

Das Demokratiekonzept des Vertrags über eine Verfassung für Europa

Daniel Kornack*

I. Einführung

Nach einer Reihe erfolgreicher Ratifizierungen durch mehrere Mitgliedstaaten bis zum Frühjahr 2005 haben die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden gezeigt, dass nach wie vor eine deutliche Unsicherheit gegenüber dem derzeitigen Stand und der Entwicklung der Europäischen Union besteht, auch wenn für die konkreten Ausgänge innenpolitische Fragen oder solche nach möglichen Erweiterungen der EU von großer Bedeutung waren und daher ein Rückschluss auf die Akzeptanz der Inhalte des Verfassungsvertrages nur in beschränktem Maße möglich ist.¹ Im Folgenden soll untersucht werden, welche Veränderungen der vom Rat am 29. Oktober 2004 angenommene *Vertrag über eine Verfassung für Europa*², sollte sein Inkrafttreten noch erreicht werden können, mit sich brächte. Schwerpunktmäßig sollen dabei Entwicklungen und Defizite im Bereich des Demokratiekonzeptes sowie der horizontalen Kompetenzverteilung, soweit sie Auswirkungen auf ersteres aufweisen, dargestellt werden. Fragen der vertikalen Kompetenzverteilung können jedoch nur dem Grundsatz nach Berücksichtigung finden.³

* Der Autor ist Student der Rechtswissenschaft an der Universität Bremen.

¹ Jopp, Matthias / Kuhle, Gesa-S., *Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden*, integration 2005, 257 f. In Frankreich spielte auch insbesondere die Ablehnung des aus ihrer Sicht ungezügelt neoliberalen Verfassungsvertrages durch die Linke und die Positionierung für die 2007 anstehende Präsidentenwahl eine gewichtige Rolle, vgl. Schild, Joachim, *Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum*, integration 2005, 187, 189 ff.

² Im folgenden Verfassungsvertrag; zu diesem Begriff siehe Huber, Peter M., *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 60 (2001), 194, 234; grundlegend Schmitt, Carl, *Verfassungslehre*, 5. Auflage, unveränderter Nachdruck, Berlin 1970, S. 61 ff., insbesondere S. 62 (auch zum Unterschied zum kantischen *pactum unionis civilis*).

³ Vgl. zu letzteren stattdessen Schröder, Meinhard, *Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konventsentwurf für eine europäische Verfassung*, JZ 2004, 8 ff. und skeptisch bzgl. einer „Verklärung der Kompetenzverteilung“ Papier, Hans-Jürgen, *Auf dem Weg zu einer Verfassung für Europa – eine vorläufige Bewertung des Konventsentwurfs*, in Bröhmer, Jürgen u.a. (Hrsg.), *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte*, FS Georg Ress, 2005, S. 705 f. m.w.N.

II. Status der Europäischen Union

1. Völkervertragliche Grundlage

Zunächst ist auch nach dem Verfassungsvertrag kennzeichnend für die EU ihre völkervertragliche Grundlage.⁴ Zwar sind im Verfassungsvertrag staatsähnliche Charakteristika erkennbar (z.B. der Begriff der Verfassung sowie die symbolhaften Elemente der eigenen Flagge, Hymne, Devise, Währung und Europatag (Art. I-8 VVE) sowie die direkte Bezugnahme auf die Bürger (z.B. Artt. I-1 Abs. 1 S. 1, I-3 Abs. 2, I-10 VVE) als typisch staatliche Elemente⁵). Allerdings stellt der Verfassungsvertrag in Art. IV-447 VVE ausdrücklich fest, dass es sich bei der EU weiterhin nicht um ein selbständiges staatliches Gebilde, sondern vielmehr um eine Gemeinschaft auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages handelt. Eine Bildung eines europäischen Staates erscheint auch zukünftig nicht gewollt.⁶

Dies wird unterstrichen durch das zentrale Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung (Art. I-11 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 VVE). Hiernach wird die EU nur in Bereichen tätig, in denen ihr von den Mitgliedstaaten eine spezielle, von den allgemeinen Zielsetzungen zu unterscheidende Kompetenz übertragen wurde. Das Entscheidungsrecht darüber, in welchen Bereichen die EU letztlich tätig werden soll, liegt somit im Rahmen des Vertragsänderungsverfahrens (Art. IV-443 VVE) einseitig bei den Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“⁷, die nunmehr ausdrücklich die Möglichkeit der Beendigung ihrer Teilnahme durch Austritt (Art. I-60 VVE) haben. Die EU besitzt mithin keine eigene Souveränität.

2. Gemeinwesen

Der völkerrechtliche Ursprung beeinträchtigt jedoch die Verfassungsqualität des Vertrages nicht.⁸ So hat auch der Europäische Gerichtshof bereits im Jahre 1963 trotz des

⁴ Hertel, Wolfram, *Supranationalität als Verfassungsprinzip: Normativität und Legitimation als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts*, Berlin 1999, B.II.1.a, S. 137, Müller-Graff, Peter-Christian, *Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts*, integration 2004, 186, 189.

⁵ Müller-Graff, integration 2004, 186, 195; Wessels, Wolfgang, *Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse*, integration 2003, 284, 297 f.

⁶ Vgl. Brok, Elmar, *Der Konvent – eine Chance für die Europäische Verfassung*, integration 2003, 338; Müller, Markus M., *Mut zur Staatlichkeit: Volk, Demokratie und Staatlichkeit in der Verfassungsdebatte*, in: Beckmann, Klaus / Dieringer, Jürgen / Hufeld, Ulrich (Hrsg.), *Eine Verfassung für Europa*, Tübingen 2004, III., S. 78; Ruffert, Matthias, *Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft, Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung*, EuR 2004, 165, 200 m.w.N.

⁷ Oppermann, Thomas, *Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des Europäischen Konvents – 1. Teil*, DVBl 2003, 1165, 1171; Scholz, Rupert, *Das institutionelle System im Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa* in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, Baden-Baden 2004, S. 110; vgl. ferner Müller-Graff, integration 2004, 186, 189 zum Verhältnis zum vereinfachten Vertragsänderungsverfahren.

