie in Kapitel 2.2 deutlich gemacht, ist das EP durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für etwa 80 Prozent

---

90 Vgl. Bogdandy, Bast, 2009: S. 361.

91 Vgl. Handelsblatt: EU-Parlament fordert Initiativrecht: 18.1.2010.

der Gesetzgebungsakte mitverantwortlich.<sup>92</sup> Allerdings bleiben wichtige Fragen des Gemeinschaftsrechts in der EU von dem EP unberührt. Dazu zählen Steuerangelegenheiten, Fragen der sozialen Versorgung und die meisten Aspekte der Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>93</sup> Aus der Perspektive eines souveränen Staates muss, wie bei der Argumentation für das erforderliche Initiativrecht gesehen, das EP auch über diese Fragen mitentscheiden können. Einleitend zu dieser Arbeit habe ich Gründe gezeigt, wieso Angelegenheiten der nationalen Sicherheit, des Steueraufkommens oder jene sozialer Systeme auf der EU-Ebene anzusiedeln sind und nicht in der Hand von MS verbleiben sollten. Demzufolge, ist der Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip, wonach Sachlagen auf der möglichst kleinen Entscheidungsebene gelöst werden sollen<sup>94</sup>, an dieser Stelle nicht angemessen.

Des Weiteren, drängt sich auch hier die Frage nach dem Legitimationssubjekt auf. Denn trotz einer hohen Output-legitimierenden Wirkung durch politische und ökonomische Argumente, bedarf es in einem verfassungsgebundenen Staat auch einer Input-Legitimation durch das Gesetz. Die Zuordnung eines Legitimationssubjekts zu einer gesellschaftlichen Ordnung ermöglicht die rechtlich-legitimatorische Wirkung für die Ausgestaltung der Angelegenheiten der Wirtschaft oder der Politik. Mit anderen Worten, bevor die rechtliche Legitimation für das EP nicht wirkt, bleiben wirtschaftliche oder politische Argumente, ob der Ordnung von bestimmten Steuer- oder Sozialsystemen, nutzlos. Aus diesem Grund wende ich mich im nächsten Kapitel der Frage zu, wie ein europäisches Volk als Souverän zu legitimieren ist.

## **3.2 Normative Reformen: Europa der Bürger.**

### **Nicht Europa der Völker**

Die Figur einer normativ-rechtlichen Reform, wie ich sie hier vorstelle, ist einerseits Produkt, andererseits Voraussetzung der im vorherigen Kapitel vorgestellten technischen Reformen des EP. Denn eine Veränderung der institutionellen

---

92 Vgl. Kristin Archick: The European Parliament, 2012: S. 2.

93 Siehe auch: Archick, 2012: S. 2 – 3.

94 Begriffsdefinition: Bruno Zandonella: Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten, 2009.

Rahmenbedingungen hat unmittelbare Folgen für die Lebenswirklichkeit der Bürger. Diese dürfen nicht als gegebene Annahmen für die Zukunft hingenommen werden, sondern müssen unter einem wirklichkeitsnahen Lebensmodell geprüft werden. *Die Zukunft ist ein Nebel*, schreibt Fernando Pessoa,<sup>95</sup> weshalb ich mich mit Vorsicht an dieses Model herantasten werde. Die institutionelle Veränderung des EP bedarf auf der anderen Seite, wie gezeigt, die Voraussetzung eines juristischen Willens, in Deutschland der Beseitigung der Verfassungsschranken durch das BVerfG. Möglicherweise ist dies das Paradoxon, welches von Christoph Schönberger als das *insoluble double-bind* im Lissabon-Urteil des BVerfG bezeichnet wird.<sup>96</sup> Weil die EU demnach als Institution nicht demokratisch legitimiert ist, fordert das Gericht, dass die Kompetenz-Kompetenz bei den MS bleiben muss. Auf der anderen Seite darf die EU keine weitreichenden Kompetenzen aufgrund der Ewigkeitsklausel nach Art. 79. Abs. 3 GG von den MS übernehmen, und dadurch eine höhere demokratische Legitimation erlangen.<sup>97</sup> Dieses Paradoxon mithilfe einer normativen Argumentation aufzulösen, ist Ziel dieses Kapitels. Ich möchte zunächst der Frage nachgehen, worauf sich die Idee des Legitimationssubjekts einer liberalen Demokratie gründet.

Jürgen Habermas stellt in seinem Essay *Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts* eine zukünftige kosmopolitische Gemeinschaft der Weltbürger in Aussicht.<sup>98</sup> Der Philosoph zeichnet den Weg, den die politischen Akteure und ihre geschaffenen Institutionen gehen und die unterschiedlichen Anforderungen und Stationen, die sie passieren müssen, nach und beginnt bei der endgültigen Vergemeinschaftung der EU.

Für einen europäischen Bundesstaat setzt er neben einer eindeutigen Rolle der Kommission und einer höheren Legitimität des Rates, eine vereinheitlichte Konstituierung des EP, seiner Wahlen in den einzelnen MS der EU und der zu wählenden Parteien voraus.<sup>99</sup> Habermas argumentiert, dass der Kern der Reformen der EU auf den Weg zu einem Bundesstaat in der Wahrnehmung der Institution selbst liegt. Abhängig davon, ob die Mitglieder einer demokratisch verfassten Organisation der

95 Vgl. Fernando Pessoa: Fernando Pessoa: Das Buch der Unruhe, 2008: S. 375.

96 Vgl. Christoph Schönberger: Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones at Sea, 2009: S. 1010.

97 Vgl. Schönberger, 2009: S. 1010 – 1011.

98 Vgl. Habermas, 2012: „Von der internationalen zur kosmopolitischen Gemeinschaft“, S. 33.

99 Vgl. Habermas, 2012: S. 26 – 28.

Meinung sind, ihre Probleme durch eine nationalstaatliche Institution zu lösen oder besser doch auf einer zwischenstaatlichen Ebene anzugehen sind, bedingt die Ordnung der politischen Öffentlichkeit und ihres Machtgefüges. Sollten also die Entscheidungssubjekte zu der Mehrheitsmeinung gekommen sein, dass beispielsweise die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise, der Klimawandel oder Ursachen der Arbeitslosigkeit makrostruktureller Natur sind, sich also eher in einem Geflecht überstaatlicher Räume lösen lassen, müssen entscheidungswirksame Diskurse auf dieser Ebene geführt werden.<sup>100</sup> Jene Diskurse werden gegenwärtig zwar auch auf europäischer Ebene geführt, doch fehlt ihnen, wie gezeigt, die Legitimation durch den Souverän oder den Legitimationssubjekten – das Volk. Die fehlende Input-Legitimation hat zur Folge, dass die angesprochenen Probleme nicht zum Vorteil der Gesamtheit der europäischen Bürger angegangen, sondern aus der Perspektive der Einzelstaaten betrachtet werden.<sup>101</sup> Die Vetomacht der Einzelstaaten im Rat verhindere eine gesamteuropäische Auffassung von Lösungen.<sup>102</sup> Habermas zufolge kann eine solche Legitimation nur durch den Souverän selbst gebildet werden, also das Volk; oder die Gesamtheit der Bürger Europas.<sup>103</sup>

Hier allerdings liegt das gegensätzliche Verständnis von der Legitimation der EU. Während das BVerfG den Zusammenschluss der einzelnen MS als die legitimierende Kraft der Union begreift, sehen Habermas oder auch Georg Jochum und Niels P. Petersson vielmehr den Unionsbürger als den eigentlichen Legitimationssubjekten der Union.<sup>104</sup>

Um die Entscheidungskraft des Nationalstaates zu erörtern und festzustellen, ob die Bürger verschiedener europäischer Staaten eine gesamteuropäische Ordnung legitimieren können, muss im Folgendem das Konstrukt des Nationalstaates als die politische Einheit einer demokratischen Ordnung kritisch betrachtet werden. Dabei geht es insbesondere um die Frage nach dem Herrschaftssubjekt.

---

<sup>100</sup>Vgl. Habermas, 2012: S. 10 – 12.

<sup>101</sup> Vgl. Claudio M. Radaelli: *Europeanisation: Solution or Problem?*, 2004: S. 11 – 13

<sup>102</sup> Vgl. Radaelli, 2004: S. 4.

<sup>103</sup> Vgl. Habermas, 2012: S. 23 – 24.

<sup>104</sup> Vgl. Habermas, 2012: S. 23. Jochum, Petersson, 2007: S. 191.

### 3.2.1 Der Nationalstaat als Hüter der Freiheitsrechte

Carl Schmitt, ein umstrittener deutscher Staatsrechtler, der trotz dubioser Sympathien mit den Nationalsozialisten von Jürgen Habermas als eine Art Entlarver *der schnöden Realität bezeichnet*,<sup>105</sup> schrieb in der Einleitung zu seinem 1963 neu aufgelegten Buch „Der Begriff des Politischen“: *In Europa geht die Epoche der Staatlichkeit jetzt zu Ende. (...) Der Staat als das Modell der politischen Einheit, als Träger des erstaunlichsten aller Monopole, nämlich des Monopols der politischen Entscheidung, dieses Glanzstück europäischer Form und occidentalen Rationalismus, wird entthront. Nur der Begriff wird beibehalten.*<sup>106</sup> Weiter ist bei Schmitt zu lesen, dass das Verständnis des Staates, gemeint ist hier das des Nationalstaates, seit dem 16. Jahrhundert auf die Aufrechterhaltung des Friedens im Inneren reduziert worden. Dieses Verständnis jedoch fragmentierte sich zu vielfältigen Anforderungen, die bereits zu Schmitts frühen Zeiten nicht durch den Nationalstaat alleine wahrgenommen werden konnten.<sup>107</sup> Heute ist jene Fragmentierung der nationalstaatlichen Macht im Zuge der europäischen Integration durch die Einführung des Binnenmarktes und dem Verhältnis von Nationalstaat und Demokratie, wie Habermas argumentiert, noch deutlicher zu sehen.<sup>108</sup> Zurück bleibt, frei nach Schmitt, die Vorstellung des Herrschaftsbegriffes von Nationalstaat und Macht. Der Nationalstaat bildete nach der Französischen Revolution von 1789 zunehmend auf dem europäischen Festland die Infrastruktur für rechtlich legitimierte Verwaltung, bot die Garantie für individuelles, sowie kollektives Handeln ohne die Einmischung des Staates und die Grundlage für das Verständnis einer ethnischen und kulturellen Einheit eines Volkes.<sup>109</sup> Der deutsche Nationalstaat, selbst erst 1871 zum Deutschen Reich in Versailles ausgerufen, wurde Anfang des 19. Jahrhunderts sichtbar. Der Historiker Golo Mann schreibt, dass der deutsche Nationalismus sich erst durch das Machtstreben Napoleons in Europa bildete. Preußen, Sachsen oder Bayern verbündeten sich zu Deutschen – einem Volk; zunächst keinem Staatsvolk –, weil sie fürchteten, durch den Hegemon Napoleon eingenommen zu werden und ihre Machtbefugnisse in ihrem

