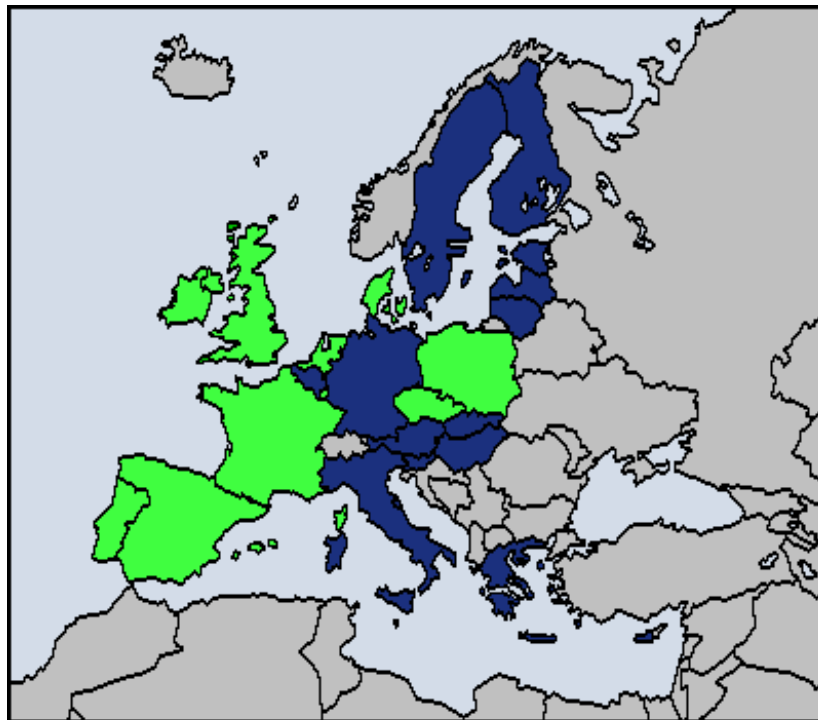






# Kritik der Europäischen Union aus demokratiepolitischer Perspektive

Version vom 5.5.2005



Ratifikation der EU-Verfassung

 mit Referendum

 nur parlamentarisch

Michael Efler und Percy Rohde  
für Mehr Demokratie



## Vorwort

Dieses Papier ist aus Diskussionen der Arbeitskreise Demokratiethemen und Europa/Welt sowie des Bundesvorstandes von *Mehr Demokratie e.V.* hervorgegangen. Es soll interessierten Bürgern, Journalisten, Politikern etc. als Grundlage für die Meinungsbildung und Diskussion dienen. Der Abdruck ist unter Angabe der Quelle und unserer Internetseite [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de) ausdrücklich erlaubt. Bitte senden ein Belegexemplar an unser Berliner Büro:

Mehr Demokratie e.V.  
Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin  
Fax 030-420 82 380, Tel. 030-420 82370

Wir empfehlen sehr, beim Lesen des vorliegenden Papiers den Text des „Vertrages über eine Verfassung für Europa“ zur Hand zu haben, denn soweit wir uns auf die Verfassung beziehen, sind die Quellangaben in den Text eingefügt. Es gibt wenigstens drei Möglichkeiten, an ein Exemplar des Verfassungsvertrages zu kommen:

1. Über das Internet unter: <http://www.bpb.de/files/OASNMH.pdf>
2. Über die Informationszentren der Europäischen Union, die es in größeren Städten gibt. Hier liegen kostenlose Exemplare aus. Die Adressen der Informationszentren in Deutschland sind hier aufgeführt: <http://www.eu-kommission.de/html/wir/infostellen.asp>
3. Über die Bundeszentrale für politische Bildung, für 2,- EURO unter: [http://www.bpb.de/publikationen/LNUCFX,,0,Verfassung\\_der\\_Europ%EAischen\\_Uni\\_on.html](http://www.bpb.de/publikationen/LNUCFX,,0,Verfassung_der_Europ%EAischen_Uni_on.html). Oder Bestellung per Post: Bestellnummer 1474 bei der Bundeszentrale für politische Bildung, Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Tel.: +49 (0)1888 - 515 0, Fax: +49 (0)1888 - 515 113

Wir danken Marie Dulaurier für ihre kompetente Unterstützung bei der Erstellung dieses Papiers. Roman Huber, Martin Tell, Tim Weber, Uwe Krink Franz Isemann, Daniel Schily, Gerald Häfner, Ronald Pabst und Joachim Tesch danken wir für ihre kritischen und konstruktiven Beiträge. Allen bei der Diskussion dieses Papiers beteiligten Mitgliedern der angesprochenen Arbeitskreise und des Bundesvorstandes sei ebenfalls gedankt.

Dieses Papier soll regelmäßig überarbeitet und aktualisiert werden. Kritik und Verbesserungsvorschläge sind daher auch in Zukunft erwünscht:

[percy.rohde@mehr-demokratie.de](mailto:percy.rohde@mehr-demokratie.de) oder [michael.efler@mehr-demokratie.de](mailto:michael.efler@mehr-demokratie.de).

Weitere Informationen zum Thema finden Sie auf unserer Homepage:

[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

Mehr Demokratie finanziert sich aus Spenden von Bürgerinnen und Bürgern. Wenn Ihnen unser Anliegen zusagt, wären wir für Ihre Unterstützung sehr dankbar, denn mit den wachsenden Aufgaben wächst auch unser Bedarf an Unterstützung.

Mehr Demokratie e.V., BfS München, BLZ 700 205 00, Nr. 885 81 05

*Michael Efler und Percy Rohde, 5.5.2005*



# Kritik der Europäischen Union aus demokratiepolitischer Perspektive

## *Inhalt*

<b>Vorwort.....</b>	<b>1</b>
<b>I. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Demokratiepolitische Probleme in der EU und im Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa .....</b>	<b>6</b>
<b>a) Europäische Integration ohne angemessene demokratische Legitimation .....</b>	<b>6</b>
Der Integrationsprozess in Europa ist seit je her undemokratisch angelegt.....	6
Undemokratischer Verfassungsgebungsprozess .....	7
Zentralisierung von Kompetenzen und Macht auf EU-Ebene .....	9
1. Weitgehende Ermächtigung der EU.....	9
2. Flexibilitätsklausel.....	10
3. Wirkungsschwache Subsidiaritätskontrolle .....	11
4. Methode der offenen Koordinierung (MOK) .....	11
5. Ausweitung von qualifizierten Entscheidungen im Ministerrat .....	11
6. Verfassungsänderungen ohne parlamentarische Ratifikation .....	11
<b>b) Demokratie in den EU-Institutionen .....</b>	<b>12</b>
Keine Referenden und Volksentscheide .....	13
Durchbrochene Gewaltenteilung .....	13
Das Europaparlament ist kein echtes Parlament.....	13
Exekutivlastigkeit der EU .....	14
Starker Einfluss der Lobbyisten in der EU .....	15
Exkurs: Der Europäische Haftbefehl – Risiko für den Rechtsstaat .....	16
Mangelnde demokratische Kontrolle in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) .....	17
Mr. Europa - der Europäische „Außenminister“ .....	17
Die Immunität von Bediensteten und Beamten der EU .....	18
Fehlende europäische Öffentlichkeit .....	18
<b>III. Schlussbemerkungen .....</b>	<b>19</b>
<b>Endnoten.....</b>	<b>20</b>