⁸ Vgl. Dorau, Christoph, *Die Verfassungsfrage der Europäischen Union: Möglichkeiten und Grenzen der*

völkervertraglichen Ursprungs der Gemeinschaft das Entstehen einer eigenen gemeinschaftlichen Rechtsordnung⁹ festgestellt und später den EWG-Vertrag als „Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft“¹⁰ klassifiziert. Im Unterschied zum klassischen Völkerrecht finde daher europäisches Unionsrecht direkte Anwendung auf die Bürger und nicht nur auf die „eigentlichen Vertragspartner“, die Mitgliedstaaten, und habe Vorrang vor nationalem Recht. Dieser Anwendungsvorrang ist nunmehr ausdrücklich in Art. I-6 VVE geregelt. Die EU ist somit, wenn auch in den Grenzen der ihr zugewiesenen Kompetenz, selbst Hoheitsträger.¹¹

Ausdruck dieses „Gemeinwesencharakters“¹² ist ferner die Unionsbürgerschaft (Art. I-10 VVE), welche jedoch an die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates gebunden ist und diese lediglich ergänzt, ohne sie jedoch zu ersetzen (Art. I-10 Abs. 1 VVE).

3. Wert- und Zielbindung

Ein weiteres Charakteristikum der EU ist ihre in Artt. I-2, I-3 VVE vertraglich festgeschriebene Wert- und Zielbindung. Durch diese und die Festlegung in der Präambel ist klargestellt, dass die EU über den früheren Status der EG als Wirtschaftsgemeinschaft hinausgewachsen ist und nunmehr eine Wertegemeinschaft darstellt.¹³ Bezüglich der Zielbindung (Art. I-3 VVE) ergeben sich vier Kategorien: (1.) in Absatz 1 als „überwölbende Oberziele“ die Förderung des Friedens, der unionseigenen Werte i.S.d. Art. I-2 VVE und des Wohlergehens der Völker der EU; (2.) in Absatz 2 als „operative Hauptziele“ die Gewährung eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des freien Binnenmarktes, (4.) in Absatz 3 „interne Förderziele und (4.) in Absatz 4 ein „außenpolitisches Zielprogramm“.¹⁴

4. Verbindung von Supranationalität und Intergouvernementalität

Das vierte Wesenselement der EU ist nach dem Verfassungsvertrag die Verbindung von Supranationalität und Intergouvernementalität. Bisher war der Bereich der EG eher supranational, der der anderen Säulen der Union eher intergouvernemental organisiert.¹⁵

europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza, Baden-Baden 2001, B.I.2., S.68 f.

⁹ EuGH Slg. 1963, 1.

¹⁰ EuGH Slg. 1991, 6079, 6102.

¹¹ Ruthig, Josef, *Europäische Gesetzgebung*, in: Beckmann/ Dieringer/ Hufeld (Hrsg.), II.1., S. 294; Schmitz, Thomas, *Integration in der Supranationalen Union: Das europäische Organisationsmodell einer prozeßhaften geo-regionalen Integration und seine rechtlichen und staatsrechtlichen Implikationen*, Baden-Baden 2001, D.I.1, S. 289 f.

¹² Müller-Graff, *Eine neue Verfassung für Europa. Kriterien der Europarechtswissenschaft*, in: Beckmann/ Dieringer/ Hufeld (Hrsg.), III.2., S. 217.

¹³ S. Oppermann, DVBl 2003, 1165, 1169; ausführlich hierzu Calliess, Christian, *Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht*, JZ 2004, 1033, 1033 ff., insbesondere 1037.

¹⁴ Alle Zitate bei Müller-Graff, *Integration* 2004, 186, 191 ff.

¹⁵ S. Müller-Graff, *Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Europäischen Verfassungsvertrags*, *Integration* 2003, 301, 307.

Zwar war als Aufgabe des Konventes im Rahmen der Effizienz- und Transparenzverbesserung die Auflösung der bisherigen Säulenstruktur ohne größere inhaltliche Veränderungen der bestehenden Kompromisse¹⁶ vorgesehen. Diese wurde formell auch durch Verbindung der bestehenden Verträge zu einem einheitlichen Vertrag, der alle Bereiche (außer der Europäischen Atomgemeinschaft) unter dem einheitlichen Namen Europäische Union mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. I-7 VVE) zusammenfasst, umgesetzt. Jedoch lassen sich die bestehenden Säulen im Entwurf in Einzelbereichen einschließlich ihrer bisherigen Supranationalität oder Intergouvernementalität wiederfinden¹⁷ (z.B. gelten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gem. Art. I-40 VVE besondere Bestimmungen, die den bisherigen intergouvernementalen Charakter widerspiegeln).

Festzustellen ist also, dass die EU einerseits aufgrund ihrer völkervertraglichen Grundlage einen Bezug zu den Mitgliedstaaten hat, andererseits aufgrund ihres Gemeinwesencharakters mit eigenen Hoheitsrechten bürgerbezogen ist. Es ergibt sich mithin eine *Doppelnatur der Union*.¹⁸

III. Institutionen und Legitimation

1. Demokratiekonzept des Verfassungsvertrages

Diese Doppelnatur führt dazu, dass weder eine Rückführung allein auf die Unionsbürger als Gemeinschaft noch auf die Mitgliedstaaten als Herrschaftslegitimation für die EU genügen kann.¹⁹ Vielmehr bedarf es einer doppelten Legitimation durch diese beiden Gruppen, wobei, um systemrational sowohl dem völkerrechtlichen als auch dem gemeinschaftlichen Charakter gerecht zu werden, diese Legitimationsketten auch den ihren Ursprüngen entsprechenden Regeln unterliegen müssen.²⁰ So ist einerseits der völkerrechtliche Grundsatz der Gleichwertigkeit aller Staaten unabhängig von ihrer Größe, andererseits aus dem Demokratieprinzip die Gleichheit der Stimme jedes Bürgers zu beachten.²¹ Aufgrund der Heterogenität der EU, innerhalb derer 74% der Unionsbürger in

¹⁶ S. Oppermann, *Vom Nizza-Vertrag zum Europäischen Verfassungskonvent*, in: Beckmann/ Dieringer/ Hufeld (Hrsg.), III 2., S. 199.

¹⁷ Köck, Heribert Franz, *Der Konventsentwurf – Überblick und Analyse*, in: Beckmann/ Dieringer/ Hufeld, IV.3., S. 229; Schwarze, *Ein pragmatischer Verfassungskonvent – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa*, ZEuS 2003, 535, 541; Wessels, *integration* 2003, 284, 286 f.

¹⁸ Müller-Graff, *integration* 2003, 301, 305.

¹⁹ Hertel, B.II.1.a., S. 137; an dieser Stelle wird mit der herrschenden Meinung ein Input-orientiertes Demokratiekonzept im Sinne des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 83, 37 Ausländerwahlrecht; 93, 37 Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein) vorausgesetzt. Vgl. zu anderen Konzepten Nettesheim, Martin, *Europäische Integration und Europäisierung der Demokratietheorie*, in: Dörr, Oliver (Hrsg.), *Ein Rechtslehrer in Berlin, Symposium für Albrecht Randelzhofer*, 2004, S. 67 ff.