---

105 Vgl. Habermas: Eine Art Schadensbegrenzung, 1997: S. 169.

106 Carl Schmitt: Begriff des Politischen, 1963: S. 10.

107 Vgl. Schmitt, 1963: S. 10.

108 Vgl. Jürgen Habermas: Staatsbürgerschaft und nationale Identität, 1990: S. 632.

109 Vgl. Habermas, 1990: S. 634 – 635.



Einflussgebiet zu verlieren.<sup>110</sup> *Das Elend von Staat und Nation ließ sie zu Staat und Nation finden*, schreibt Mann.<sup>111</sup> Erst der *Machtstaat als Erzieher der Traditionen und Beherrscher und Lenker des Wirtschaftslebens* ließ mit der Zeit das deutsche Volk und den Nationalstaat entstehen.<sup>112</sup>

Es wird klar, dass hier zwischen der Nation und dem Nationalstaat als einer möglichen Ordnung des politischen Handelns getrennt werden muss. Die Nation, verstanden als eine Abstammungsgemeinschaft geografisch und kulturell verbundener Beziehungen, ist nicht zwangsläufig durch ein politisches Gefüge integriert. Erst seit dem Ende des 19. Jahrhunderts war der Staatsbürger mit Rechten und Pflichten als Teilnehmer einer demokratischen Ordnung gesehen worden. Die daraus resultierende Sicht auf den Nationalstaat als Schützer der freiheitlichen individuellen Rechte der Bürger in Europa ist seither funktional ausgebildet und mit den Rollen des Bürgers als Wähler oder Individuum verbunden.<sup>113</sup> Der Zusammenhang zwischen einem Demos oder einem Staatsvolk und einer kulturell und geografisch verbundenen Nation, ist demnach willkürlich. Staatsbürgerschaft und die nationale Identität sind von einander unabhängig, wenn auch funktional nicht zu vernachlässigen.

Das Individuum sieht seine Rechte als Bürger erst durch die demokratisch legitimierte Verfassung eines Staates gesichert und geachtet. Erst die Verfassung sicherte dem Bürger die Mitgliedschaft in einem politischen Gemeinwesen und die Angehörigkeit in einer ethnischen und kulturellen Gruppe.<sup>114</sup> So gesehen, ist der heutige Nationalstaat keine natürliche Erscheinung kulturell und ethnisch gleich Abstammender, sondern ein künstliches Konstrukt des Gemeinwillens einer Gruppe gleichrangiger Bürger und ihrer Zustimmung zu einer Verfassung der Rechte und Pflichten. Nach Emanuel Kant ist die gesetzgebende Gewalt nur der vereinigte Wille eines Volkes, die Vereinigung von praktischer Vernunft der Bürger, ihrem souveränen Willen, der allseitigen Zustimmung zu den Menschenrechten und der Demokratie. Die Volkssouveränität fungiert dabei als Verfahren in Form von allgemeinen und abstrakten Gesetzen.<sup>115</sup> Es sind demnach die Bürger selbst, die sich die Gesetze verordnen, die sie wollen; die sie im Zusammenleben

---

110 Vgl. Golo Mann: *Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, 1960: S. 86 – 87.

111 Vgl. Mann, 1960: S. 88.

112 Vgl. Mann, 1960: S. 89.

113 Vgl. Habermas, 1990: S. 636 – 637.

114 Vgl. Habermas, 1990: S. 637 – 639.

115 Vgl. Kant zitiert nach Jürgen Habermas: *Volkssouveränität als Verfahren*, 1988: S. 609 – 612,

einhalten und durch welche sie den Rahmen ihrer Lebenswelt bestimmen. Die Ausübung einer Selbstherrschaft muss jedoch durch die normative Begründung bestätigt und die Eigenständigkeit des Mediums des Rechts eingeschränkt werden. Dieser Prozess der demokratischen Legitimation muss durch Wahlen oder andere demokratische Beteiligungen der Bürger vollzogen werden. Findet ein solcher legitimierender Prozess nicht oder unzureichend statt, verselbstständigt sich die Macht und wirkt möglicherweise entgegen des Willens des Volkes und seiner Vereinigung<sup>116</sup> - Dies trifft möglicherweise auf die Verfasstheit des europäischen Volkes und die Union als ihre Rechtsordnung zu.

Die Verfassungsbildung und ihre durch Wahlen oder andere demokratische Aktivitäten bestätigende, ablehnende oder verändernde Interpretationen des Rechts durch das Wahlvolk bestimmt auch die Gruppe der Bürger, die sich zu diesem Recht bekennen. Die Bürgerschaft als Wahlvolk, als das Legitimationssubjekt einer gesellschaftlichen Ordnung, konstituiert sich demnach im Medium des Rechts, welches es durch seine demokratische Teilnahme im Fluss hält und der jeweiligen Lebenswelt der Bürger anpasst. Davon abzugrenzen ist die kulturelle und ethnische Begründung eines Nationalvolkes. Diese kann durch eine gegenseitige Zustimmung zu einer politischen Gemeinschaft verfasst sein; muss jedoch von der Gruppe von Bürgern in einem demokratischen Diskurs ausgehandelt werden.

Im folgenden Kapitel befrage ich mich mit der Frage, inwieweit die hier dargestellte Unterscheidung zwischen einer Kulturnation und einer Verfassungsnation durch die demokratischen Praktiken, politische Diskurse, Informationsermittlung und Wahlen, zusammen hängen.

### **3.2.2 Angleichung der Lebensverhältnisse durch Angleichung des Rechts**

Die von Paul Kirchhof und dem BVerfG angesprochene ungleichen Lebensverhältnisse europäischer Bürger lassen sich jedoch nicht von der Hand weisen und stellen den

---

<sup>116</sup> Vgl. Habermas, 1988: S. 621 – 624.

Zusammenhalt einer Solidargemeinschaft auf eine harte Probe.<sup>117</sup> Dies betrifft die Frage nach einem über die Grenzen des Nationalstaates hinausreichenden Diskurs der Bürger der EU. Kirchhof argumentiert, dass Bürger ohne eine gemeinsame Sprache, politische Parteien, Medienberichterstattung, einen gemeinsamen Binnenmarkt, einen gemeinsamen Kultur- und Wissenschaftsaustausch und ohne gemeinsame politische Organe sich nicht zu einem einheitlichen Staatsvolk solidarisieren. Dieses Staatsvolk ist für eine stabile Herrschaft der Bürger von Nöten und kann in einer Demokratie nicht durch äquivalente Strukturen ersetzt werden.<sup>118</sup> Ähnlich das BVerfG: Es fehle an einem europaweiten öffentlichen Diskurs, an dem die unterschiedlichen Bürger Europas teilnehmen können.<sup>119</sup>

Ich werde auf die spezifischen Auswirkungen des Rechts auf europäischer Ebene im nächsten Kapitel eingehen. Hier soll zunächst die Frage geklärt werden, inwiefern ein Angleichen der Rechtsbedingungen die Lebenswelten europäischer Bürger angleichen und einen öffentlichen Diskurs über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg initiieren. Wie im vorherigen Kapitel gesehen, konstituiert sich ein öffentliches Meinungsbild und ein dem vorhergehender öffentlicher Diskurs der Bürger durch die Geltung einer politisch funktional bindenden Verfassung und ihrer durch demokratische Elemente bestimmende Interpretation.

Grundrechte von Verfassungsnorm garantieren die Gleichstellung aller Bürger vor dem Gesetz und sichern dadurch eine formale Gleichstellung aller Bürger unter einander und gegenüber dem Staat. Gleichzeitig fungiert das Recht durch den Austausch der Argumente zwischen den Bürgern im öffentlichen Diskurs als ein Integrationsmedium einer staatsbürgerlichen Solidarität. Diese gilt als eine Voraussetzung für die politische Willensbildung kommunikativ erzeugter Macht.<sup>120</sup> Jürgen Habermas spricht von einer *Bürgergesellschaft*, die sich durch das Medium des Rechts konstituiert und durch die Anwendung der täglichen Rechtspraxis das Vertrauen unter einander in der Gesellschaft stärkt. Die Bürgergesellschaft regelt durch die Herrschaft der Demokratie den Zugang von und zu administrativer Macht und zivilisiert die politische Gewalt des Staates.<sup>121</sup>

---

117 Vgl. Kirchhof, 2009: S. 1020.

118 Vgl. Kirchhof, 2009: S.1020 – 1023.

119 Vgl. Kap. 2.1.3

120 Vgl. Habermas, 2012: S. 14.

121 Vgl. Habermas, 2012: S. 15.

Das Sich-Verlassen auf abstrakte und für alle Bürger gleiche Rechtsnormen einer Verfassung stärkt zum einen das Vertrauen in die Verfassung selbst, zum anderen baut es kulturelle und ethnische Unterschiede zwischen den Bürgern ab. Durch die gemeinsame Erfahrung demokratischer Praktiken in Räumen politisch öffentlicher Diskurse vollzieht sich mittelfristig, so schreibt Habermas, die Angleichung der Lebensräume von Menschen, also ihre kulturellen Sichtweisen auf die verschiedenen Systeme der Gesellschaft.<sup>122</sup>

Doch stellt sich hier die Frage, inwiefern Bürger unterschiedlicher kultureller Prägung sich untereinander hinreichend solidarisch zeigen und bereit, den öffentlichen Diskurs miteinander zu führen und nicht auf gegenseitiges Unverständnis zu stoßen. An dieser Stelle möchte ich dreierlei vorbringen: die legitimierende Wirkung des demokratischen Prozesses selbst, die legitimierende Wirkung eines zufrieden stellenden Ergebnisses einer Prozedur, als auch eine Ergänzung der Input-Legitimation durch die Diskursethik von Jürgen Habermas.