## I. Einleitung

**„We should not lower our normative standards to make them fit the EU reality“**

Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Universität Mannheim<sup>1</sup>

In diesem Papier stellt *Mehr Demokratie* e.V. seine kritische Analyse der EU vor. Diese wurde - im Sinne des Selbstverständnisses von *Mehr Demokratie* - allein unter *demokratischen* Kriterien<sup>2</sup> durchgeführt. Das bedeutet, dass politische *Inhalte* (wie etwa Wirtschafts-, Sozial-, Militär- oder Agrarpolitik), soweit sie demokratische Aspekte nicht direkt berühren, nicht betrachtet wurden. Die Kritik ist vorwiegend aus der Perspektive der Bundesrepublik Deutschland geschrieben und nicht in jedem Fall auf andere EU-Mitgliedsstaaten übertragbar. Neben dem Ist-Zustand der EU werden auch potenzielle demokratiepolitische Probleme des Entwurfs für einen Verfassungsvertrag für Europa behandelt. Ganz bewusst konzentrieren wir uns auf die Darlegung der demokratiepolitischen *Schwächen* der EU. Die positiven Seiten der Europäischen Integration und der EU-Verfassung – die es unbestritten auch gibt – werden ohnehin in den meisten Analysen und offiziellen Verlautbarungen in den Vordergrund gestellt. In einem nächsten Schritt planen wir im Laufe des Jahres 2005 konstruktive Verbesserungsvorschläge für eine demokratischere EU auszuarbeiten.

Wir sind davon überzeugt, dass eine rein demokratisch motivierte Kritik der EU seitens einer zivilgesellschaftlichen Organisation einen bislang noch ausstehenden, aber unverzichtbaren Beitrag zur öffentlichen Diskussion darstellt. Denn in der Demokratie stehen die Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt; aus ihrem Willen heraus müssen sämtliche Institutionen ihre letztendliche Legitimation beziehen. Doch weil die EU-Institutionen die Macht haben, unsere grundgesetzlich verfasste Demokratie – und die anderer europäischer Staaten – grundlegend zu transformieren, darf die Diskussion um Europa nicht allein von wenigen Vertretern des EU-Projektes geführt werden, sondern müssen sich demokratisch gesinnte Bürger als Individuen und in organisierter Form selbst einbringen. Diesen Prozess zu unterstützen, ist unser erhofftes Ziel.

In jedem Fall sind folgende Argumente zurückzuweisen, mit denen eine demokratische Kritik der EU abgewehrt oder relativiert werden soll:

**Zurückweisung des *sui generis*-Arguments:** Häufig wird behauptet, die EU sei nicht unter nationalstaatlichen Kriterien zu bewerten und damit auch nicht unter Kriterien nationaler Demokratie; sie sei vielmehr ein Konstrukt „*sui generis*“, also „eigener Art“, angesiedelt irgendwo zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Diese letztere Feststellung ist sicher richtig. Doch lässt sich damit demokratische Kritik nicht abwehren, denn Demokratie beruht auf Werten, Prinzipien und Institutionen, die *formulierbar und einzufordern sein müssen*, damit Demokratie entstehen und fortbestehen kann. Daher muss auch die EU sich an gängigen Demokratiestandards messen lassen. Eine EU-Kritik in demokratietheoretischer Perspektive ist auch deshalb gerechtfertigt

- weil auch das Grundgesetz, für das die europäische Integration folgenreich ist, auf demokratischen Grundsätzen beruht.



- weil die EU selbst, laut der Präambel des Entwurfes für einen Verfassungsvertrag, die Demokratie „stärken“ will. Wie könnte sie dies jemals tun, ohne selbst demokratische Werte umzusetzen und sich der eigenen Wirkung auf die existierenden Demokratien bewusst zu sein?
- und weil ohne die zugestandene Möglichkeit einer demokratischen Kritik, die EU schon allein deshalb abzulehnen wäre.

**Zurückweisung des *output*-Arguments:** Befürworter des realen EU-Integrationsprozesses rechtfertigen diesen häufig mit den „positiven“ Auswirkungen für die Bürger. Darunter verstehen sie beispielsweise ein gesteigertes Wirtschaftswachstum durch den Binnenmarkt, Friedenssicherung, billigere Flüge, studentische Austauschprogramme, usw.; das heißt, man versucht, mit dem politischen „output“ (Ergebnis) zu überzeugen um das Problem der fehlenden demokratischen Legitimation zu umgehen. Doch eine solche Bewertung ist nicht gerechtfertigt oder sogar gefährlich, denn:

- von einer großen Mehrheit befürwortete, einzelne Entwicklungen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zahl der strittigen Einzelpunkte wohl weit höher liegt. Man denke hier nur an die Euro-Kontroverse.
- Demokratietheoretiker haben immer wieder darauf hingewiesen, dass Demokratien nicht oder nur sehr begrenzt unter dem Kriterium des outputs zu bewerten sind<sup>3</sup>. Dies scheint unmittelbar einleuchtend, denn wenn es wirklich so unumstritten wäre, was wünschenswerte outputs sind und was nicht, dann wäre die Demokratie mit ihren komplizierten Deliberations- und Entscheidungsfindungsverfahren wahrlich überflüssig.
- output-Argumente werden auch von autoritären Regimen regelmäßig herangezogen, um deren fehlende demokratische Legitimation mit der partiellen Zufriedenstellung der Bürger zu überdecken. Deshalb sind auch von der Mehrheit als wünschenswert betrachtete Entwicklungen aus demokratischer Sicht nicht legitim, wenn diese nicht aus demokratischen Prozessen hervor gegangen sind!