²⁰ Müller-Graff, *integration* 2003, 301, 303.

²¹ Hänsch, Klaus, *Der Konvent – unkonventionell*, *integration* 2003, 331, 335; Müller-Graff, *Eine neue Verfassung für Europa*, III.2., S. 217; Oppermann, DVBl 2003, 1165, 1168.

sechs Staaten mit mehr als 40 Mio. Einwohnern und 7% der Unionsbürger in elf Staaten mit weniger als 5 Mio. Einwohnern leben,²² ergeben sich zwangsläufig ausgleichsbedürftige Gegensätze. Dies ist bei der Betrachtung der institutionellen Ausgestaltung der EU zu berücksichtigen.

a) Repräsentative Demokratie

In Fortführung der bisherigen Grundsätze folgt der Verfassungsvertrag primär dem Prinzip der *repräsentativen Demokratie* gem. Art. I-46 VVE. Begründet durch Art. I-1 VVE, der die Gründung der Europäischen Union auf den Willen der Bürger und der Mitgliedstaaten zurückführt, erfolgt die Legitimation gem. Art. I-46 Abs. 2 VVE hierbei in doppelter Weise: die Vertretung der Bürger ist das Europäische Parlament (S. 1), diejenige der Mitgliedstaaten der Europäische Rat oder der Ministerrat (S. 2).

Die Wahl des Europäischen Parlamentes erfolgt gem. Art. I-20 Abs. 3 VVE direkt durch die Unionsbürger nach den Grundsätzen der allgemeinen, freien und geheimen Wahl. Zwar ist in Art. I-45 VVE der Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor den Institutionen der EU aufgenommen worden. Nach wie vor ist aber keine Wahlrechtsgleichheit, sondern degressive Proportionalität der Vertretung pro Mitgliedstaat bei einer Mindestzahl von sechs und höchstens 96 Abgeordneten gegeben. Hieraus resultiert eine weiterhin bestehende Überrepräsentanz kleiner Mitgliedstaaten. Diese Durchbrechung des Prinzips der Stimmgleichheit ist als Ausfluss der Doppelnatur der EU nicht per se systemwidrig.²³ Die grundsätzliche Stärkung des Gemeinwesencharakters im Entwurf wird u.a. durch eine veränderte Bezugnahme der Legitimationsgrundlage des Europäischen Parlamentes verdeutlicht: Sprach Art. 189 Abs. 1 EG noch von den Abgeordneten als „Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“, sollen sie gem. Art I-20 Abs. 2 S. 1 VVE „Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ sein.²⁴

Die Legitimation über die Mitgliedstaaten als Vertragspartner erfolgt durch den Ministerrat. Durch ihn findet, vermittelt über die Bindung der Regierungen an die nach demokratischen Grundsätzen gewählten nationalen Parlamente, eine Rückanbindung an die (Staats-)Bürger der Mitgliedstaaten statt.²⁵ Diese Legitimationskette stellte ehemals die Hauptlegitimationsgrundlage dar.²⁶

²² Vgl. Schwarze, *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents: Struktur, Kernelemente und Verwirklichungschancen*, in: ders. (Hrsg.), II.4.c, S. 535.

²³ S. Oppermann, DVBl 2003, 1165, 1169; Schoo, Johann, *Das institutionelle System aus der Sicht des Europäischen Parlaments*, in: Schwarze (Hrsg.), II, S. 65.

²⁴ S. Ruffert, EuR 2004, 165, 180; anders Müller-Graff, *Integration* 2003, 301, 307, der i.V.m. der Parlamentszusammensetzung eine Fortschreibung der Völkervertretung sieht.

²⁵ Schwarze, II.6., S. 543.

²⁶ Vgl. BVerfGE 89, 155, 184 f.; Giegerich, Thomas, *Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung*, Berlin, Heidelberg, New York 2003, II. Teil, 3. Abschn., 2. UAbschn., 3. Kap., B.IV.1., S. 951; Schwarze, II.6., S. 543.

b) Partizipative Demokratie

Neu ist der Bereich der partizipativen Demokratie (Art. I-46 VVE). Die hierbei vorgesehene Miteinbeziehung von Bürgern und Verbänden sowie der Zivilgesellschaft im Allgemeinen bei Handlungen der EU beruht auf Vorschlägen der Kommission aus dem Weißbuch Europäisches Regieren.²⁷ Der Grundgedanke hierbei war es, durch verstärkte Teilhabe das Vertrauen in das Ergebnis zu erhöhen.²⁸ So wurde neben der bisherigen Möglichkeit der Kontaktierung des Bürgerbeauftragten (Art. 195 EG) das europäische Bürgerbegehren (Art. I-46 Abs. 4 VVE) geschaffen. Es erweitert die Rolle der Unionsbürger: sie sollen nicht mehr bloß Beherrscher und Legitimationsgeber bzgl. der sie Vertretenden sein, sondern an Meinungsbildungsprozessen mitwirken und Gesetzgebungsverfahren anstoßen können. Ob hierdurch auch eine zusätzliche Legitimation der EU entstehen könnte, ist nicht absehbar.²⁹ Die praktische Relevanz des Bürgerbegehrens müsste sich noch erweisen.³⁰

Auch Transparenz und Effizienz, deren Verbesserung Aufgabe des Konvents war, haben unmittelbare Auswirkungen auf die Legitimität der Unionshandlungen: Während die Notwendigkeit von Transparenz und Verständlichkeit der Zuständigkeiten und Entscheidungsfindung Ausdruck der Rechenschaftspflicht der Regierenden als Grundelement der Demokratie ist³¹, hat die Effizienz als tatsächliche Fähigkeit der Union, Hoheitsgewalt im Sinne der Bürger und zu deren Nutzen auszuüben, Einfluss auf das Verhältnis Unions-Handeln – Bürger und somit die Output-Legitimität³².

2. Institutionengefüge der Union

Nach dem Verfassungsvertrag besitzt die EU gem. Art. I-19 VVE nunmehr fünf (Haupt-) Organe, die Europäische Zentralbank (Artt. I-30, III-382 f. VVE) und den Rechnungshof (Artt. I-31, III-384 f. VVE) als sonstige Organe sowie den Ausschuss der Regionen (Artt. III-386 ff. VVE) und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (Artt. III-389 ff. VVE) als beratende Einrichtungen. Im Folgenden sollen die Hauptorgane und deren Bedeutung für die demokratische Legitimation der EU und somit das Demokratiekonzept an sich dargestellt werden.