Was der Soziologe Niklas Luhmann mit *Legitimation durch Verfahren* betitelt<sup>123</sup>, wird in der Politikwissenschaft häufig als die Input-Legitimation bezeichnet. Der Prozess demokratisch zustande gekommener Entscheidungen beinhaltet sowohl den Informationsprozess der Teilnehmer, als auch den Austausch der Argumente zwischen den Teilnehmern und den Abstimmungsprozess selbst. Die Einhaltung rechtlicher, in die Verfassung eingeschriebener Regeln fordert weniger die Achtung kultureller Unterschiede zwischen den Teilnehmern demokratischer Entscheidungen, als mehr die Achtung der Verfassungsnormen, -normen und ihrer abgeleiteten Prozedur selbst. Eine auf solche Weise einwandfrei gefundene Entscheidung besitzt eigens die legitimierende Kraft, den Widerständen von Wahrheitsdiskursen zu trotzen.<sup>124</sup> Dies bedeutet, dass Entscheidungen, die gemäß der Verfahrensregelungen zustande gekommen sind, als solche von den Diskursteilnehmern nicht weiter hinterfragt werden. Die kulturellen

---

122 Vgl. Habermas, 2012: S. 44.

123 Siehe: Niklas Luhmann: *Legitimation durch Verfahren*, 2001. Luhmann schreibt: *In ihrer gesamtgesellschaftlichen Effektivität müssen Kommunikationsmedien wie Macht und Wahrheit jedoch davon abstrahieren, also über institutionelle Stützen verfügen, die Überzeugungsdefizite überbrücken.* (S.5) Diese Stützen sind systemimmanente Verfahren, wie Verfahren bei demokratischen Wahlen oder juristischen Entscheidungen. Allein die Einhaltung solcher Verfahren führt laut Luhmann zu legitimen Entscheidungen.

124 Vgl. Max Haller: *Is the European Union legitimate? To what extent?*, 2009: S. 223.

Unterschiede, ungleiche Muttersprachen oder nicht-Vorliegen gemeinsamer politischer Parteien, können die Legitimität eines solchen Prozesses kurzfristig stören, verhindern aber können sie diesen nicht. Langfristig hingegen, können sich derlei Unterschiede jedoch negativ auswirken und die Stabilität des Systems in Frage stellen.

Die Output-Legitimation gründet, auf der anderen Seite, auf den Ergebnissen, die ein politisches System und seine Verwaltung produzieren.<sup>125</sup> Die Legitimation erwächst demnach nicht durch ein regelkonformes Partizipieren bei politischen Praktiken, sondern durch die Zufriedenheit, die die politischen und verwalterischen Praktiken bei den Systemteilnehmern hinterlassen. Demnach ist ein politisches System oder Teile davon, wie die Zentralbank oder der Steuerapparat, legitimiert, wenn die Ergebnisse, die dieses System oder seine Teile produzieren, die Teilnehmer zufrieden stimmen.<sup>126</sup> Eine höhere Reputation der Institutionen eines Systems führt außerdem dazu, dass Teilnehmer sich mit dem System solidarisieren und ihre Toleranzschwelle gegenüber Widerständen erweitern. Die Teilnehmer sind bereit, auch in Zeiten wirtschaftlicher Krisen oder kultureller Missverständnisse missliche Situationen durchzustehen.<sup>127</sup>

Selbstverständlich kann die Legitimation dieser beiden unterschiedlichen Methoden nicht gegeneinander oder miteinander verrechnet werden.<sup>128</sup> Allerdings können aus politikwissenschaftlicher Sicht bei der Stabilisierung eines politischen Systems beide Methoden ergänzend wirken. Insbesondere dann, wenn das Vertrauen zwischen den Systemteilnehmern noch nicht so stark ausgebildet ist, dass es immerwährende gegenseitige Verhaltensirritationen der Teilnehmer aufgrund unterschiedlicher kultureller und ethnischer Prägungen aushalten soll.<sup>129</sup>

Ich möchte diese Perspektive durch den Ansatz der Diskursethik ergänzen. Das Verfahren der Input-Legitimation verfügt aus der Perspektive von Habermas über einen weiteren Vorteil, auch auf lange Sicht, den Widrigkeiten einer fehlenden politischen Öffentlichkeit zu trotzen. Das Befolgen von demokratischen Praktiken, das sich Informieren, Diskutieren, Entscheiden hat ein unmittelbares in Kontakt-Treten mit

125 Vgl. Haller, 2009: S. 223.

126 Ebs.

127 Vgl. Karen J. Alter: *The Transformation of the European Legal System and the Rule of Law in Europe*, 2001: S. 217.

128 Vgl. Wolfgang M. Schröder: *Völkersouveränität zwischen demokratischen und republikanischem Prinzip. Zur Legitimations- und Verfassungstheorie des EU-Staaten- und Bürgerverbunds*, 2007: S. 66.

129 Vgl. Utz Schlietzky, 2006: S. 77 – 78.

anderen Diskursteilnehmern zur Folge. Durch die ständige Kontaktaufnahme, den Austausch von Argumenten und Sichtweisen, lernen sich die Teilnehmer zunehmend kennen und gewinnen zueinander Vertrauen.<sup>130</sup> Steigendes Vertrauen führt seinerseits auf eine inkludierende Bildung von gemeinsamen politischen Institutionen, Parteien oder Medien. Der Politikwissenschaftler Simon Hix bezeichnet den Prozess als Demosbildung durch demokratische Praxis: *Demos is constructed via a democratic praxis*.<sup>131</sup> Als *Nachwachsen* der kulturellen und politisch gesellschaftlichen Arrangements, nennt Frank Decker den Prozess der demokratische Praxis nach Initiierung rechtlicher Verfahrensstränge.<sup>132</sup> Und auch einer der prominentesten Vertreter der Politischen Theorie, Robert Dahl, sieht in der demokratischen Praxis eine solche inkludierende Funktion und nennt dies die *erzieherische* Fähigkeit der Demokratie.<sup>133</sup>

Ich werde diese theoretischen Grundlagen im nächsten Kapitel dazu gebrauchen, das hypothetische Nachwachsen der angleichenden Lebenswelten der europäischen Bürger mit ihren verschiedenen Kulturen und Ethnien durch eine vorherige Erweiterung der demokratischen Legitimation des EP nachzuzeichnen; oder besser gesagt vorzuzeichnen.

### **3.2.3 Ein europäischer Demos durch die Erweiterung der demokratischen Legitimation des Europäischen Parlamentes**

Ich möchte im Folgendem der Frage nachgehen, welche hypothetischen Folgen die von mir erläuterten technischen Reformen des EP für die europäische politische Öffentlichkeit und die Integration der EU auf lange Sicht hätten. Die Veränderungen umfassen, wie gesehen, sowohl die gleiche Stimmenwägung der Bürger der

---

130 Vgl. Habermas, 1988: S. 28 – 29; Siehe auch aus netzwerksoziologischer Perspektive: Mark Granovetter: *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, 1985: Durch steigende Frequenz der Kontakte, Erhöhung der gegenseitigen Preisgabe der Informationen, steigern die Netzwerkteilnehmer das gegenseitige Vertrauen zueinander (S.491).

131 Vgl. Simon Hix: *The study of the European Union: The new Governance Agenda and its Rival*, 1998: S. 44.

132 Vgl. Decker, 2002: 264.

133 Vgl. Robert Dahl, zitiert nach: Herbert Dachs: *Verschiedene Modelle der Demokratie*, 2008: S. 26.

unterschiedlichen Staaten der EU, als auch die erweiterten gesetzgebenden Rechte für das EP, das Initiativ- und das volle Legislativrecht. Ich zeichne dieses Szenario nicht mit der Prämisse, dass sich nach der Definition von Kirchhof oder des BVerfGs bereits ein europäisches Volk gebildet hat, sondern argumentiere, dass sich durch die Einführung von bestimmten Reformen ein solches Volk, samt seiner Kommunikationswege und der gegenseitigen Vertrauensstrukturen zwischen den Bürgern im Nachhinein bildet. Aus strukturalistischer Perspektive nehme ich an, dass veränderte Rahmenbedingungen zu veränderten Verhalten der Teilnehmer führen.

Die wichtigsten und entscheidenden Folgen, die durch die angesprochenen Reformen angeregt werden, sind zweierlei. Erstens handelt es sich um das Vertrauen in das demokratische Verfahren, angeregt durch die reformierte Stimmenwägung. Zweitens spielt die gewonnene Macht des EP im gesamteuropäischen Gesetzgebungsverfahren eine wichtige Rolle. Wie im vorhergehenden Kapitel angedeutet, ist die Input-Legitimation, oder die Legitimation bestimmter gesellschaftlicher Verfahren, ohne das in sie hineingelegte Vertrauen der beteiligten Akteure nicht von hinreichendem Wert. Aus diesem Grund müssen die Bürger in einem demokratischen System das Verfahren zur politischen Teilnahme am öffentlichen Diskurs als gerecht empfinden. Aber erst im Verbund mit der stärkeren Gewichtung der Mitentscheidungsrechte des EP gleichen sich die Lebenswelten der Bürger der verschiedenen Nationalstaaten Europas an. Habermas spricht davon, dass eine wirkliche EU-Bürgerschaft erst dann möglich ist, wenn die EU-Entscheidungen als wichtiger wahrgenommen werden als die Entscheidungen der nationalen Regierungen und Parlamente.<sup>134</sup> Das ist vorstellbar durch die Annahme der Wirkmechanismen verschiedener gesellschaftlicher Institutionen, wie der Medienberichterstattung, der Bildung und Formung europäischer Parteien, dem Zugehörigkeitsgefühl zu bestimmten Regionen oder der Ausprägung einer innergesellschaftlichen Solidarität.