## II. Demokratiepolitische Probleme in der EU und im Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa

In Teil a) unserer Analyse liegt der Schwerpunkt auf den Prozessen der Ermächtigung und Zentralisierung der EU zulasten der Demokratien der Mitgliedsstaaten und auf der weitgehend fehlenden Legitimation dieses Ermächtigungsprozesses. Im Teil b) werden wir dann die Funktionsweise der EU-Institutionen auf EU-Ebene unter demokratischem Gesichtspunkt betrachten.

### a) Europäische Integration ohne angemessene demokratische Legitimation

#### Der Integrationsprozess in Europa ist seit je her undemokratisch angelegt

Das EU-Integrationsprojekt der letzten Jahrzehnte<sup>4</sup> war stets konzipiert als ein kontinuierliches Schaffen von Tatsachen durch eine demokratisch kaum zugängliche Elite; es wurde in der Bundesrepublik Deutschland getragen von der Erwartung einer nachträglichen Zustimmung der Bürger.<sup>5</sup> Das bedeutet nicht, dass die Bürger sich grundsätzlich gegen eine Kooperation der Staaten Europas aussprechen – das ist nicht der Fall. Aber es ist deutlich, dass die aus Umfragen bekannten Einstellungen der Bürger häufig genug im (oft krassen) Gegensatz zu der von der EU (und ihren Vorgängern) verfolgten politischen Zielen lagen. So steht etwa der derzeitige Beschleunigungsprozess der Integration im Vergleich zur Entwicklung der deutschen Bürgermeinung zu dieser Politik (siehe Abb. 1). Dieser von den EU-Politikern durchaus wahrgenommene Kontrast zwischen den eigenen Zielen und den Vorstellungen der Bürger verleitet sie oft zu gezielter Verdeckung der eigentlichen Absichten<sup>6</sup>. Die Vorgehensweise bei der Vorantreibung des Integrationsprozesses ist daher als paternalistisch zu bezeichnen und abzulehnen.

Der Legitimationsmangel der Integration ist aber im Kern schon strukturell bedingt. Denn die Grundlagen der EU beruhen auf internationalen Vertragsabschlüssen; und internationale Verträge – wie die gesamte Außenpolitik – sind in fast allen modernen Demokratien unzureichend legitimiert, weil die Initiative meist nur von der Regierungsexekutive ausgeht<sup>7</sup>. Die Parlamente neigen zur relativ unkritischen „Absegnung“ der Vorlagen. Hierzu erläutert der Bundestagsabgeordnete Herrmann Scheer:

„Es gibt kaum noch praktische Korrekturmöglichkeiten internationaler Verträge, wenn sich ihre Umsetzung als unverhältnismäßig, unzulänglich, verfehlt oder gar verhängnisvoll herausgestellt hat – zumindest keine rechtzeitig und selbstbestimmt ergreifbaren; es sei denn, die Vertragstreue wird gebrochen. Das Parlament eines Staates kann ein fehlerhaftes Gesetz innerhalb einer Wahlperiode mehrfach ändern. Internationale Verträge sind demgegenüber fest wie Beton. ... Insofern stellt die um sich greifende Praxis einer geradezu inflationären Regelungsdichte internationaler Verträge einen politischen Missbrauch des internationalen Vertragsrechts dar.“<sup>8</sup>

Aus dem völkerrechtlichen Charakter und dem von den Integrationsbefürwortern ausgeübten moralischen Druck ergibt sich schließlich die „Durchwinkmentalität“, die auch nicht zuletzt auch unser eigenes Parlament auszeichnet:

„... die meisten Abgeordneten jedenfalls des Deutschen Bundestages [pflegen] den Gemeinschaftsverträgen blindlings zuzustimmen ...; denn deren Ablehnung gilt als politisch inkorrekt. Einen messbaren Einfluss haben die Abgeordneten auf die Verträge ... nicht, ... vor al-



lem weil die Materie der Verträge völkervertraglich festgelegt ist und die Regierung sich gebunden hat.“<sup>9</sup>

Die Frage der Demokratisierung der europäischen Integration hängt somit eng mit der Frage nach der Demokratisierung der Außenpolitik zusammen.

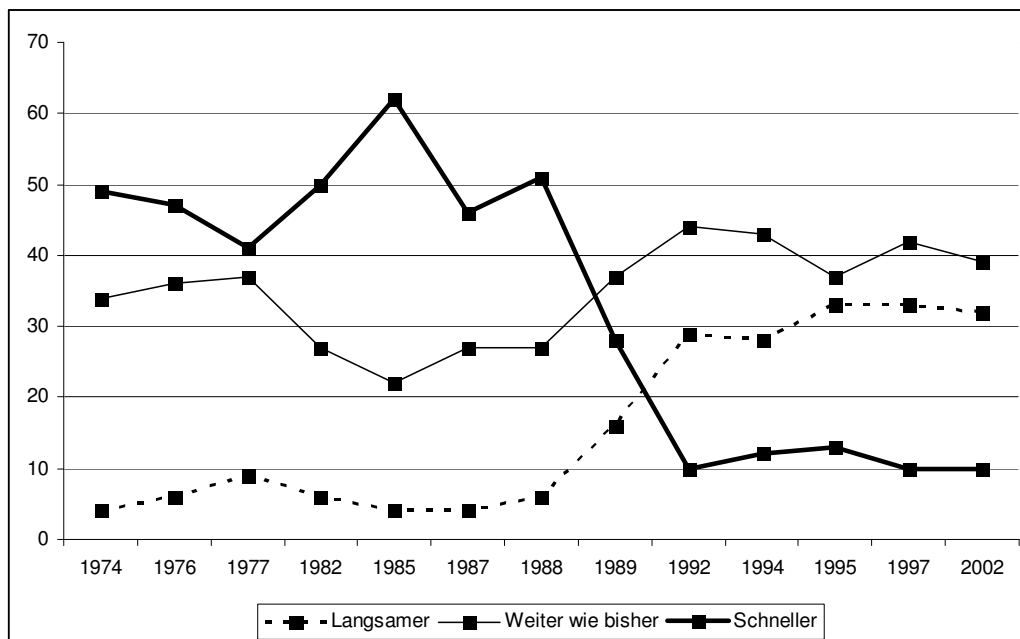


Abb. 1. Das bevorzugte Tempo der europäischen Integration laut Umfragen des Eurobarometer und des IfD. Angaben in Prozent. Bis 1989 Westdeutschland, danach Gesamtdeutschland.<sup>10</sup>