Dem Demokratieprinzip kann schließlich nur ausreichend Rechnung getragen werden, wenn die die Legitimation vermittelnden Institutionen aufgrund ihrer Kompetenzen

²⁷ Dok. KOM(2001) 428 endgültig v. 25.7.2001.

²⁸ Dok. KOM(2001) 428 endgültig v. 25.7.2001, II, S. 13.

²⁹ Kritisch insofern Sommermann, Karl-Peter, *Verfassungsperspektiven für die Demokratie in der erweiterten Europäischen Union: Gefahr der Entdemokratisierung oder Fortentwicklung im Rahmen europäischer Supranationalität?*, DÖV 2003, 1009, 1015, der die betroffenen Bereiche des Dialogs für selektiv erachtet, die „nur entfernt das demokratische Leben [berühren]“; zur identitätsstiftenden Funktion offen: von Bogdandy, Armin, *Europäische Verfassung und europäische Identität*, JZ 2004, 53, 60.

³⁰ Schwarze, II.6., S. 544.

³¹ Vgl. Müller, IV., S. 89.

³² Vgl. Giegerich, II. Teil, 3. Abschn., 2. UAbschn., 3. Kap., B. IV. 2., S. 952.

wichtige Entscheidungen treffen und eine Kontrollfunktion gegenüber den nicht direkt legitimierten Organen ausüben.³³

a) Europäisches Parlament (Artt. I-20, III-330 ff. VVE)

Einhellig wird das Europäische Parlament als durch den Verfassungsvertrag in seiner Position gestärkt angesehen.³⁴ Kompetenzzuwächse hat es einmal im Bereich des Haushaltsrechts bei der Festlegung des Haushaltsplanes (Art. III-404 VVE), den es gem. Art. I-20 Abs. 1 S. 1 VVE gemeinsam mit dem Ministerrat aufstellt, durch Wegfall der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben (vgl. Art. 272 EG) erfahren.

Von entscheidender Bedeutung dürfte die Stellung des Europäischen Parlamentes gem. Art. I-20 Abs. 1 S. 1 VVE als Gesetzgeber gemeinsam mit dem Ministerrat sein. Hierzu wurde das Mitentscheidungsverfahren gem. Art. III-396 VVE zum gesetzgeberischen Regelverfahren erhoben. Diesem unterliegen nunmehr auch die meisten Einzelbestimmungen im Bereich der Justiz- und Innenpolitik (Artt. III-269 ff. VVE), die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte (Art. III-231 Abs. 2 VVE), der Katastrophenschutz (Art. III-284 VVE) sowie die Verwaltungszusammenarbeit (Art. III-285 VVE). Diese Gleichberechtigung zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat entspricht auch der bereits dargestellten Anforderung an eine doppelte Legitimation.

Eine Möglichkeit der Verfassungsänderung durch den europäischen Gesetzgeber gibt es weiterhin nicht; grundlegende Vertragsänderungen bleiben den Mitgliedstaaten vorbehalten (Art. IV-443 Abs. 3 VVE). Allerdings hat sich die Stellung des Europäischen Parlamentes insofern geringfügig verbessert, als es neben der Anhörung zu vorgesehenen Änderungen auch im Rahmen eines Konventes, der aus Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs, des Europäischen Parlamentes und der Kommission besteht und normalerweise der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vorausgeht (Art. IV-443 Abs. 2 VVE), um dieser konsensual eine Empfehlung zu den Änderungsentwürfen zu geben, beteiligt ist.

Auch bezüglich der Flexibilitätsklausel (Art. I-18 VVE), die weitestgehend der Vertragsabrundungskompetenz des Art. 308 EG entspricht, wurde die Stellung des Europäischen Parlamentes verbessert, das nach dem Entwurf nicht mehr nur vom Ministerrat angehört wird, sondern dessen Zustimmung erforderlich ist.

Neben diesen normsetzenden Kompetenzen enthält der Verfassungsvertrag auch Änderungen im Bereich der Besetzung anderer Funktionsträger.

³³ In diesem Sinne *BVerfGE* 89, 155 (Maastricht) zur Notwendigkeit des Verbleibs substantieller Entscheidungen beim die Legitimation vermittelnden Deutschen Bundestag - bezogen allerdings auf das Demokratiekonzept des GG.

³⁴ Vgl. Berg, Axel, *Nizza und die Ergebnisse des Konvents*, *ZEuS* 2003, 353, 357; Oppermann, *Konzeption und Struktur des Verfassungsentwurfs des Europäischen Konvents – unter Berücksichtigung der Regierungskonferenz 2003*, in: Schwarze (Hrsg.), III. 2., S. 32; Ruffert, *EuR* 2004, 165, 180; Schoo, III, S. 65; Schwarze, *ZEuS* 2003, 535, 549; Sommermann, *DÖV* 2003, 1009, 1012; Wessels, *Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?*, *integration* 2004, 161, 163.

So wird der Präsident der Europäischen Kommission auf Vorschlag des Europäischen Rates alleine vom Europäischen Parlament gewählt (Art. I-27 Abs. 1 VVE). Das Initiativrecht des Europäischen Rates ist dabei dahingehend beschränkt, dass er die Wahlergebnisse zum Europäischen Parlament berücksichtigen muss (Art. I-27 Abs. 1 S. 1 HS 2 VVE). Hierdurch könnte dem Willen der Unionsbürger Rechnung getragen und das Interesse an den Wahlen zum Europäischen Parlament erhöht werden, mit der Folge einer besseren Identifikation und somit auch einer höheren sozialen Legitimation.³⁵

Bereits aus dem EG-Vertrag (Art. 201 EG) bekannt ist die Kontrollfunktion des Europäischen Parlamentes gegenüber der Kommission. So kann es die Kommissionsmitglieder durch ein Misstrauensvotum gem. Artt. I-26 Abs. 8, III-340 VVE zum gemeinschaftlichen Rücktritt zwingen.

b) Europäischer Rat (Artt. I-21 f. VVE)

Erstmals erhält der Europäische Rat, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, sowie den Präsidenten des Europäischen Rates, welcher für 2,5 Jahre mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl gewählt wird (Art. I-22 Abs. 1 VVE), und der Kommission zusammensetzt und an dessen Sitzungen auch der Europäische Außenminister teilnimmt (Art. I-21 Abs. 2 VVE), durch den Verfassungsvertrag den Status eines Organs der EU. Zwar hat er keine gesetzgeberische Funktion, gibt allerdings „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ für die Entwicklung der Union vor (Art. I-21 Abs. 1 VVE). Ferner ist er teilweise alleine, teilweise mit anderen Organen für die Ausgestaltung und Besetzung anderer Organe zuständig, (z.B. Ernennung des Außenministers mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten, Art. I-28 Abs. 1 VVE), so dass ihm insgesamt die Rolle als „konstitutioneller Architekt“³⁶ zugeschrieben wird.