Durch die höhere Entscheidungsmacht der EU gegenüber den Nationalstaaten gewinnt die Wahl des EP an Bedeutung. Dies könnte sich darin spiegeln, dass das mediale Interesse sich nicht auf die Hauptstadtberichterstattungen nationaler Parlamente konzentriert, sondern dass das Parlament in Straßburg und Brüssel in den Fokus öffentlicher Meinung rückt. Denn auch das Medieninteresse folgt bestimmten Regeln,

---

<sup>134</sup> Vgl. Habermas, 2012: S. 31.

gemäß derer die Berichterstattung einflussreicher Diskurse den weniger einflussreichen Momenten vorgezogen wird. Zum einen spielt hier die Reichweite des Medieninteresses durch die Zuschauer, Radiohörer und Zeitungsleser eine wesentliche Rolle. Des Weiteren, ist auch die redaktionelle Entscheidung wichtig, welche politische Machtquelle höher einzustufen ist, die nationale oder die europäische.<sup>135</sup>

Das höhere mediale Interesse würde aber nicht nur die Berichterstattung vom Standort des EP ausweiten. Auch andere europäische Regionen, abseits des nationalen Radius gewannen an Bedeutung. Denn das öffentliche Interesse zeigt sich dann auch für andere regionale Meinungen, Interessen und Probleme. Weil demokratische Entscheidungen die Inklusion des Großteils der Beteiligten bedürfen, um politische Mehrheiten zu generieren, gingen Medien diesen regionalen Unterschieden und Gemeinsamkeiten auf der europäischen Landkarte nach und verfolgten die Hindernisse und Probleme der politischen Entscheidungen.

Das mediale Interesse wiederum hat seinerseits Folgen für die Entwicklung des öffentlichen Diskurses. Weil Parteien ihren Einfluss in der Gesellschaft, in der sie agieren, zu stärken versuchen und ihren Machteinfluss ausweiten möchten, verändert sich in Folge eines stärkeren und demokratisch legitimen EP und eines höheren medialen Interesses durch Bürger und Medien auch die parteiinterne Ressourcenallokation. Parteien werden in einem solchen Fall versuchen, ihre fähigsten und medial interessantesten Männer und Frauen für die Wahl des EP – und nicht das nationale Parlament – aufzustellen. Dadurch wird gleichermaßen der Eindruck weggewischt, die EP-Wahlen seien zweitrangige Nationalwahlen zum Abstrafen nationaler Regierungen, und zweitens, die Wahlen gewannen bei den Bürgern, den Medien und den Politikern massiv an politischer Bedeutung. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass politische Parteien aus unterschiedlichen Nationalstaaten den Kontakt zu den Parteien suchen, die ihnen ideologisch nahe stehen. Um ihren politischen Einfluss weiter zu steigern, werden Parteien weniger auf nationale Unterschiede pochen, als auf politisch-gesellschaftliche Gemeinsamkeiten. Dies ist bereits im heutigen EP der Fall. Auch heute gruppieren sich die Abgeordneten gemäß ihrer politischen Farbe, um bei bestimmten Entscheidungen das nötige politische Gewicht zu erreichen. Durch die

---

135 Siehe Nachrichtenwerttheorie bei: Michael Kunczik, Astrid Zipfel: Publizistik. Ein Studienhandbuch, 2001: S. 245 – 254.



Stärkung des Unionsparlamentes jedoch, würden Parteien ihre mediale und öffentliche Darstellung nicht aus dem nationalen Blickwinkel aufstellen, sondern aus einem europäischen. Parteien wären nicht von dem Gedanken gesteuert, bestimmte nationale Gruppen zu exkludieren, um sich in ihrem Land besser zu stellen; sondern wären bedacht, möglichst viele internationale, ihnen nahe stehenden Parteien zu inkludieren und Wahlpotential zu generieren. Dies würde bedeuten, dass sich Parteien europaweit homogen organisierten – zwar regionale Unterschiede aufweisen – jedoch aus einer höheren Überzeugung einer groben gemeinsamen Linie folgten.

Womöglich ist dies mit der deutschen oder einer anderen nationalen Parteienlandschaft zu vergleichen. Auch in Deutschland sind innerhalb der Christlich Demokratischen Union (CDU) oder der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) regionale Unterschiede zu bemerken, dennoch agieren die Parteien auf der bundesweiten Ebene mehr oder weniger mit einer gemeinsamen Stimme.<sup>136</sup> Die Tatsache, dass diese Konstellation über Jahrzehnte gewachsen ist, macht auch für eine europäische Parteienlandschaft Hoffnung.

Darüber hinaus wäre durch ein öffentliches Interesse an der europäischen Politik die einzelnen Parteien nicht nur europäisiert, also für Wähler in den verschiedenen Regionen Europas gleich. Die im EP repräsentierte Parteilandschaft wäre auch weniger fragmentiert, die Fraktionen wären klarer, Minderheitenparteien hätten vermutlich nur noch wenig Chance, da die Bürger die Wahlen nicht als Strafen für nationale Regierungen gebrauchten, sondern sie als wirklichkeitsrelevant sähen.

Das hätte wiederum Auswirkung auf die Parteienlandschaft im EP: der durch die höhere öffentliche Aufmerksamkeit und Seriosität des Wahlkampfes entstehende Druck führte zu einem Konkurrenzkampf unter den verschiedenen Fraktionen. Durch den politischen Machtkampf zwischen der Mehrheitsfraktion und der Opposition gewannen die Bürger zusätzliches Interesse an der europäischen Politik und dem euroaweiten Diskurs.

Das mediale Interesse an europäischen Themen und die Bildung europaweiter politischer Parteien würden ihrerseits gegenseitig Einflüsse aufeinander ausüben und auch andere Lebensbereiche der Bürger einbeziehen. Denn die Europäisierung der Politik und Medienberichterstattung hätte unmittelbare Folgen für den europäischen

---

<sup>136</sup> Vgl. Melanie Haas, Uwe Jun und Oskar Niedermayer: Die Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer – Eine Einführung, 2008: S. 22.

Wissensaustausch, erweiterte Migrationsströme oder eine höhere Bereitschaft für das Erlernen anderer europäischer Sprachen; damit entwickelten sich aber auch ein höheres Verständnis und eine höhere Solidarität der europäischen Bürger unter einander.

Dieses Szenario ist zur Veranschaulichung überzeichnet und deshalb in der Praxis sicherlich zu relativieren. Wie im vorherigen Kapitel angeklungen, lässt sich ein solches Model nur unter den Bedingungen eines klaren, für alle Bürger gleichen und transparenten demokratischen Verfahrens realisieren. Des Weiteren ist auch die Output-Legitimation von Bedeutung. Im Zeichen einer immerwährenden wirtschaftlichen Krise, ist eine Umsetzung eines solchen Unterfangens schwieriger und langwieriger, von politischen Populisten verschiedener Farben lähmenden Hindernissen gezeichnet. Die Folgen auf lange Sicht wären bei einem nicht-negativen Outcome gesellschaftlicher Verhältnisse jedoch Europa-positiv und führten auch zu einem Abschwächen der nationalen und zu der Stärkung einer europäischen Identität.

Im nächsten Kapitel möchte ich anhand der multikulturellen politischen Gesellschaft der Schweiz die erläuterten Punkte stärken. Es soll deutlich werden, dass ein politischer Diskurs in einer Bürgerschaft auch trotz kultureller Differenzen möglich ist.

### **3.2.4 Vergleich mit der Schweiz**

Der Vergleich mit der Schweiz als ein kulturell heterogener Bundesstaat bestätigt die oben erarbeiteten Thesen und Möglichkeiten eines Bundesstaates der Rechtsgemeinschaft ohne eine gemeinsam definierte kulturelle Prägung. Die Schweiz als föderale Konkordanzdemokratie existiert seit ihrer Gründung 1848, die politische Macht ist durch die Bundes- und Regionalebene geteilt. Die fast acht Millionen BürgerInnen leben in 25 Kantonen, davon sind: 17 schweizerdeutsch-sprachig, vier französisch-sprachig, ein italienisch-sprachig, drei bilingual und einen gemischtsprachig (deutsch, italienisch, romanisch). Auf der Bundesebene repräsentiert der Ständerat als die Völkerkammer die Kantone. Die Bürger werden im Nationalrat, der Volkskammer, repräsentiert.<sup>137</sup> Während auf lokaler Ebene viele Fragen und Antworten über

<sup>137</sup> Vgl. Thomas Fleiner: Recent Developments of Swiss Federalism, 2002: S.1.

Bürgerentscheide und Referenden ermittelt werden, ist das nationale Bundesparlament eine eher schwache Volksvertretung. Durch die Einbeziehung vieler unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessengruppen bei dem politischen Konsensfindungsprozess in die Vor-Parlamentsdebatten, bleibt den beiden Kammern wenig zu tun. Dies verdeutlicht die Tatsache, dass es sich bei den Abgeordneten nicht zwangsläufig um Berufspolitiker handelt.<sup>138</sup> Parteien spielen dabei eine eher vermittelnde Rolle zwischen den Interessenverbänden der jeweiligen kulturellen und sprachlichen Lager. Von einem Schweizer Parteienwettbewerb auf Bundesebene kann deshalb nicht die Rede sein.<sup>139</sup> Aus diesem Grund ist dieses Beispiel, wie so häufig in der Vergleichenden Politikwissenschaft, zu relativieren. Das Schweizer Demokratiemodell dient hier nicht zu der Anschauung einer pluralistischen Parteiendemokratie; vielmehr soll das Beispiel zeigen, dass Staaten mit kulturell heterogenen Bürgern einen politischen Demos bilden können, sofern sie dem demokratisch-politischen Verfahren zustimmen.