### Undemokratischer Verfassungsgebungsprozess

Der derzeitig zur Ratifikation vorgelegte Entwurf eines Vertrages für eine Verfassung für Europa unterscheidet sich formal nicht von früheren Vertragsstufen der Europäischen Union: es handelt sich um einen zwischenstaatlichen Vertrag. Doch wurde ihm von seinen Initiatoren durch die Bezeichnung „Verfassung“ und durch das gewählte Konventsverfahren zur Ausarbeitung des Vorschlages die Bedeutung einer Verfassung zugeteilt. Aufgrund dieses selbst gesetzten Anspruches muss sich auch der Verfassungsvertrag an Kriterien der üblichen Verfassungsgebung messen lassen. Es zeigt sich, dass der Prozess von der Ausarbeitung bis zur Ratifikation in demokratischer Perspektive enttäuschend ist:

Verfassungskonvent unzureichend legitimiert und nicht bürgernah: Dem Konvent mit seinem selbst erklärten Auftrag der Erarbeitung eines Entwurfes eines Verfassungsvertrages fehlte die demokratische Legitimation. Der Konvent war nicht von den Bürgern der Staaten Europas eingesetzt, gewählt oder bestätigt worden. Denn weder die Regierungen selbst noch die EU-Institutionen sind ohne direkten Rückhalt der Bürger befugt, der EU eine Verfassung zu geben.

Scheintransparenz: Die Plenumsitzungen des Konventes waren zwar öffentlich; auch wurden die Anträge aus dem Konvent über das Internet zugänglich gemacht. Doch wurden im Konvent keine Entscheidungen durch Abstimmungen getroffen. Entschieden wurde allein im Prä-



sidium des Konventes, das nichtöffentlich tagte und von dessen Beratungen auch keine Protokolle vorliegen. Die Transparenz, für die sich der Konvent selbst lobte, fehlte also an entscheidender Stelle. Das eigentliche Zustandekommen der Verfassung blieb für die Beobachter, ja für die Konventsmitglieder selbst, im Dunkeln.

Selbstherrliches Präsidium: Der heute vorliegende Verfassungsentwurf beruht auf dem unbekanntem, aber in jedem Falle nicht legitimierten Entscheidungsmodus einer Hand voll Präsidiumsmitglieder (vor allem des Präsidenten Giscard d'Estaing), die selbstherrlich über die Berücksichtigung oder Verwerfung von Konventsvorschlägen entschieden und so den „Konsens“ feststellten.<sup>11</sup>

Unzureichende Deliberation: Die wirklich substanzielle Arbeit des Konventes geschah unter erheblichem Zeitdruck, weil konkrete Verfassungstexte innerhalb des Konventprozesses erst sehr spät und auch nur Zug um Zug vorgelegt wurden. Wesentliche Teile des Entwurfes wie z.B. der gesamte Teil III (321 der insgesamt 448 Artikel der Verfassung) konnten nicht mehr angemessen diskutiert werden. Auch als der Vertragsentwurf der Regierungskonferenz vorgelegt wurde, blieb eine eingehende Diskussion aus. Die Staats- und Regierungschefs haben sich zunächst unter der italienischen und dann der irischen Ratspräsidentschaft mit dem Entwurf beschäftigt. Die italienische Präsidentschaft hat sich hierbei durch die – glücklicherweise letztlich gescheiterte – undemokratische Absicht hervorgetan, den Entwurf ohne substanzielle Diskussion und unverändert (!) durchzuwinken. Aber auch unter der irischen Führung haben die Staats- und Regierungschefs nur einige wenige Male über den Entwurf diskutiert und auch dann nur über die strittigsten Punkte.<sup>12</sup> Angesichts des Zeitdrucks und unbefriedigenden demokratischen Strukturen des Konventes ist dies sehr problematisch.

Undemokratischer Ratifikationsprozess: Die Ratifikation der Verfassung wird in nur 10 der 25 EU-Mitgliedsstaaten durch Volksentscheid erfolgen<sup>13</sup>, in den restlichen Ländern ratifizieren die Parlamente – auch in solchen, in denen sich eine große Mehrheit der Bevölkerung und viele Verfassungsexperten für ein Referendum aussprechen. Die Referenden in den 10 Mitgliedsstaaten finden ungleichzeitig statt, wodurch eine politisch-strategische Terminierung möglich wird. So wird verständlich, warum Spanien als erstes Land über die EU-Verfassung abstimmen durfte – dort war die in Meinungsumfragen prognostizierte Zustimmung am höchsten. Davon erhoffte man sich einen entsprechenden Effekt auf die folgenden Referenden. Außerdem wird durch die Ungleichzeitigkeit der Druck auf einzelne Staaten erhöht. Es ist bezeichnend, dass der Niederländische Ministerpräsident öffentlich in Erwägung zog, das Referendum in den Niederlanden nicht stattfinden zu lassen, falls die französische Bevölkerung sich in ihrem Referendum gegen die Verfassung entscheidet.

Öffentliche Debatten zur EU-Verfassung scheinen in vielen Staaten nicht erwünscht zu sein. In Spanien wurden eine ganze Reihe von Neutralitätskriterien verletzt. Unter anderem erhielt die Ja-Seite ca. das 10fache an öffentlichen Geldern im Vergleich zur Nein-Seite; die Medienberichterstattung war extrem einseitig.<sup>14</sup> Ein besonders krasses Beispiel einer Ratifikation ohne Deliberation stellt Litauen dar, das den Entwurf zu einem Zeitpunkt ratifiziert hat, als dieser noch nicht einmal im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht war. Erst nach der Ratifikation wurde öffentlich bekannt, dass der ins Litauische übersetzte Verfassungstext 400 (!) Übersetzungsfehler enthielt.

Ein weiteres Problem im Ratifikationsprozess ist die teilweise Vorwegnahme von Verfassungsinhalten. Mehrere Neuerungen im Verfassungsentwurf wurden schon vor der Ratifikation eingeführt. Beispielsweise hat die seit langem von der europäischen Militärindustrie geforderte und durch deren Lobbyismus in den Verfassungsentwurf gelangte Europäische Verteidigungsagentur<sup>15</sup> bereits im Jahr 2004 ihren Betrieb aufgenommen. Unabhängig von den ju-



ristischen Schwierigkeiten stellt sich die politische Frage, warum der Verfassungsvertragsentwurf denn überhaupt noch der Ratifikation ggf. durch Referendum unterzogen werden soll, wenn wichtige Verfassungsbestimmungen schon vorweg angewandt werden.<sup>16</sup> Dies stellt eine fundamentale Missachtung demokratischer Grundwerte dar, weil Parlamente und Bürger vor vollendete Tatsachen gestellt werden.