Auffällig ist dabei, dass seine Handlungen gem. Art. III-365 VVE nicht der Kontrolle des EuGH unterstehen. Dabei ist auf Grund der Schaffung des Amtes eines hauptamtlichen Präsidenten gem. Art. I-22 VVE von einer erhöhten Handlungsfähigkeit auszugehen.³⁷ Auch unterliegt er keiner (politischen) Kontrolle durch ein anderes Organ. Daher werden in demokratischer Hinsicht Stellung und Aufgabenfülle des Europäischen Rates teilweise sehr kritisch betrachtet und ein legitimatorischer Rückschritt angenommen.³⁸

c) Ministerrat (Artt. I-23 f. VVE)

Problematisch war bisher die Stellung des Ministerrats als Hauptgesetzgeber auf Grund seiner nur mittelbaren Legitimation und der mangelnden Gewaltenteilung (Besetzung durch

³⁵ Oppermann, DVBl 2003, 1234, 1235; überzeugt von einer zusätzlichen „Demokratisierung der Kommission“ Berg, ZEuS 2003, 353, 357.

³⁶ Wessels, integration 2004, 161, 165.

³⁷ Wessels, integration 2004, 161, 165.

³⁸ Vgl. Callies, Christian, *Das Demokratieprinzip im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund*, in Bröhmer u.a. (Hrsg.), S. 409; Einem, Caspar, *Eine Verfassung für Europa: Anmerkungen zu ausgewählten Aspekten des Verfassungsentwurfs*, EuR 2004, 202, 210 ff.; Ruffert, EuR 2004, 165, 185 f.

Regierungsmitglieder als Vermischung von Legislative und Exekutive).³⁹ Wie bereits ausgeführt, konnte in diesem Bereich durch die Aufwertung des Parlamentes als gleichberechtigtem Mitgesetzgeber eine Verbesserung erzielt werden. Dies ändert jedoch nichts an den Problemen bezüglich der Gewaltenteilung.

Eine weitere wesentliche Neuerung im Bereich des Ministerrates ist die Aufhebung der Stimmengewichtung der einzelnen Mitglieder und die Einführung einer doppelten Mehrheit (qualifizierte Mehrheit, Art. I-25 VVE) als regelmäßiges Beschlusserfordernis (Art. I-23 Abs. 3 VVE). Dies bedeutet eine Absenkung der erforderlichen Stimmenquote von bisher ca. 74 % auf 55 % der Ratsmitglieder⁴⁰, die zugleich 65 % der Bevölkerung repräsentieren müssen (Art. I-25 Abs. 1 VVE).⁴¹ Als "epochale Zäsur"⁴² erscheint eben diese Abwendung von einem System der bloß staatsbezogenen Gewichtung hin zu einer Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen auch im Rat als Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten. Außerdem bedeutet erweiterter Anwendungsbereich dieser qualifizierten Mehrheit gegenüber der bisherigen Mehrheitsentscheidung eine Einschränkung der aus dem Einstimmigkeitsprinzip herrührenden Blockademöglichkeit durch einzelne Mitgliedstaaten.

Für eine höhere Transparenz der Entscheidungsfindung soll die Öffentlichkeit der Tagungen des Ministerrates im Bereich der Gesetzgebung (Art. I-24 Abs. 6, I-50 Abs. 2 VVE) sorgen. Die nationalen Parlamente und die Unionsbürgern sollen hierdurch die Entscheidungen besser nachvollziehen und kontrollieren können.⁴³

Zu mehr Effizienz sollte schließlich die zeitliche Verlängerung des Vorsitzes von bisher sechs Monaten (Art. 203 Abs. 2 EG) auf mindestens ein Jahr (Art. I-23 Abs. 4 KonvE) führen. Nunmehr findet sich in Art. I-24 Abs. 7 VVE jedoch nur noch das Prinzip der gleichberechtigten Rotation wieder. Die nähere Ausgestaltung dieses Prinzips obliegt dem Europäischen Rat durch Europäischen Beschluss, so dass die Frage der Dauer der Amtszeit des Vorsitzes offen ist. Der vorliegende Entwurf eines entsprechenden Europäischen Beschlusses sieht eine „Gruppenpräsidentschaft“ von drei Mitgliedstaaten für jeweils 18 Monate vor. Hierdurch könnten gleichzeitig die Prinzipien der Repräsentation aller Mitgliedstaaten und eine höhere Kontinuität bei der Ratsarbeit durch Verlängerung des Zeitraums der Präsidentschaft gewährleistet werden.⁴⁴

³⁹ Maurer, Andreas / Matl, Saskia, *Steuerbarkeit und Handlungsfähigkeit: Die Reform des Ratssystems*, integration 2003, 483; Oppermann, DVBl 2003, 1165, 1175.

⁴⁰ Da eine Mindestanzahl von 15 Mitgliedern gefordert ist, ergibt sich bei derzeit 25 Mitgliedern eine erforderliche Mehrheit von 60% der Mitglieder.

⁴¹ Vgl. aber auch zum Beschluß des Rates über die Anwendung der entsprechenden Bestimmungen, der ein suspensives Veto vorsieht, falls die erforderliche Sperrminorität knapp (3/4) verfehlt wird, wie zu anderen aufschiebenden Möglichkeiten der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen Wessels, integration 2004, 161, 167 f.

⁴² Müller-Graff, integration 2004, 186, 197.

⁴³ S. Müller-Graff, integration 2004, 186, 198; Ruffert, EuR 2004, 165, 184.

⁴⁴ Maurer/ Matl, integration 2003, 483, 487; kritisch Wessels, integration 2004, 161, 165, der davon ausgeht, dass „wesentliche Schritte zur Verbesserung der Kohärenz und Kontinuität in der Ratsarbeit“ ausbleiben werden.

d) Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist auf Grund ihres weiterhin bestehenden Initiativmonopols im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Artt. I-34 Abs. 1, III-396 VVE, vgl. auch Art. I-26 Abs. 2 VVE) neben dem EuGH der Motor der Integration.