Thomas Fleiner argumentiert, dass obwohl die Schweizer Bürger sich entlang der sprachlichen Unterschiede in den Kantonen jeweils unterschiedlichen kulturellen oder ethnischen Prägungen zugehörig fühlen, sie trotzdem Bundesgesetzen im Sozial- oder Wirtschaftsbereich zustimmen.<sup>140</sup> Seiner Meinung nach, hängt das nicht mit der kulturellen, sondern mit der politischen Prägung der Bürger zusammen: *Thus, based on political values such as federalism and direct democracy, a specific political culture has been established that seems to hold the fragmented nation together.*<sup>141</sup> Die politischen Werte sind für die Schweizer Bürger universell und wirken inkludierend; Bürger, die mit diesen Werten nur wenig anfangen können, fühlen sich durch jene Werte hingegen aus der politischen Öffentlichkeit und dem demokratischen Diskurs exkludiert.<sup>142</sup> Die traditionellen politischen Verfahren und Institutionen, vermutet Fleiner, sind derart stark durch die Bürger internalisiert worden, dass die an sich kulturell heterogene Schweizer Bevölkerung sich zu einem politisch homogenen Volk verwandelte.<sup>143</sup> Das Prinzip der Rechtsgemeinschaft ist hier von den Bürgern anerkannt worden und wirkt durch die

---

138 Vgl. Hanspeter Kriesi: *The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform*, 2001: S. 67 – 73.

139 Vgl. Gerhard Lehbruch: *Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland*, 1993: S. 51 – 53.

140 Vgl. Fleiner, 2002: S. 35.

141 Fleiner, 2002: S. 34.

142 Vgl. Fleiner, 2002: S. 32.

143 Vgl. Fleiner, 2002: S. 3 -5.

politischen Wertüberzeugungen in die subjektiven Nutzenkalküle der Bürger hinein: die kulturellen Unterschiede verhindern den öffentlichen Diskurs nicht, aber die Überzeugung der Stärke durch eine vernetzte Gemeinschaft und das Versprechen eines daraus generierten höheren Nutzen für den Einzelnen, halten hingegen den Bürger am runden Tisch der Öffentlichkeit. Habermas sieht im Schweizer Model jene liberale politische Kultur offenbart, die im Sinne einer multikulturellen Gesellschaft mit verschiedenen, nebeneinander koexistierenden Lebensformen den Verfassungspatriotismus aufzeigt, der als Nenner für eine politische Gemeinschaft fungiert. Er sieht darin die Möglichkeit einer funktionalen Trennung zwischen der politischen Staatsbürgerschaft und der Zugehörigkeit zu einer regionalen Identität.<sup>144</sup> Es ist überaus denkbar, dass ein europäischer Bundesstaat ebenso auf einer politischen Vereinigung gebaut werden kann. Mit Bürgern, die sich durch jene politische, in eine allgemein gültige Verfassung niedergeschriebene demokratische Werte miteinander zu einem Volk verbinden.

## **4 Politische Praktikabilität einer Reform des Europäischen Parlamentes**

Das Zustandekommen politischer Entscheidungen wird hier angenommen als die abstrakte Folge unterschiedlicher Ereignisse in der Umwelt und aufgrund der jeweiligen Überzeugungen handelnder politischer Subjekte. Die in dieser Arbeit vorgestellte Figur der erweiterten Integration der EU durch die institutionelle Stärkung des EP bei gleichzeitiger Anerkennung eines europäischen Demos durch die Gerichte bedarf demzufolge zweierlei: mächtige politische Figuren, die eine solche Integration voranbringen wollen und Umstände, die ihnen ein solches Handeln erleichtern. In diesem abschließenden Kapitel möchte ich mich der Frage widmen, wie eine Erweiterung der EU politisch möglich ist.

Rechtlich formal sind die Bedingungen eindeutig. In Deutschland bedarf jede Änderung der EU-Verträge einer Mehrheitsentscheidung von zwei Dritteln der Abgeordneten des

---

<sup>144</sup> Vgl. Habermas, 1990: S. 42 – 44.

Bundestages. Auch der Bundesrat muss mit zwei Dritteln seiner Mitglieder dem Gesetzesentwurf zur Übertragung der Hoheitsrechte an die EU gemäß Art. 23 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 2 GG zustimmen.

Die spannendere Frage jedoch ist, welche Hindernisse einer solchen Zustimmung noch im Wege stehen könnten. Präziser gefragt: Welche subjektiven politischen Interessen verhindern eine Übertragung der angesprochenen Hoheitsrechte an die EU und insbesondere an das EP?

#### **4.1 Festgefahrene politische Interessen**

In diesem Abschnitt möchte ich die verschiedenen Interessen wichtiger politischer Akteure darstellen, die eine institutionelle Erweiterung des EP verhindern könnten. Die hier betreffenden Akteure sind die Bundesregierung, der Bundestag, der Bundesrat, das BVerfG und die deutschen Bürger.

Es soll um die Frage gehen, ob eine institutionelle Erweiterung des EP im Interesse der Akteure wäre. Ich beschränke mich bei dieser Darstellung auf die deutschen Institutionen, da mich in dieser Arbeit die deutschen Schranken interessieren. Ob und welche Hoheitsrechte auf die europäische Ebene verlagert werden, entscheidet sich aufgrund der nationalen Souveränitätsrechte im hiesigen politischen System.

Aus der Sicht des Bundestages und des Bundesrates ist eine Befürwortung der weitgehenden demokratischen Erweiterung des EP nur schwer erklärbar. Im Falle einer Erweiterung verlören die genannten Institutionen bei der europäischen Gesetzgebung weiter an Einfluss. Schon heute üben sie auf Basis europäischer Rechtsakte bei der Gesetzgebung in Deutschland eine untergeordnete Rolle.<sup>145</sup> Die von mir genannte Übertragung weiterer Hoheitsrechte, bedeutete eine Machteinbusse für die nationalen

---

<sup>145</sup> Vgl. Anspruch und Wirklichkeit bei: Peter M. Huber: Die Legislative: Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationale Rechtssetzung, 2006, S. 32 – 33.

Repräsentationsorgane. Die Rolle der nationalen Legislative würde sich auf die Ausarbeitung regionaler Anpassungen beschränken. Verglichen mit dem heutigen Einfluss der nationalen Vertretungen der Bürger bei steuer- oder sozialpolitischen Fragen, ist ihr Einfluss groß.

Die ablehnenden Haltungen des Bundestages und Bundesrates im Hinblick auf die EU-Machterweiterung haben Einfluss auf die Sichtweise der nationalen Bevölkerung hinsichtlich der erwähnten EU-Integration. Die politische Information auch durch Parteien ist schwer negierbar und stellt trotz alternativer Wege über die Wissenschaft für eine große Zahl der Bürger die Meinungsführerschaft im politischen Diskurs dar. Das nationalstaatlich-fundierte demokratische System begünstigt eher Einstellungen der Parteien zum Zwecke des Erhaltes des nationalen Einflusses und begünstigt nicht die Erweiterung der Union. Dass europäische Machterweiterungen jedoch nicht zu Lasten nationaler Parteien gehen müssen, habe ich oben durch die institutionelle Erweiterung des EP gezeigt.

Daneben ist die kritische Wahrnehmung der Bürger auch durch Phänomene gekennzeichnet, die häufig unter dem Begriff *Postdemokratie* zusammengefasst werden.<sup>146</sup> Demnach nehmen die Bürger die politischen Strukturen der nationalen und internationalen Gesetzgebung als intransparent wahr und verstehen häufig nicht die Tragweite einer auf globale Märkte im weitesten Sinne abzielende Argumentation.<sup>147</sup> Eine Übertragung der Hoheitsrechte an eine Institution der Größe der EU kann diese Befürchtung der undurchsichtigen Entscheidungen und kognitiven Überlastung verschärfen. Dass sich diese Befürchtung nicht bewahrheiten muss, könnte durch eine Reform des EP besiegelt und durch eine realistische Darstellung Europas kommuniziert werden. Debatten, die sich hingegen auf nationalstaatlich zentrierte Fragen konzentrieren, wie die finanzielle Hilfe oder ihre Verweigerung für den Staat Griechenland und die finanzielle Haftung für andere MS im Falle ihrer Zahlungsunfähigkeit, nähren die Furcht vor geografisch weitläufigeren Strukturen der repräsentativen Demokratie.

---

146 Vgl. Colin Crouch: *Postdemokratie*, 2008.

147 Vgl. Crouch, 2008: S. 30 – 33.

Aus der Perspektive der Bundesregierung verhält sich die Sache anders. Eine Erweiterung der Macht des EP bedeutet nicht die Verringerung der Macht der nationalen Regierung. Denn dadurch, dass die verhältnismäßig wichtigen Fragen auf europäischer Ebene entschieden würden und die Regierungen im Rat durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 241 AEUV mitentschieden, bliebe den nationalen Regierungen ausreichend Gestaltungsraum.

Es ist allerdings anzunehmen, dass in einem parlamentarischen Regierungssystem, wie in Deutschland, in dem die Regierung aus der Mehrheit der Parlamentsabgeordneten einer politischen Richtung gestellt wird, die Mehrheit der Parlamentarier sich nicht gegen die Interessen der Partei stellt. Weil die Möglichkeit eines durchschnittlichen Bundestags- oder Bundesrats-Abgeordneten gering ist, einen Sitz im Kabinett der Regierung zu bekleiden, favorisiert er eher die Besserstellung der Volkskammern. Dies ist der Fall, weil die Zahl der Regierungsposten bedeutend geringer ist als die Zahl der Plätze im Bundestag oder Bundesrat. Oder anders ausgedrückt: Sollte das EP mehr Macht bekommen, profitieren davon weniger Akteure als Akteure davon Nachteile erleiden. Und weil für eine EU-Verfassungsreform die beiden Kammern jeweils mit zwei Dritteln ihrer Abgeordneten für die Reform stimmen müssen, liegen die Kräfteverhältnisse zum Vorteil der Parlamentarier.

Dem BVerfG droht bei einer Zustimmung der Übertragung weiterer Hoheitsrechte ebenso ein relativer Verlust der Macht. Die Verhältnisse sind in diesem Punkt sicherlich komplizierter und lassen sich nicht auf einen einfachen Nenner bringen. Im Falle einer mächtigeren Union ist es nicht eindeutig, welche Stellung den nationalen Gerichten und ihren Entscheidungen auf Basis der nationalen Verfassungen zukommt. Sicher ist die Kontroverse zwischen dem BVerfG und dem EUGH, sprich zwischen europäischer und nationaler Rechtsprechung, bereits heute Wirklichkeit.<sup>148</sup> Bei einer Reform zum politischen Vorteil der EU-Institutionen müsste das BVerfG insbesondere langfristig sich den Entscheidungen der Richter des EUGH beugen, um eine Fragmentierung des europäischen Rechts nicht hervorzurufen und die dann eingeleitete Integration weiter voran schreiten zu lassen. Es wäre aber auch zu bezweifeln, ob der begangene Weg einer finalen EU-Integration sich noch aufhalten ließe oder ob das nationale Gericht

---

<sup>148</sup> Zur geteilten Macht zwischen dem EUGH und den nationalen Gerichten: Alter, 2001: S. 215 – 216.

nicht durch die europafreundliche Sicht der Bürger als weniger relevant wahrgenommen werden würde.