Die Ratifizierung der Verfassung in der Bundesrepublik Deutschland: Wie noch ausführlich beschrieben wird, setzen sich die Wichtigsten Demokratieprobleme in der EU-Verfassung fort. Da es in Deutschland noch nie einen Volksentscheid über einen wichtigen Schritt der Europäischen Integration gegeben hat, wäre es gerade im Falle der EU-Verfassung wichtig gewesen, ein (faïres) Referendum abzuhalten. Die Deutsche Bundesregierung hat sich aber anders als die meisten unserer Nachbarstaaten gegen einen solchen Weg entschlossen und geht den „sicheren“ Weg der Ratifizierung durch Bundestag und Bundesrat. Dabei wird die Terminsetzung der Beschlüsse nicht nach sachlichen Gesichtspunkten ausgewählt, sondern nach strategischen. Beispielsweise wurde der Termin für die Ratifikation durch den Bundestag und Bundesrat (12.5. bzw. 27.5.) möglichst nah an den Volksentscheid in Frankreich über die EU-Verfassung gelegt, um die dortige JA-Kampagne der Regierung zu unterstützen.

Häufig wird argumentiert, es genüge eine parlamentarische Ratifikation, da es sich um einen internationalen Vertrag handele und nicht um eine Verfassung.<sup>17</sup> Dem ist entgegenzuhalten, dass es nicht der formale Aspekt einer Verfassung ist, der aus demokratischer Sicht eine Abstimmung notwendig erscheinen lässt, sondern vielmehr der Grad an Kompetenzübertragung, also an Souveränitätsabtretung. Insofern wären aus Sicht von *Mehr Demokratie* schon die dem Verfassungsvertrag vorangegangenen Vertragsstufen zur Abstimmung zu stellen gewesen, wie dies etwa in Dänemark oder der Schweiz üblich ist. Die Versäumnisse der Vergangenheit dürfen nicht als Rechtfertigung weiterer Versäumnisse dienen. Außerdem werden Länder wie z.B. Luxemburg und die Niederlande über den Verfassungsvertrag abstimmen, die noch nie in ihrer Geschichte einen Volksentscheid durchgeführt haben. Offensichtlich wird diese Vertragsstufe also als besonders legitimationsbedürftig angesehen.

### **Zentralisierung von Kompetenzen und Macht auf EU-Ebene**

Die Zuweisung von Kompetenzen und die Art ihrer Ausübung ist eine der wichtigsten Machtfragen schlechthin<sup>18</sup>. Die Europäische Union hat im Verlaufe ihrer Geschichte sukzessive ihren Zuständigkeitsbereich auf immer bedeutendere Politikbereiche ausgedehnt. Mittlerweile werden deutlich mehr als die Hälfte aller neuen Gesetze nicht mehr in den nationalen Parlamenten erlassen, sondern in den Brüsseler Institutionen.

Der Entwurf der Europäischen Verfassung schreibt diesen Prozess fest und verlagert weitere Kompetenzen auf die EU. Außerdem werden durch zahlreiche dynamische Klauseln bereits die nächsten Ausweitungen des EU-Machtbereiches de facto festgelegt. Entgegen dem Auftrag der Erklärung von Laeken wurde eine Zurückverweisung einzelner Politikbereiche an die Mitgliedsstaaten zu keinem Zeitpunkt ernsthaft vom Konvent oder der Regierungskonferenz geprüft.

#### **1. Weitgehende Ermächtigung der EU**

Nach dem Verfassungsentwurf kann die EU auf so gut wie allen Politikbereichen – allerdings in sehr unterschiedlicher Art und Weise – gesetzgeberisch tätig werden bzw. Maßnahmen ergreifen. Die Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten werden in drei Gruppen eingeteilt:



- Ausschließliche Zuständigkeit der Union: In diesen Politikbereichen darf nur die EU gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen (Art. I-12 (1)). In Art. I-13 sind die betroffenen Bereiche aufgelistet: Währung, Zoll, biologische Meeresschätze, Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkt erforderlichen Wettbewerbsregeln, Außenhandel.
- Geteilte Zuständigkeit: Es ist wichtig zu verstehen, was mit „geteilter“ Zuständigkeit gemeint ist. Dies wird in Art. I-12 (2) erläutert: „Überträgt die Verfassung der Union für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, so können die Union und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. *Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben.*“ (Hervorhebung durch die Autoren) Tatsächlich handelt es sich bei den Bereichen mit geteilter Zuständigkeit also um Bereiche mit *Vorgriffsrecht* der EU vor den Mitgliedstaaten<sup>19</sup>. In Art. I-14 sind die Bereiche mit „geteilter“ Zuständigkeit aufgelistet: Binnenmarkt, Innen- und Rechtspolitik, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr und transeuropäische Netze, Energie, Sozialpolitik, Umwelt, Verbraucherschutz, gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt.  
Nur in den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt; Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe werden die Zuständigkeiten von EU und Mitgliedstaaten tatsächlich „geteilt“, also parallel ausgeübt (Art. I-14 (3) und (4)).
- Koordinierungs- und Ergänzungskompetenzen der Union: Nach Art. I-12 (5) kann die EU Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung durchführen, „ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union ... an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt.“ Es handelt sich hier vorwiegend um finanzielle Unterstützungen<sup>20</sup>. Das Unionshandeln führt daher auch nicht zu Harmonisierung. In Art. I-15 sind die für diese Art von Zuständigkeit vorgesehenen Bereiche aufgelistet: Industrie, Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Kultur, Katastrophenschutz, Tourismus, Verwaltungszusammenarbeit.

Dazu kommen noch die sehr intensiv geregelten Sonderbereiche GASP (siehe dort) sowie die Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten. Mit Sport, Tourismus, Verwaltungszusammenarbeit und Katastrophenschutz bekommt die EU nach dem Verfassungsentwurf komplett neue Politikbereiche übertragen.<sup>21</sup>

## 2. Flexibilitätsklausel

Ein zentrales Grundprinzip der EU ist der „Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“ (Art. I-11(2)). Er besagt, dass die Union nur für diejenigen Bereiche zuständig ist, für die ihr die Mitgliedstaaten Aufgaben ausdrücklich zugewiesen haben. Doch laut der Flexibilitätsklausel der EU-Verfassung (Art. I-18) kann die EU unter Umgehung dieses Grundsatzes Maßnahmen ergreifen, wenn der Ministerrat dies einstimmig beschließt und das Europäische Parlament zustimmt. Im Nizza-Vertrag gibt es eine ähnliche Klausel (Art. 308 EGV), deren Anwendbarkeit aber auf den Binnenmarkt beschränkt ist. Diese Binnenmarktgeneralklausel war in der Vergangenheit eine der am Häufigsten genutzten Rechtsgrundlagen der EU. Sogar eine Verordnung zur Terrorismusbekämpfung wurde trotz fehlender Kompetenzgrundlage über dieses Instrument erlassen<sup>22</sup>, was zeigt, wie stark in Brüssel die Versuchung ist, den



Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung zu umgehen. Entsprechend soll nun laut Verfassungsvertrag der Anwendungsbereich der Flexibilitätsklausel auf sämtliche im Teil III der Verfassung angeführten Politikbereiche ausgedehnt werden. Mit der neuen Flexibilitätsklausel wird also ein Instrument zur Verfügung gestellt, das im Dienste einer weiteren Zentralisierung ohne mitgliedstaatlicher Legitimierung steht.