Auf Grund der Erweiterung der Union auf zunächst 25 Mitgliedstaaten und ab 2007 27 Mitgliedstaaten, der aus Effektivitätsgründen nicht im selben Maße eine Erweiterung der Kommission folgen kann, wird ab 2014 keine „allgemeine Repräsentanz“ aller Mitgliedstaaten⁴⁵ durch stimmberechtigte Kommissare mehr gegeben sein. Ab dann soll die Kommission aus einer Anzahl von stimmberechtigten Kommissaren (inkl. Kommissionspräsident und Außenminister als Vizepräsident), die zwei Dritteln der Anzahl der Mitgliedstaaten entspricht und in einem „System gleichberechtigter Rotation“ (Art. I-26 Abs. 6 UAbs. 2 S.1 VVE) zusammengesetzt sein. Die jeweils nicht vertretenen Mitgliedstaaten sollen beratende, nicht stimmberechtigte Kommissare stellen können. Die genaue Ausgestaltung dieses Systems obliegt dem Europäischen Rat (Art. I-26 Abs. 6 UAbs. 2 S.2 VVE).⁴⁶

e) Europäischer Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof hat eine geringe Stärkung dadurch erfahren, dass neue Bereiche (z.B. Inneres und Justiz) seiner Rechtsprechung unterstellt wurden.⁴⁷

Ausgeweitet wurde in doppelter Hinsicht auch der Individualrechtsschutz: (1.) durch Aufnahme der Grundrechte in Teil II des Verfassungsvertrages sowie (2.) durch die Erweiterung der Individualklagebefugnis gem. Art. III-365 Abs. 4 VVE durch den Wegfall der Voraussetzung der individuellen Betroffenheit gegenüber Rechtsakten mit Verwaltungscharakter, die bisher das entscheidende, restriktiv gehandhabte Kriterium für eine Klagebefugnis war.⁴⁸

Zwar kann ein verstärkter Rechtsschutz keine eigene Legitimation von Unionshandeln begründen, er ist aber durchaus geeignet an anderen Stellen bestehende Defizite zumindest teilweise zu kompensieren,⁴⁹ so dass er auch bei einer Gesamtbewertung des Demokratiekonzeptes beachtet werden muss.

⁴⁵ Zu dem Mißverständnis der Kommissare als Vertreter ihrer Staaten vgl. Scholz, S. 103.

⁴⁶ Wessels, *integration* 2004, 161, 171 berichtet, allerdings ohne Nachweis, von Annahmen, nach denen eine Rückkehr zu einem System mit einem Kommissar pro Mitgliedstaat wahrscheinlich erscheint.

⁴⁷ Vgl. Wessels, *integration* 2004, 161, 172 m.w.N.

⁴⁸ Vgl. EuGH, Slg. 1963, 213, 268; vgl. zur Individualklagebefugnis ferner König, Doris, *Die Individualklage nach Art. 230 IV EG*, JuS 2003, 257.

⁴⁹ S. von Danwitz Thomas, *Grundfragen einer Verfassungsbindung der Europäischen Union*, in: Beckmann/Dieringer/ Hufeld (Hrsg.), III.2., S. 266; Gündisch Jürgen, *Grundrechte und Rechtsschutz*, in: Beckmann/Dieringer/ Hufeld (Hrsg.), II.2.b, S. 288.

IV. Vertikale Gewaltenteilung

1. Rechtsetzung der EU

Durch den Verfassungsvertrag wird die bisherige Rechtsetzungsbefugnis der EG der Fortentwicklung durch den EuGH (unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien⁵⁰ und Vorrangprinzip gegenüber nationalem Recht⁵¹) angepasst. Dabei wird die Europäische Union auch durch die geänderte Nomenklatur, die dem jeweiligen tatsächlichen Charakter angepasst wurde,⁵² Art. I-33 VVE kennt nunmehr u.a. ein Europäisches Gesetz und ein Europäisches Rahmengesetz, zu einem echten Gesetzgeber. Das Vorrangprinzip ist ausdrücklich kodifiziert (Art. I-6 VVE) und innerhalb der Europäischen Rechtsakte besteht eine Normenhierarchie (Art. I-36), wodurch insgesamt die Verständlichkeit des Rechtsetzungssystems verbessert wurde.

Für das Tätigwerden der Union gelten weiterhin die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung (Art. I-11 Abs. 1, 2 VVE), der Subsidiarität (Art. I-11 Abs. 1, 3 VVE) und der Verhältnismäßigkeit (Art. I-11 Abs. 1, 4 VVE), wobei die Kompetenzbereiche der Union leicht erweitert wurden.

2. Rolle der nationalen Parlamente / Subsidiaritätsprinzip

Im Rahmen der Konventsarbeit gab es auch zwei Arbeitsgruppen zu den Themen „Einzelstaatliche Parlamente“ und „Subsidiarität“. Eine Vertretung nationaler Parlamente auf europäischer Ebene, z.B. durch Einrichtung einer zweiten Kammer des Europäischen Parlaments aus Mitgliedern einzelstaatlicher Parlamente wurde nicht realisiert. Dies wäre auch nicht wünschenswert gewesen, da hierdurch der Entscheidungsfindungsprozess auf europäischer Ebene wesentlich behindert worden wäre, was letztlich zu einer Verschlechterung der Output-Legitimation geführt hätte.

Die Hauptaufgabe der nationalen Parlamente ist weiterhin die Kontrolle ihrer Regierungsvertreter im Ministerrat und im Europäischen Rat.⁵³ Um diese zu verbessern, wurden die Informationspflichten der EU-Organe gegenüber den nationalen Parlamenten ausgebaut. So erfolgt die Informationsvermittlung bezüglich der Gesetzgebung einschließlich einer Begründung hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips (Art. I-11 Abs. 3 VVE) und der Verhältnismäßigkeit (Art. I-11 Abs. 4 VVE) nicht mehr vermittelt über die nationalen Regierungen, sondern direkt an die einzelstaatlichen Parlamente (Art. 4 Subsidiaritätsprotokoll⁵⁴), die im Rahmen dieses „Frühwarnsystems“ Stellungnahmen zu den Vorhaben abgeben können (Art. 6 Subsidiaritätsprotokoll), welche im weiteren

⁵⁰ EuGH, Slg. 1963, 1 Van Gend & Loos.

⁵¹ EuGH, Slg. 1964, 1251 Costa / J. E.N.E.L.

⁵² Vgl. Schwarze, II.5., S. 541.

⁵³ Oppermann, *Vom Nizza-Vertrag zum Europäischen Verfassungskonvent*, IV.5., S. 207; Stuart, Gisela / Knowles, Vanda / Pottebohm, Silke, *Zwischen Legitimität und Effizienz: Ergebnisse der Arbeitsgruppen „Einzelstaatliche Parlamente“ und „Verteidigung“ im Konvent*, integration 2003, 10, 11.

⁵⁴ Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (CIG 87/04 ADD1 Protokoll Nr.6).