Die Darstellung zeigt ein Bild der einseitigen Interessenstruktur. Aus machtpolitischer Sicht ergibt die Übertragung wichtiger Kompetenzbereiche auf die EU-Ebene und die Reformen des EP für die nationalstaatliche Legislative und Judikative wenig Sinn.

Für die nationalstaatlichen Institutionen macht die Übertragung ihrer wichtigsten politischen Rechte auf die EU-Ebene und die Reformen des EP wenig Sinn.

Inwiefern die legalen Mächteverhältnisse zwischen den Institutionen eine Rolle spielen, habe ich zu Beginn der Arbeit aufgezeigt. Das Veto des BVerfG bei Integrationsschritten der EU ist entscheidend und kann durch die Regierung und das Parlament nicht aufgehoben werden.

Im nächsten Kapitel zeichne ich zwei Szenarien nach denen die Reformblockade aufgelöst werden könnte. Dabei spielen auch die hier aufgezeigten Interessen eine wichtige Rolle.

## **4.2 Mögliche Szenarien der Realisierung der Reformen**

In diesem abschließenden inhaltlichen Teil vor dem Schlusskapitel, möchte ich auf zwei mögliche Szenarien zu sprechen kommen, wodurch die oben abgebildete und auch vorher in der Arbeit skizzierte Reformblockade aufgelöst werden könnte. Im Mittelpunkt der Szenarien steht auch hier das BVerfG.

Beiden folgenden Argumentationen liegt die spieltheoretische Überlegung zugrunde, dass politische Veränderungen dann eintreten können, wenn die sich Kräfteverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren auf Basis ihrer jeweiligen Machtpotentiale radikal verschieben. Macht definiere ich im klassischen Sinne als die Möglichkeit der einseitigen Einflussnahme eines Akteurs auf andere.<sup>149</sup> Des Weiteren ereignen sich Veränderungen dann, wenn pareto-effizientes Handeln möglich; ein Handeln also, bei

---

<sup>149</sup> Vgl. Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 1980: S. 28.



dem keiner der handelnden Akteure an gegenseitigem relativen Einfluss verliert.<sup>150</sup>

### 4.2.1 Szenario A

Gemäß theoretischen Grundlagen ereignen sich Veränderungen zum einen von innen, durch den Austausch der handelnden Personen.<sup>151</sup> Demnach kann es durch einen Austausch der Richter des BVerfG zu einem weiterführenden Integrationsprozess und der Erweiterung des EP kommen. Die neuen Richter müssten nicht wie bisher den Nationalstaat und die Grenzen der heutigen Verfassung (GG) betonen, sondern auf eine europäische Sichtweise und die weiterführende nationale Integration in die Union befürworten.<sup>152</sup> Nicht der Nationalstaat als Hüter der Freiheitsrechte stünde dann im Mittelpunkt der Argumentation, sondern der Bürger als Souverän einer Verfassung. Ich habe diese Argumentation in dieser Arbeit vorgezeichnet.

Wie im vorherigen Kapitel gesehen, sind die Interessen der wichtigen nationalen Akteure jedoch nicht mit der vorgetragenen Argumentation vereinbar. Sowohl die Richter des BVerfG, als auch die Institutionen der Volksvertretung wären nicht bereit, einen großen Teil ihrer Macht auf die europäische Ebene abzugeben. Aus dieser theoretischen Perspektive bedarf es in einem solchen Fall eines Ereignisses von außen, das die Anreizstrukturen der Akteure ändert. Dieses Ereignis könnte eine dauerhafte wirtschaftliche Rezession sein. Zwar birgt ein solches Ereignis auch die Möglichkeit einer Rückkehr zum nationalen Gedanken und die Hoffnung auf die nationale Abschottung von dem Problem einer internationalen Krise.<sup>153</sup> Jedoch ist hier auch die

---

150 Siehe netzwerktheoretische Basis bei: James L. True, Bryan D. Jones und Frank R. Baumgartner: *Punctuated-Equilibrium Theory*, 2007. Den Autoren zufolge, können hierarchisch mächtiger gestellte Akteure Veränderungen in den so genannten Subsystemen herbeiführen, sobald, durch äußere Faktoren, wie technische Veränderungen, Normenwandel oder wirtschaftliche Umschwünge verursacht, die den mächtigen Akteur legitimierende Öffentlichkeit auf ein bestimmtes Subsystem besonders scharf blickt und den mächtigen Akteur zum Handeln zwingt.

151 Siehe dazu, zum Beispiel, die Mikroperspektive der Neo-institutionellen Theorie: Peter Walgenbach: *Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie*, 1995: S. 290 – 295. Hiernach sind es die starken Akteure, die die Regeln einer Institution brechen können, wenn sie wollen. Schwache Akteure hingegen, müssen sich den Anforderungen der Organisation beugen.

152 Der heutige Präsident des Verfassungsgerichtes, Andreas Voßkuhle, sieht durch das GG eine unüberwindliche Schranke für eine weitergehende europäische Integration gesetzt: „Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“: siehe: FAZ, 25.9.2011.

153 Und das ist, wie in der jüngsten Wirtschaftsschwächephase gesehen, nicht so unwahrscheinlich. Nachzulesen im: *The Economist: The Return of economic Nationalism*, 5<sup>th</sup> February, 2009.

Möglichkeit einer europäischen Alternative gegeben. Denn sollte Deutschland Rezession nicht trotzen können und zusammen mit seinen europäischen Nachbarn in einer solchen Situation verharren, müssen die politischen Eliten handeln und ihr Mandat vor den Bürgern rechtfertigen.<sup>154</sup>

Dieses Handeln kann dann in Anbetracht ertragsarmer politischer und ökonomischer Rückgriffe auf den Nationalstaat bedeuten, dass politische Vorreiter mit europafreundlichen Argumenten als die glaubhaftere politische Alternative gesehen würden. Die Reform des EP würde als eine begründet klügere Gegenargumentation zu der nationalstaatlichen Abschirmung von internationalen Wirtschafts- und Politiksystemen wahrgenommen. Die vorher darstellten Machtverhältnisse könnten sich wandeln. Die Regierungsvertreter, die möglicherweise einer europafreundlichen Perspektive nicht abgeneigt sind, wären mit ihrem Vorschlag einer weiter integrierten Union bei der Bevölkerung, Medien oder den politischen Partieliten höher im Kurs als andere Akteure, die auf den Nationalstaat verweisen und nur auf dieser Ebene die wirtschaftlichen Probleme lösen wollen.

Es ist vorstellbar, dass sich der äußere Druck durch wirtschaftszyklische Ereignisse auch auf Personaländerungen der leitenden Verfassungsrichter auswirkt. Zwar ist das Gericht als Institution sehr stabil und weicht schwerlich von seiner begangenen Argumentation ab, doch wäre dies angesichts veränderter äußerer Umstände im Zuge eines Personalwechsels denkbar. Die eingeschlagene Richtung der Hervorhebung der Nationalstaaten im europäischen Gefüge durch das Gericht ist zwar seit dem Maastricht-Urteil konsequent verfolgt worden.<sup>155</sup> Doch könnten äußere Zwänge zu etwaigen Abweichungen und Reformen der EU führen. Dass das deutsche GG zu einer solchen Auslegung in der Lage ist, habe ich in dieser Arbeit auf einer normativ-theoretischen Ebene dargestellt.

---

154 Siehe ähnliche Argumentation bei: Paul A. Sabatier and Christopher M Weible: *The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications*. Die Autoren argumentieren aus einer netzwerktheoretischen Sicht, dass Akteure durch ihrem System externe Ereignisse lernen können und ihr Handeln danach verändern, ja verändern müssen, um an der Macht zu bleiben: S. 197 – 199.

155 Vgl. van Ooyen, 2009.

## 4.2.2 Szenario B

In dem zweiten Szenario einer europäischen Verfassungsreform betone ich das Volk und die Stellung der Bürger in der politischen Wirklichkeit. Zwar ist dieser Ansatz in meinen Augen eher unwahrscheinlich, doch möchte ich es der Vollständigkeit wegen zu Worte melden. Die Möglichkeit eines solchen Szenarios könnte auch als eine *exit-Lösung* aus der bisher konstruierten Verfassungslage betrachtet und deshalb als Druckmittel auf die nationalen politischen Institutionen und ihre Interessen des Machterhaltes verstanden werden. Im Konkreten geht es um die Abstimmung einer neuen deutschen Verfassung durch die Bürger. Doch wie könnte es dazu kommen?

Auch hier möchte ich das Argument eines äußeren Einflusses vorne anstellen. Ebenso eignet sich am ehesten das Konstrukt einer wirtschaftlichen Krise als Handlungsmotor und jener starke äußere Einfluss auf die Wahrnehmung der Akteure.

Wie erläutert, stehen dem Vorhaben einer institutionellen Erweiterung der EU und des EP auf nationalstaatlicher Ebene hauptsächlich vier Veto-Spieler gegenüber, die die Macht haben, die Umsetzungen aufzuhalten: Die Bürger, der Bundestag, der Bundesrat und das BVerfG. Angenommen, im Falle einer Krise wären, ähnlich der Argumentation oben, sowohl die Bürger, als auch die beiden Vertreterkammern bereit, die Macht der EU zu erweitern. Das BVerfG allerdings argumentierte, dass eine solche Abgabe der Hoheitsrechte nicht mit dem GG vereinbar sei.