### 3. Wirkungsschwache Subsidiaritätskontrolle<sup>23</sup>

Eine wirksame vorbeugende Subsidiaritätskontrolle gibt es ausgerechnet nicht für die Organe, die am Dringendsten darauf angewiesen wären – die nationalen Parlamente. Diese haben nach dem Verfassungsentwurf (Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) lediglich ein Beschwerderecht und auch dies nur, wenn 1/3 aller nationalen Parlamente innerhalb von sechs Wochen eine entsprechende Stellungnahme abgeben. Innerhalb dieser kurzen Frist ist es für die nationalen Parlamente kaum möglich, neben der Kontrolle ihrer nationalen Regierung und der nationalen Gesetzgebung auch noch die zahlreichen Rechtsaktsentwürfe der EU auf die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zu kontrollieren. Und selbst wenn es 1/3 der nationalen Parlamente gelingen sollte, innerhalb der Frist eine Verletzung dieses Prinzips darzulegen, so führt dies nur zu einer erneuten „Überprüfung“ des Entwurfes des Rechtsaktes durch die Europäische Kommission.<sup>24</sup>

### 4. Methode der offenen Koordinierung (MOK)

Ein zentrales Instrument der schleichenden Kompetenzerweiterung ist die sog. „Methode der offenen Koordinierung“.<sup>25</sup> Es handelt sich dabei um ein Instrument *„mittelbarer Politikabstimmung, bei dem auf Ratsebene Ziele formuliert werden, deren nationalstaatliche Erreichung dann durch ein ... transnationales Monitoring gegenseitig überwacht wird.“*<sup>26</sup> Durch eine *last-minute*-Initiative im Konvent wurde die MOK auf weitere Bereiche (Gesundheitswesen, Sozialpolitik, Forschung und technologische Entwicklung und Industrie) ausgedehnt. Nach Einschätzung der Autoren Bauer und Knöll (siehe vorherige Fußnote) bewirkt die MOK eine „demokratiethoretisch bedenkliche(n) Ausweitung horizontaler Verflechtungsstrukturen“ und führt zu einer *„unter Legitimationsgesichtspunkten ... weiteren Verlagerung der Politikkompetenz auf die Exekutive“*.

### 5. Ausweitung von qualifizierten Entscheidungen im Ministerrat

In einem engen Zusammenhang mit der Kompetenzfrage steht die zunehmende Ausweitung von Entscheidungen im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit (QMV). Diese ist auf der Basis einer klaren, nicht zentralistischen Kompetenzordnung zu begrüßen, da es Blockaden eines einzigen Staates unmöglich und damit die Union handlungsfähig macht. Angesichts der beschriebenen Defizite mit der Kompetenzverteilung verstärkt die Tendenz zu immer mehr Mehrheitsentscheidungen aber den Zentralismus.

### 6. Verfassungsänderungen ohne parlamentarische Ratifikation

Der Verfassungsentwurf enthält im Unterschied zu den bisherigen Verträgen zwei als *Passarelle* bezeichnete Möglichkeiten, Teile der Verfassung ohne das bisherige Erfordernis der Einstimmigkeit und der Ratifikation abzuändern. Da wäre zunächst das *„vereinfachte Änderungsverfahren“*, mit dem einerseits ermöglicht wird, vom Einstimmigkeitsprinzip zur qualifizierten Mehrheit überzugehen und andererseits, vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen (IV-444). Voraussetzung ist ein einstimmiger Ratsbeschluss und die Zustimmung des Europäischen Parlamentes. Jedes nationale Parlament hat ein Vetorecht. Ein nationales Referendum – wie es bei Vertragsreformen in einigen Mitgliedsstaaten sogar vorgeschrieben ist – wäre aber nicht möglich. So könnte etwa gegen den Widerstand der Be-



völkerung der EU-Mitgliedsstaaten beispielsweise der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Bereich der GASP vollzogen werden – und dies angesichts der noch zu beschreibenden sehr problematischen Bestimmungen dieses Politikbereiches aus demokratiepolitischer Sicht.

Die zweite Möglichkeit ist das sog. „vereinfachte Änderungsverfahren betreffend die internen Politikbereiche der Union“ (IV-445). Danach ist es möglich, 154 der 321 Bestimmungen des Teils III der Verfassung (ausgenommen sind vor allem die GASP und die institutionellen Bestimmungen) ohne eine Regierungskonferenz und ohne Zustimmung des Europäischen Parlamentes zu ändern, sofern es nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union kommt. Alle Mitgliedsstaaten müssen einem solchen einstimmigen Ratsbeschluss zustimmen, wobei im Unterschied zum ordentlichen Verfassungsänderungsverfahren (IV-443) nicht von einer „Ratifikation“, sondern lediglich einer „Zustimmung“ gesprochen wird. Es ist daher unklar, ob die Zustimmung der nationalen Parlamente bzw. durch Referendum erforderlich ist. Der Vorbehalt, dass es keine Zuständigkeitsausweitung geben darf, bedeutet nicht besonders viel. Denn dies bezieht sich auf die Politikbereiche. Die Union hat aber bereits jetzt eine Zuständigkeit in fast allen Politikbereichen. Wichtig sind vor allem die Handlungsermächtigungen innerhalb der bereits übertragenen Politikbereiche (auch Kompetenzergänzung genannt). Diese können aber sehr wohl im Wege der Passarelle ausgebaut werden.