Verfahren berücksichtigt werden müssen und bei einem Quorum von einem Drittel der nationalen Parlamente zu einer Überprüfung des Entwurfes führen (Art. 7 Subsidiaritätsprotokoll).

Auch ist im Rahmen der innerstaatlichen Möglichkeit den Parlamenten vermittelt über die Mitgliedstaaten die Erhebung einer Klage vor dem EuGH wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips eingeräumt worden (Art. 8 Abs. 1 Subsidiaritätsprotokoll). Zwar war eine solche Klage bisher jedenfalls den Mitgliedstaaten auch schon im Rahmen eines Nichtigkeitsklage wegen Vertragsverletzung möglich (Art. 230 Abs. 2 EG), allerdings wird durch die Instituierung einer eigenen Klage die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips betont. Der bisherige Art. 5 Abs. 2 EG konnte jedenfalls in der Rechtsprechungspraxis des EuGH keine kompetenzbegrenzende Funktion erfüllen.⁵⁵

Erwähnt sei schließlich noch das neu eingeführte Veto-Recht eines nationalen Parlamentes bezüglich vom Europäischen Rat eingeleiteter vereinfachter Vertragsänderungsverfahren (Art. IV-444 Abs. 3 S.2 VVE).

V. Bewertung des Verfassungsvertrages: Erreichtes und Versäumtes

Betrachtet man den Verfassungsvertrag so bedeutet dieser keinen revolutionären Neubeginn, sondern „die Reformierung auf einer konsolidierten Basis“.⁵⁶ Allerdings sind gerade im Bereich des Demokratieprinzips Verbesserungen erreicht worden, die geeignet sind, das vielfach zitierte Demokratiedefizit der EU⁵⁷ zumindest abzuschwächen.

Die größte Errungenschaft im Hinblick auf demokratisch legitimierte Strukturen ist sicherlich die (fast) vollständige Gleichberechtigung zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat bei der Gesetzgebung in Zusammenhang mit der Etablierung des Mitentscheidungsverfahrens als Regelverfahren. Hierdurch und durch die erhöhte Transparenz bei der Entscheidungsfindung des Ministerrates ist es den Bürgern nun eher möglich, auf Handlungen des europäischen Gesetzgebers zu reagieren. Somit wird einem Grundelement der Demokratie, der Rechenschaftspflicht der Regierenden,⁵⁸ Rechnung getragen. Durch die direkte Einwirkungsmöglichkeit auf den Mitgesetzgeber Europäisches Parlament mittels Wahl / Abwahl haben die Unionsbürger auch ein entsprechendes Sanktionsinstrument in der Hand.

Dies gilt im Wesentlichen durch die öffentlichen Beratungen über Gesetzgebungsvorhaben auch für den Ministerrat. Da allerdings die Meinungsbildung in modernen Demokratien medial vermittelt ist⁵⁹ und das mediale Interesse an der Europapolitik gegenüber deren

⁵⁵ S. Schröder, JZ 2004, 8, 11 m.w.N.; gleichzeitig skeptisch zur zukünftigen Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips aufgrund mangelnder Durchsetzung in der gerichtlichen Praxis ders., JZ 2004, 8, 12 f.

⁵⁶ Müller, I., S. 74; in diesem Sinne auch Müller-Graff, integration 2004, 186, 201.

⁵⁷ Vgl. Giegerich, II.Teil, 3.Abschn., 2.UAbschn., 3.Kap., B.I.I., S. 924 ; Wolf, Sebastian, *Das Demokratiedefizit der Europäischen Union aus Sicht der Europäischen Menschenrechtskonvention*, ZEuS 2003, 379, 381; anders Schmidchen, Dieter, *Demokratiedefizit in Europa? Über Dichtung und Wahrheit in der europäischen Verfassungsdebatte*, in Bröhmer u.a. (Hrsg.), S. 787 ff., insb. S. 792 ff., der der Ansicht ist, schon unter den bestehenden Verträgen gäbe es kein Demokratiedefizit.

⁵⁸ Vgl. Müller, IV., S. 89.

⁵⁹ Müller, IV., S. 89.

Bedeutung bemerkenswert gering ist⁶⁰, erscheint es fraglich, ob der Verfassungsvertrag hier auch eine praktische Verbesserung mit sich brächte.

Im Zusammenhang mit der Wahl des Europäischen Parlamentes wäre es sicherlich wünschenswert gewesen, das die dem Demokratieprinzip implizite Stimmgleichheitsgebot durch Anpassung der Anzahl der Vertreter aus jedem Mitgliedstaat an dessen Bevölkerungszahl stärker zu berücksichtigen.⁶¹ Diesem steht die weiterhin vorhandene degressive Proportionalität bei der Vertretung (Art. I-20 Abs. 2, S. 3 VVE) entgegen. Vom Konvent zunächst erarbeitete Verbesserungen⁶² wurden aber letztlich von der Regierungskonferenz durch Erhöhung der Mindestabgeordnetenzahl auf sechs und Einführung einer Höchstzahl von 96 Abgeordneten (Art. I-20 Abs. 2 S. 2, 3 VVE) wieder eingeschränkt.

Zwar ist das Erfordernis der *angemessenen Repräsentanz* jedes Volkes im Europäischen Parlament (Art. 190 Abs. 2 UAbs. 2 EG) dem Wortlaut nach entfallen. Solange jedoch Europa nicht als politische Einheit betrachtet werden kann⁶³ und einen Staatenverbund aus selbständigen Mitgliedstaaten und eben keinen Bundesstaat darstellt, erscheint eine gleiche Vertretung der Unionsbürger bzw. eine Vertretung in Anlehnung an das System der Besetzung der Kommission, nicht als Vertretung jedes europäischen Volkes bzw. Staates, sondern des demographischen und geographischen Spektrums der Gesamtheit der Mitgliedstaaten (Art. I-26 Abs. 6 UAbs. 2 lit. b VVE), mithin durch Repräsentanz von Regionen, nicht dem besonderen Charakter der Union entsprechend,⁶⁴ geschweige denn politisch durchsetzbar. Es bleibt abzuwarten, inwieweit zukünftig möglicherweise durch die Errichtung europäischer Parteien eine europäische Öffentlichkeit geschaffen werden kann.