Art. 146 GG sagt, dass das Grundgesetz die Gültigkeit an dem Tage verliert, *an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist*. Die Ausweg-Lösung für mehr Europa oder mehr Bürgerbeteiligung durch den Artikel 146 GG ist nicht neu und wird öffentlich debattiert.<sup>156</sup> Inwiefern jedoch die Verfassung geändert werden könnte, ist unklar. Peter Badura kommentierte bereits 1991, nach der Vollendung der Deutschen Einheit, dass das GG offen lasse, in welcher Weise eine neue Verfassung, ob durch eine Nationalversammlung, ob mit oder ohne Volksabstimmung oder anders, zu beschließen sei.<sup>157</sup> Auch Christian Winterhoff nennt keine klare Formel, wie das Grundgesetz an

---

<sup>156</sup> Der Bundesfinanzminister spielte im Sommer 2012 öffentlich mit dem Gedanken einer Verfassungsabstimmung: *Schäuble erwartet Volksabstimmung über neue Verfassung*, titelt das Handelsblatt am 24.6.2012.

<sup>157</sup> Vgl. Peter Badura: *Das Grundgesetz – Verfassung für Deutschland*, 1991: S. 327.

dieser Stelle verstanden werden soll. Er betont aber *das demokratische Legitimationsideal und damit die Stellung des Volkes als die verfassungsgebende Gewalt* einer solchen Handlung und bekräftigt damit die *Möglichkeit einer Neuschrift* der Verfassung.<sup>158</sup>

Dieses Szenario mit dem Bezug auf die Bürger als das Legitimationssubjekt eines Staates ist sicherlich eine weitläufige Interpretation. Auch lässt sich dieser Gedanke wegen seiner unklaren Handlungsanweisungen durch das GG nur schwer in die Tat umsetzen. Dennoch existiert er und kann im Falle eines starken äußeren Einflusses auf die politischen Akteure schwer ins Gewicht fallen. Als Mahner einer politischen Wirklichkeit und den Fingerzeig auf den Bürger als den Souverän eines Staatsgebildes hat die Möglichkeit einer neuen Verfassung jedoch politisches Gewicht.

## **5 Zusammenfassung und Schlussgedanken**

Die jüngsten Banken-, Schulden- und Finanzkrisen verdeutlichen, dass Einzelstaaten die gegenwärtigen Probleme nicht lösen können und einer organisierten Gemeinschaft bedürfen. Die Europäische Union wäre eine solche Gemeinschaft, bedarf aber einer höheren Entscheidungslegitimation. Das deutsche Bundesverfassungsgericht lehnt jedoch, wie es kürzlich bei seiner Entscheidung zum Europäischen Rettungsschirm ESM im September bestätigte,<sup>159</sup> eine Machtverschiebung von Deutschland auf die EU-Ebene ab. Ein dabei wesentliches Defizit der demokratischen Verfasstheit der EU und ein Grund für den obligatorischen nationalen Machterhalt ist die demokratische Legitimation des Europäischen Parlamentes. Auf der einen Seite, verweist das BVerfG in der Lissabon-Entscheidung auf die ungleichen Repräsentation der Völker im Parlament, sowie das fehlende Initiativ- und das unzureichende Legislativrecht der Institution. Auf der anderen Seite entschied das Gericht, dass wichtige Hoheitsrechte in der Hand deutscher Repräsentationsorgane bleiben müssen und nicht auf die

---

158 Vgl. Christian Winterhoff: *Verfassung - Verfassungsgebung - Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung*, 2007: S. 307 – 309.

159 Vgl. BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. (1 – 319). Georg Jochum argumentiert, dass die ESM-Entscheidung des BVerfG sich aus den Prämissen des Gerichts ergebe. Diese seien auch durch das Lissabon-Urteil manifestiert worden: *The European: Kein guter Tag für Europa*, 13.9.2012.

europäische Ebene zu übertragen sind. Das BVerfG begründete die Entscheidung mit der Möglichkeit des Souveränitätsverlusts des deutschen Volkes.

In der vorliegenden Arbeit mache ich deutlich, dass eine weitgehende Machtverschiebung auf das Europäische Parlament angesichts globaler Probleme nicht nur ökonomisch und politisch klug, sondern auch demokratisch legitimiert wäre. Dazu müssten jedoch sowohl technische, als auch normative Schranken überwunden werden. Durch eine Veränderung des ponderierten Schlüssels zur Sitzverteilung der unterschiedlichen EU-Staaten im Europäischen Parlament wäre eine gleiche Repräsentation der europäischen Bürger garantiert; auch das Initiativ- und das volle Legislativrecht wären durch eine Veränderung der europäischen Statuten möglich.

Die normative Schranke hinsichtlich der kulturellen Eigenheit eines Nationalstaates bedarf jedoch eines Umdenkens der parlamentarischen Repräsentation in Europa. Im Sinne eines Vorschlages des Philosophen Jürgen Habermas, muss die Legitimation eines Parlamentes nicht als eine Repräsentation der Völker, sondern als eine Repräsentation der Bürger verstanden werden.

Diese scheinbar simple Formel bedarf eines Umdenkens des demokratischen Legitimationsgedankens, auf dem die Europäische Union fußt. Ausgehend von den Bürgern als das Legitimationssubjekt eines Staates, können politische Gemeinschaften durch demokratische Verfahren legitimiert werden. Die Schaffung eines politischen Demos erfordert demnach keine einheitliche kulturelle Prägung der Bürger, sondern die Beachtung rechtlich-demokratischer Regeln. Es ist theoretisch gar davon auszugehen, dass die praktische Anwendung der Regeln die unterschiedlichen Lebenswelten der europäischen Bürger einander angleicht und die Solidarität unter den Bürgern steigert. Durch eine stärkere Beteiligung eines demokratisch legitimierten Europäischen Parlamentes an den wichtigen Entscheidungen der Union, entwickelten die Bürger Vertrauen in ein überstaatliches Regierungssystem und bauten ihre nationalen Unterschiede ab.

Das Klammern an der Souveränität der Nationalstaaten als ein Akt des 19. Jahrhunderts muss im Anschluss an diese Arbeit als eine konstruktivistische Wunschvorstellung ohne eine normative Begründung abgetan werden.

Die Darstellung der politischen Interessen der deutschen Regierungs-Institutionen zeichnet bei der Realisierung der oben angesprochen Reformen jedoch ein düsteres

Bild. Es ist anzunehmen, dass ohne starke äußere Zwänge, wie eine lang anhaltende Wirtschaftsrezession, die politischen Akteure die Reformen nicht angehen werden. Die hier vorgestellten Szenarien des Reüssierens der institutionellen Veränderungen legen den Fokus auf die Hauptverantwortlichen in diesem politischen Treiben: den Richtern des BVerfG und dem Volk als dem Souverän. Aus ökonomischen und politischen Gründen sollten sie sich ihrer Verantwortung bewusst werden.

## Bibliografie

- Alberto Alesina, Silvia Ardagna, Vincenzo Galasso: The Euro and Structural Reforms. Working Paper 14479. Online aufgerufen am 25.10.2012, 14 Uhr: <http://www.nber.org/chapters/c11652.pdf>.
- Karen J. Alter: The Transformation of the European Legal System and the Rule of Law in Europe. In: Karen J. Alter (Hrg): Establishing the Supremacy of European Law, Oxford Studies in European Law, 2001.
- Kristin Archick: The European Parliament, in: Congressional Research Service, 7-5700, March 2012, online aufgerufen, am 18.11.2012, 12 Uhr: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21998.pdf>.
- Felix Arndt: Ausrechnen statt aushandeln: Rationalitätsgewinne durch ein formalisiertes Modell für die Bestimmung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Ausgabe 68, 2008.
- Peter Badura: Das Grundgesetz – Verfassung für Deutschland. In: Bernd Guggenberger und Tine Stein (Hrg): Verfassungsdiskussion im Jahr der Deutschen Einheit, Carl Hanser Verlag, München, 1991.
- BVerfG: ESM-Urteil: BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. (1 – 319), online aufgerufen am 4.12.2012, um 17 Uhr: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20120912\\_2bvr139012.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html).
- BVerfG: Lissabonurteil, BVerfG 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 – 421). Quelle: Internetseite des Bundesverfassungsgerichtes: [http://www.BVerfG.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.BVerfG.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html) (aufgerufen am 29.10.2012, 14 Uhr): Lissabonurteil.
- BVerfG: Maastricht-Urteil: BVerfG 89, 155 vom 12. Oktober 1993, Az: 2 BvR 2134, 2159/92. Auf der Internetseite von Prof. Dr. Axel Tschentscher „Servat“: aufgerufen am 31.10.2012, 12 Uhr: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html>.
- BVerfG: Pressemitteilung zu Lissabon-Urteil Nr. 72/2009 vom 30. Juni 2009. Aufgerufen am 31. 10.2012, 12 Uhr auf der Internetseite des BVerfG: <http://www.BVerfG.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html>.
- Bundeszentrale für Politische Bildung: Stimmengewichtung im Europäischen Parlament. Online aufgerufen am 18.11.2012, 12 Uhr unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europawahl/60482/stimmen-gewichtung>.
- David Coen, Mark Thatcher: Network governance and multi-level delegation: European networks of regulatory agencies. Journal of Public Policy, 28 (1). pp. 49-71, 2008.
- Cary Coglianese: Globalization and the Design of International Institutions, in: Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue (Hrg.): Governance in a Globalizing World, Brookings Institution Press, 2000, S. 297-318.