\*\*\*

Das Ergebnis dieses ersten Teils unserer kritischen Analyse ist, dass der europäische Integrationsprozess von den politischen Eliten an den Bürgerinnen und Bürgern vorbei durchgeführt wird. Die vorgeschlagene EU-Verfassung würde diese Entwicklung fortführen, weil sie wirkungsvolle Automatismen zur weiteren Ermächtigung der EU enthält, die aus demokratischer Perspektive hoch problematisch sind. Von einer Festsetzung der Zuständigkeiten von EU und den Mitgliedstaaten, wie dies von einer „echten“ Verfassung zu erwarten wäre, kann also keine Rede sein. Die Politologin Heidrun Abromeit fasst die Situation so zusammen:

„Der Kern des viel beklagten „europäischen Demokratiedefizits“ besteht ... darin, dass – bei wachsendem Anteil europäischen Rechts, das auf die nationalstaatliche Ebene durchgreift – die in den Mitgliedstaaten geltenden Partizipationschancen entwertet werden. Die nationalen Parlamente sind nur noch begrenzt zuständig für die Entscheidungen, denen die Bürger dann unterworfen sind; die Rechte und Kompetenzen der Länder (in den Bundesstaaten unter den Mitgliedstaaten) sind weder gegenüber `europäischem Zugriff` noch auch gegenüber der jeweils eigenen Bundesebene gesichert.“<sup>27</sup>

Inzwischen befasst sich auch das Bundesverfassungsgericht mit dem Problem. Gegenüber der Wochenzeitung DIE ZEIT sagte Richter Winfried Hassemer: „Wir müssen prüfen, ob wir nicht schon zu viel von unserer Staatlichkeit nach Europa transportiert haben.“<sup>28</sup>

## b) Demokratie in den EU-Institutionen

Stand im Teil a) der Kritik die Frage im Vordergrund, wie demokratisch legitim das Integrationsprojekt insgesamt bzw. wie die Kompetenzzuweisung zwischen EU und den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedsstaaten abläuft, so befasst sich Teil b) mit den EU-Institutionen selbst und analysiert, wie demokratisch die ihnen übertragenen Kompetenzen behandelt werden. Obwohl beide Perspektiven fließend ineinander übergehen, müssen sie in einer demokra-



tischen Bewertung dennoch voneinander getrennt betrachtet werden; denn der Prozess der Kompetenzabtretung und ihre fehlende Legitimation sollte aus demokratischer Perspektive der Einsetzung und damit auch der Bewertung der neuen Institutionen vorangestellt sein.

### **Keine Referenden und Volksentscheide**

Der Verfassungsentwurf sieht zwar eine Volksinitiative vor, d.h. eine von mindestens einer Million Unionsbürgern unterschriebenen Aufforderung an die EU-Kommission, einen Rechtsakt zu erlassen (Art. I-47 (4)); diese Initiative führt aber lediglich zu einer Befassung der Kommission mit dem Initiativantrag und kann ins Leere laufen. Darüber hinaus gibt es in der EU keine direktdemokratischen Beteiligungsformen wie z.B. europaweite Volksentscheide oder obligatorische und fakultative Referenden.<sup>29</sup> Darin unterscheidet sich die EU von fast allen EU-Mitgliedsstaaten. Das Initiativrecht im eigentlichen Sinne liegt weiterhin allein bei der EU-Kommission (siehe unten).

Die Europäische Integration ist zumindest in der Bundesrepublik Deutschland ein *top-down*-Prozess der politischen Eliten. Noch nie wurden die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland bei einer Vertragsreform gefragt. Ob es um den Europäischen Binnenmarkt, den Maastricht-Vertrag oder den Euro ging - nie wurde es als notwendig erachtet, diese fundamentalen Weichenstellungen im Wege eines Referendums zu entscheiden. Daher ist es wenig erstaunlich, dass sich das Interesse an Europapolitik in Deutschland sehr in Grenzen hält<sup>30</sup>.

### **Durchbrochene Gewaltenteilung**

Mit der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von 1776 ist das von den Philosophen Locke, Montesquieu und anderen entwickelte Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative zum ersten Mal realisiert und ist seither elementarer Bestandteil jeder (repräsentativen) Demokratie. Durch die Gewaltenteilung soll politischer Machtmissbrauch minimiert werden. Das Prinzip der Gewaltenteilung wird auf EU-Ebene in Bezug auf die Trennung von Exekutive und Legislative durchbrochen. Nationale Minister, die auf nationaler Ebene Gesetze ausführen oder initiieren, haben auf europäischer Ebene die Kompetenz, Gesetze zu verabschieden (Art. I-23 (1))<sup>31</sup>. Die Europäische Kommission, die innerhalb der EU der Exekutive am nächsten kommt, hat das *Initiativrecht*, also das Recht, Rechtsakte vorzuschlagen. Das eigentliche Legislativorgan, das Parlament, hat dieses Recht bislang nicht (siehe unten).

### **Das Europaparlament ist kein echtes Parlament**

Das Europäische Parlament wird direkt von den EU-Bürgerinnen und -bürgern gewählt und ist damit das am besten legitimierte Organ der EU. Doch trotz kontinuierlicher Kompetenzstärkung ist es kein echtes Parlament. Dafür fehlen ihm (auch laut EU-Verfassung) weiterhin wesentliche Merkmale, denn:

1. es hat kein Initiativrecht.<sup>32</sup> Die indirekt legitimierte Europäische Kommission besitzt das Initiativmonopol für Rechtsakte (Art. I-26 (2)). Daher tummeln sich tausende von Lobbyisten im Umfeld der Europäischen Kommission (siehe genauer weiter unten). Das Initiativmonopol der Kommission erschwert auch die Einführung europaweiter Volksentscheide. Denn dessen Einführung würde die europäischen Bürger über die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes stellen. Dies dürfte auf psychologischen (das EP versteht sich nicht als gegenüber den Bürgern untergeordnet) und juristischen (zumindest in Deutschland hat das Prinzip der Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksentscheidung ungeschriebenen Verfassungsrang) Widerstand stoßen.



2. es ist nicht berechtigt, die Kommission vorzuschlagen und zu wählen. In nationalstaatlichen Demokratien wählt normaler Weise das Parlament die bzw. Teil der Regierungsexekutive. Die nahe liegende Entsprechung auf EU-Ebene wäre die Wahl der Kommission oder zumindest des Kommissionspräsidenten durch das Europaparlament. Doch steht dem Europaparlament dieses Recht nicht zu. Auch nach dem Verfassungsentwurf (Art. I-27) erhält das EP lediglich eine Art Bestätigungsrecht. Denn es ist der Europäische Rat, der dem Europäischen Parlament unter Berücksichtigung der Wahlergebnisse zum Europäischen Parlament einen Kandidaten vorschlägt. Die entscheidende Auswahl hat also der Europäische Rat. Das EP hat nur eine Blockademöglichkeit, aber keine Möglichkeit, selbst Kandidaten vorzuschlagen und zu wählen.