Ein weiterer Mangel im legislativen Bereich ist das weiterhin fehlende Initiativrecht des Europäischen Parlamentes, als ureigenes parlamentarisches Recht.⁶⁵ Auf die Forderung nach einem solchen wurde aber bewusst, auch seitens des Europäischen Parlamentes, verzichtet, da ein solches aufgrund der Doppelnatur der EU gleichzeitig auch zu einem Initiativrecht des Ministerrates hätte führen müssen. Gerade aus Sicht kleinerer Mitgliedstaaten wäre dies in Zusammenschau mit der Ausweitung der Mehrheitsentscheidung aber nicht wünschenswert gewesen. Vielmehr trägt das Initiativmonopol der Kommission als unabhängiger gemeinschaftlicher Institution zur Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen auch bei Unterlegenen bei, so dass in der

⁶⁰ Callies, in Bröhmer u.a. (Hrsg.), S. 413; ausführlich zu einer mangelnden europäischen Öffentlichkeit Melossi, Dario, *Security, Social Control, Democracy and Migration within the 'Constitution' of the EU*, ELJ 2005, 5, 11 ff.

⁶¹ In diesem Sinne auch Müller-Graff, *integration* 2004, 186, 197.

⁶² Vgl. Art. 19 Abs. 2 KonvE, Amtsblatt 2003/C 169/01.

⁶³ Müller, III., S. 87 sieht bereits eine europaweite politische Öffentlichkeit; anders Köck, IV.4.j, S. 243 m.w.N.

⁶⁴ Vgl. Giegerich, II.Teil, 3.Abschn., 3.UAbschn., 2.Kap., A.III.1.a), S. 1027; Müller-Graff verlangt hingegen gerade aus Gründen der Systemrationalität eine „Anpassung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments an das demokratische Prinzip der grundsätzlichen Stimm- und Repräsentationsgleichwertigkeit der Unionsbürger“, *Eine neue Verfassung für Europa*, III.2., S. 218.

⁶⁵ Scholz, S. 104.

derzeitigen Struktur das fehlende Initiativrecht des Europäischen Parlaments als akzeptabler Kompromiss erscheint.⁶⁶

Eine Gesamtbetrachtung der Institutionen und deren Kompetenzen ergibt also weiterhin eine überproportionale Gewichtung der kleineren Mitgliedstaaten auf Kosten des Demokratieprinzips. In einer Union mit bundesstaatlichen Tendenzen, aber doch ohne eigene Staatlichkeit ist dies systembedingt⁶⁷ und somit nur in Grenzen behebbar.

Ein Transparenzdefizit bilden sicherlich Umfang und Komplexität des Verfassungsvertrages. Da hier die über Jahrzehnte geschaffenen Kompromisse aufgenommen wurden, konnte kein Werk, das dem Begriff einer Verfassung im Bezug auf Überschaubarkeit gerecht würde, entstehen.⁶⁸ Die Verständlichkeit gegenüber den gegenwärtigen unterschiedlichen Verträgen hat sich nur leicht gebessert. Gerade dies ist aber eine Voraussetzung für die Identifikation der Unionsbürger mit einer Verfassung. Hier besteht weiterhin Handlungsbedarf.⁶⁹

Dies trifft sicherlich auch auf die Säulenstruktur zu, die nur formell aufgelöst wurde. Insbesondere der Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist weiterhin ein Themenfeld, das die Mitgliedstaaten trotz der Einrichtung eines Europäischen Außenministers nicht aus der Hand geben wollten und in dem der intergouvernementale Charakter überwiegt. Im Interesse der Verständlichkeit und der klaren Abgrenzung von Kompetenzen bleibt es erforderlich, genau zu klären, ob einzelne Bereiche auf europäischer Ebene geregelt werden sollten und gegebenenfalls die EU mit entsprechender Kompetenz für das (Regel-) Gesetzgebungsverfahren auszustatten ist.

VI. Ausblick

Es wurde gezeigt, dass die Neuerungen des Verfassungsvertrages im Bereich des Demokratiekonzeptes überwiegend Verbesserungen mit sich bringen. Allerdings ist der Verfassungsvertrag, insbesondere durch die angesprochenen letzten Änderungen der Regierungskonferenz, doch noch ein gutes Stück davon entfernt, Europa für die Bürger verständlich zu machen (und eine wirkliche demokratische Legitimation der EU zu erreichen). Dies hat sicherlich auch zum Scheitern der Referenden beigetragen.

Ersichtlich besteht kein politisches Interesse an einer europäischen Staatlichkeit.⁷⁰ Im Verfassungsvertrag ist dies erkennbar an der bewussten Herausnahme der Begriffe „föderal“ und „immer engere Union“ zu Gunsten einer Konsensfähigkeit. Überdies begrenzt auch die notwendige Systemgerechtigkeit einer supranationalen Organisation, bei der die territoriale wie die äußere Souveränität allein bei den Mitgliedstaaten liegt⁷¹, das Demokratieprinzip. Insofern wird in Zukunft zwar die Frage der Sitzverteilung im Parlament und des Anwendungsbereichs sowie der Voraussetzungen der

⁶⁶ Vgl. Schwarze, II.4.a, S. 530.

⁶⁷ S. Oppermann, Konzeption und Struktur, IV.1., S. 33.

⁶⁸ Schwarze, IV., S. 557.

⁶⁹ Papier, in Bröhmer u.a. (Hrsg.), S. 710 f.; ebenso Schwarze, IV., S. 557 f.

⁷⁰ Vgl. Brok, integration 2003, 338; Müller, III., S. 78; Ruffert, EuR 2004, 165, 200 m.w.N.

⁷¹ Vgl. Giegerich, II.Teil, 2.Abschn., 1.UAbschn., 2.Kap, A.I.2., S. 336 f. m.w.N.

Mehrheitsentscheidung im Ministerrat und nicht zuletzt der Finanzierung der Union Gegenstand von Diskussionen sein. Zumindest aus Sicht des Demokratieprinzips bleibt letztlich aber die Frage der Staatlichkeit der Europäischen Union unausweichlich.

Ob der Verfassungsvertrag als solcher doch noch von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden kann oder ob er das Schicksal seiner zahlreichen Vorgängerentwürfe erleiden wird und damit der aus Sicht des Demokratiekonzepts unbefriedigende Status quo erhalten bleibt,⁷² ist momentan nicht absehbar.

⁷² Vgl. zu möglichen unterschiedlichen Optionen im Falle des Scheiterns der Ratifikation Bieber, Roland, *Krisenmanagement einer europäischen Verfassungsgebung*, in Bröhmer u.a. (Hrsg.), S. 1420 ff.; Hector, Pascal, *Die Europäische Verfassung: Rechtliche Möglichkeiten, falls ein Mitgliedstaat nicht ratifiziert*, in Bröhmer u.a. (Hrsg.), S. 498 ff.; Jopp/ Kuhle, *integration* 2005, 257, 259 ff.; Monar, Jörg, *Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags*, *integration* 2005, 16, 21 ff.