- Colin Crouch: Postdemokratie, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2008
- Herbert Dachs: Verschiedene Formen der Demokratie. In: Forum Politische Bildung Informationen zur Politischen Bildung Band. 28, Innsbruck-Bozen-Wien, 2008.
- Hans Magnus Enzensberger: Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2011.
- Das Handelsblatt: *Schäuble erwartet Volksabstimmung über neue Verfassung*, am 24.6.2012. Online aufgerufen am 1.12.2012, um 12 13 Uhr: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/grundgesetz-schaeuble-erwartet-volksabstimmung-ueber-neue-verfassung/6792136.html>
- Paul De Grauwe: Economics of Monetary Union, Oxford University Press, 5. Edition, 2003.
- Paul De Grauwe: On Monetary and Political Union. Working Paper, vorbereitet für *CESifo Workshop on "Enlarging the Euro Area"*, München, November, 2006. Online aufgerufen am 16.11.2012, um 15 Uhr: [http://www.aei-ecsa.de/dokumente/tagung\\_eurozone\\_degauwe.pdf](http://www.aei-ecsa.de/dokumente/tagung_eurozone_degauwe.pdf).
- Frank Decker: Governance beyond the nation state. Reflections on the democratic deficit of the European Union. In: Journal of European Public Policy, Vol. 9, 2002.
- Europa-Parlament: Hintergrundinformation zu Initiativrecht in der EU, 2012. Online aufgerufen am 12.11.2012, um 15 Uhr: [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul\\_03/Hintergrundinformationen/Pdf/Initiativrecht.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul_03/Hintergrundinformationen/Pdf/Initiativrecht.pdf).
- Eurostat: Bevölkerungszahlen. Online aufgerufen am 18.11.2012, um 12 Uhr: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.
- Thomas Fleiner: Recent Developments of Swiss Federalism. In: Publius, Vol. 92, 2002.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“, 25.9.2011. Aufgerufen am 1.12.2012, 12 Uhr: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/im-gespraech-andreas-vosskuhle-mehr-europa-laesst-das-grundgesetz-kaum-zu-11369184.html>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Eurokrise: Berlin unzufrieden mit Debatte über Euro-Reform“, 16.10.2012. Online aufgerufen am 24.10.2012, um 14 Uhr: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/eurokrise-berlin-unzufrieden-mit-debatte-ueber-euro-reform-11928195.html>.
- Grabitz/Hilf/Nettesheim: Das Recht der Europäischen Union, 48. Ergänzungslieferung, C.H. Beck, 2012.
- Mark Granovetter: Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: The American Journal of Sociology, Vol. 91, 1985.
- Handelsblatt: EU-Parlament fordert Initiativrecht: erschien am 18.1.2010.



- Simon Hix: The study of the European Union: The new Governance Agenda and its Rival. In: Journal of European Public Policy, 5, 1998.
- Clemens Gabriele, Reinfeld Alexander, Clemens Gerhard: Geschichte der europäischen Integration. Ein Lehrbuch, UTB-Verlag, Stuttgart, 2008.
- Melanie Haas, Uwe Jun und Oskar Niedermayer: Die Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer – Eine Einführung. In: Melanie Haas, Uwe Jun und Oskar Niedermayer (Hrg): Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, VS Verlag Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008.
- Jürgen Habermas: Volkssouveränität als Verfahren, 1988. In: Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1992.
- Jürgen Habermas: Staatsbürgerschaft und nationale Identität, 1990. in: Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1992.
- Jürgen Habermas: Eine Art Schadensbegrenzung, Suhrkamp, Berlin, 1997.
- Jürgen Habermas: Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts - Ein Essay zur Verfassung Europas, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band / Volume 72, 2012.
- Max Haller: Is the European Union legitimate? To what extent? In: International Social Science Journal, Volume 60, 2009.
- Adrienne Héritier / New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating? In: IHS Political Science Series: 2002, No. 81.
- Peter M. Huber: Die Legislative: Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationale Rechtssetzung. In: Jost Delbrück und Dorothee Einsele (Hrg): Wandel des Staates im Kontext europäischer und internationaler Integration, Kieler Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 52, Nomos, Baden-Baden, 2006.
- Georg Jochum und Niels P. Peterson: Vom „Mitregieren“ zu demokratischer Legitimation. In: Georg Jochum, Niels P. Petersson, Wolfgang M. Schröder und Katrin Ulrich (Hrg): Legitimationsgrundlagen einer europäischen Verfassung. Von der Volkssouveränität zur Völkersouveränität, Duncker und Humblot, Berlin, 2007.
- Georg Jochum: Kein guter Tag für Europa, erschienen im The European am 13.9.2012. Online aufgerufen am 1.12.2012, um 11 Uhr: <http://www.theeuropean.de/georg-jochum/12251-esm-urteil-des-bundesverfassungsgerichts>.
- Patrick Kenis und Volker Schneider: Policy Networks and Policy analysis. Scrutinizing a new Analytical Tool. In: Bernd Marin and Renate Mayntz (Hrg): Policy Networks, Frankfurt on Main, New York, 1991.
- Paul Kirchhof: Der europäische Staatenverbund. In: Armin von Bogdandy, Jürgen Bast: Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge, Springer-Verlag,

Berlin, 2009.

- Miklos Klenanc: Cure for Democratic Deficit in the EU: The Lisbon Treaty? With Comparative Analysis of the French, German and Hungarian Constitutional Court's „Lisbon-Judgements“. Budapest: Central European University, 2011. Online abrufbar unter (aufgerufen am 30.10.2012, 17 Uhr): [www.etd.ceu.hu/2011/klenanc\\_miklos.pdf](http://www.etd.ceu.hu/2011/klenanc_miklos.pdf).
- Matthias Kottmann, Christian Wohlfahrt: Der gespaltene Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Ausgabe 69, 2009.
- Hanspeter Kriesi: The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform. In: Jan-Erik Lane (Hrg): The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign. Frank-Cass, London, 2001.
- Michael Kunczik, Astrid Zipfel: Publizistik. Ein Studienhandbuch, Wien, Köln, Weimar, UTB-Verlag, 2001.
- Gerhard Lehbruch: Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland. In: Pulbius, Vol. 23, 1993
- Ursula Lehmkuhl: Theorien Internationaler Politik: Einführung und Texte. Oldenburg Verlag, München, 2001.
- Niklas Luhmann: Legitimation durch Verfahren. 6. Auflage, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2001.
- Golo Mann: Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Berlin, S. Fischer, 1960.
- Peter-Christian Müller-Graff: Das Lissabon-Urteil: Implikationen für die Europapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ) 18/2010, S. 22–29.
- Robert Mundell: "A Theory of Optimum Currency Areas". In: American Economic Review, 1961, 51 (4): 657–665.
- Nobelpreiskomitee zu Verleihung des Friedenspreises 2012: Internetseite des Komitees, aufgerufen am 24.10.2012, um 14 Uhr: [http://nobelpeaceprize.org/en\\_GB/laureates/laureates-2012/announce-2012/](http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/announce-2012/).
- Pippa Norris: Representation and the Democratic Deficit, in: European Journal of Political Research, Vol. 32, 1997.
- Fernando Pessoa: Das Buch der Unruhe, 3. Aufl. Frankfurt/M: Fischer, 2008.
- Claudio M. Radaelli: Europeanisation: Solution or Problem?. In: European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) N° 16. Online aufgerufen am 25.11.2012, 16 Uhr: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>
- Paul A. Sabatier und Christopher M Weible: The Advocacy Coalition Framework.

- Innovations and Clarifications. In: Paul A. Sabatier (Hrg): Theories of the Policy Process, Cambridge, 2007.
- Dominick Salvatore: Robert Mundell – Three Brilliant Ideas, One Nobel. In: Journal of Policy Modeling, Nr. 22(3), 2000.
  - Carl Schmitt: Begriff des Politischen, Duncker & Humblot, Berlin, 1963.
  - Utz Schliesky: Das gemeinsame Fundament: Legitime Herrschaftsgewalt im europäischen Mehrebenensystem, in: Jost Delbrück/Dorothe Einsele (Hrg): Wandel des Staates im Kontext europäischer und internationaler Integration. Tagung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität und des Vereins Kieler Doctores Iuris e.V, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2006.
  - Christoph Schönberger: Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones at Sea, in: German Law Journal, Vol. 10, Nr. 8, 2009.
  - Christoph Schönberger: Die Struktur demokratischer Legitimation in der föderativen Demokratie, in: Grabitz, Hilf, Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 47. Ergänzungslieferung - Stand: 04 /2012.
  - Wolfgang M. Schröder: Völkersouveränität zwischen demokratischen und republikanischem Prinzip. Zur Legitimations- und Verfassungstheorie des EU-Staaten und Bürgerverbands. In: Georg Jochum, Niels P. Petersson, Wolfgang M. Schröder und Katrin Ulrich (Hrg): Legitimationsgrundlagen einer europäischen Verfassung. Von der Volkssouveränität zur Völkersouveränität, Duncker und Humblot, Berlin, 2007.
  - Rudolf Streinz: Europarecht, C. F. Müller, München, 9. Auflage, 2012.
  - The Economist: The Return of the Nationalism, 5<sup>th</sup> February 2009. Online aufgerufen am 1.12.2012, 12 Uhr: <http://www.economist.com/node/13061443>
  - James L. True, Bryan D. Jones und Frank R. Baumgartner: Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Paul A. Sabatier (Hrg): Theories of the Policy Process, Cambridge, 2007.
  - Frank Umbach: Global energy security and the implications for the EU, Centre for European Security Strategies (CESS), Munich-Berlin, Germany, 2010. Online aufgerufen am 2.12.2012: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421509000421>.
  - Robert Chr. van Ooyen: Eine „europafeindliche“ Kontinuität? Zum Politikverständnis der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Heft 4, 2009.
  - Armin von Bogdandy und Jürgen Bast: Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge, Springer Verlag Berlin Heidelberg, 2009.
  - Peter Walgenbach: Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie, in: Alfred Kieser: Organisationstheorien, Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, 1995.

- Kenneth N. Waltz: Man, the State and War, Columbia University Press, New York, 1953.
- Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 1. Halbband, Tübingen, 1980.
- Joseph H. H. Weiler, Ulrich R. Haltern, Franz Mayer: European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces. European University Institute, 1995.
- Christian Winterhoff: Verfassung - Verfassunggebung - Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007.
- Bruno Zandonella: Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2009.

# Versicherung auf Eigenständigkeit

Hiermit erkläre ich ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Arbeit

## *Ein Europäisches Parlament der Bürger*

*Stärkere demokratische Legitimation des Europäischen Parlamentes im Zeichen einer weiterführenden Integration der Europäischen Union – Eine normative Betrachtung*

selbstständig verfasst und keine anderen als die zulässigen Hilfsmittel benutzt habe.

Die Übernahme wörtlicher Zitate sowie die Verwendung der Gedanken anderer Autoren habe ich an den entsprechenden Stellen der Arbeit kenntlich gemacht. Ich bin mir bewusst, dass eine falsche Erklärung rechtliche Folgen hat.

Friedrichshafen, den 5.12.2012

Gez. Artur Lebedew