Diese Kritik orientiert sich allerdings an nationalstaatlichen Kriterien eines Parlamentes und soll nicht etwa die - demokratisch zu behandelnde - Frage vorgreifend beantworten, ob das EU-Parlament einem „echten“ Parlament weiter angenähert werden soll oder nicht. Dennoch ist es wichtig, zu vermerken, dass die Bezeichnung „Parlament“ für dieses EU-Organ nicht wirklich angemessen ist.

### **Exekutivlastigkeit der EU**

Das beschriebene Initiativmonopol der Kommission führt zu einer Exekutivlastigkeit gegenüber der Legislative. Die Konsequenz ist, dass die Anstöße für Politik im Vergleich zu nationalstaatlichen Demokratien weniger von gewählten Amtsträgern ausgehen, sondern stärker von sehr indirekt eingesetzten Amtsträgern auf Zeit (der Kommission) und deren Beamten. Die Wahlen zum Europaparlament werden dadurch entwertet, weil tatsächlich die Kommission die dominierende Institution im europäischen Gesetzgebungsverfahren ist. Auf die Kommission haben die Bürgerinnen und Bürger aber nur einen sehr mittelbaren Einfluss<sup>33</sup>, nämlich über die Wahl ihrer nationalen Parlamente, die dann die Regierungschefs wählen, welche wiederum je einen EU-Kommissar vorschlagen. Zudem sind die Kommissare für fünf Jahre eingesetzt (Art. I-26 (3)), was die Legislaturperiode vieler nationaler Staats- und Regierungschefs übersteigt und somit den relativen Einfluss der Kommissionsexekutive gegenüber der Ratslegislative weiter stärkt.

Die Dominanz der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament wird auch im Vergleich der Mitarbeiterzahlen offenbar. Von den 38.959 Menschen, die bei der EU als Beamte oder Zeitbedienstete beschäftigt sind, arbeiten 26.648 für die Kommission, während für das Parlament lediglich 5.531 und für den Ministerrat nur 3.280 Personen arbeiten. Die restlichen 3.500 verteilen sich auf die zahlreichen unterschiedlichen EU-Agenturen.<sup>34</sup>

Die Exekutivlastigkeit verstärkt sich weiter durch die wachsende Zahl von EU-Kommissaren im Zuge der EU-Erweiterung. Denn es bleibt laut Verfassungsvertrag bis 2014 beim Prinzip „Ein Staat, ein Kommissar“ (Art. I-26 (5)). Dies ist aus Perspektive des Gleichheitsprinzips einerseits zu begrüßen, weil so alle Staaten über eine eigene Repräsentanz in der Kommission verfügen. Diese Regelung hat aber auch gravierende Nachteile. Nach der Osterweiterung gibt es nunmehr 25, ab 2007 27 oder 28 Kommissare, die alle ihren eigenen Zuständigkeitsbereich haben werden. Der Regulierungsdrang der Kommission dürfte damit noch weiter gesteigert werden, weil sich jeder Kommissar auf seinem Gebiet beweisen will. Der Anteil der von der EU beschlossenen Rechtsakte gegenüber den von den Mitgliedsstaaten beschlossenen Gesetzen dürfte sich dadurch ebenfalls weiter erhöhen. Erst ab 2014 wird eine Reduzierung auf 2/3 der Mitgliedsstaaten vorgenommen (Art. I-26 (6)). Dies sind dann wahrscheinlich immer noch 18-20 Kommissare.



Neben den ordentlichen und beratenden Organen schafft der Verfassungsentwurf nicht weniger als neun ständige Ausschüsse und Komitees auf Ebene des Rates oder der Kommission: Wirtschafts- und Finanzausschuss (III-192); Beschäftigungsausschuss (III-208); Ausschuss für Sozialschutz (III-217); beratender Ausschuss von Verkehrssachverständigen (III-244); ständiger Ausschuss im Bereich der inneren Sicherheit (III-261); Politisches und sicherheitspolitisches Komitee (III-307); Komitee für Verhandlungen über internationale Verträge im Handelsbereich (III-315, der einflussreiche jetzige 133er-Ausschuss); Sonderausschuss bei Verhandlungen über internationale Verträge (III-325); Ausschuss der ständigen Vertreter (III-344, auch unter COREPER bekannt). Alle Gremien werden durch Beamte der Mitgliedsstaaten oder der Kommission besetzt. Ihnen kommen rechtlich mit Ausnahme des Ausschusses der ständigen Vertreter, der sogar Verfahrensbeschlüsse treffen kann, vor allem vorbereitende Aufgaben zu. Die tatsächliche Bedeutung dieser Ausschüsse ist aber bedeutend höher einzuschätzen, da gerade die Mitglieder des Rates aufgrund ihrer Doppelbelastung als nationale und Europapolitiker verstärkt auf diesen Sachverstand angewiesen sind. Die bereits in den Nationalstaaten zu beobachtenden Tendenz der faktischen Verlagerung von Entscheidungen in nicht demokratisch legitimierte Expertengremien wird somit auf EU-Ebene nicht nur fortgeschrieben sondern sogar institutionalisiert.

### **Starker Einfluss der Lobbyisten in der EU**

Brüssel ist Mekka des Lobbyismus.<sup>35</sup> Zurzeit sind 15.000 Interessenvertreter vor Ort. Allein im Europäischen Parlament ließen sich 6401 (Stand 11.4.2005) Lobbyisten registrieren. Gegenwärtig sind nahezu alle nationalen Interessengruppen in Brüssel vertreten. Neben Verbänden sind auch über 200 multinationale Konzerne mit Verbindungsbüros vertreten. Seit Mitte der 80er Jahre gibt es zahlreiche Lobbyagenturen. Mittlerweise existieren etwa 250 Kanzleien und Beratungsbüros.

Obwohl Lobbyismus auch auf nationalstaatlicher Ebene problematisch ist<sup>36</sup>, so ist seine Bedeutung in Brüssel doch noch weit größer. Wohl kaum eine EU-Richtlinie kommt ohne die Mitwirkung von Lobbyisten zustande. Im Gegensatz etwa zum Bundestag, dem - anders als dem EU-Parlament - ein Wissenschaftlicher Dienst zur Seite steht, wird auf EU-Ebene weit häufiger direkt auf Lobbyisten als Politikberater zurückgegriffen. Die EU-Abgeordneten sehen in den von Unternehmen und Verbänden gelieferten Informationen wesentliches Basiswissen. Doch der wohl entscheidende Grund, warum Lobbyismus in der EU ein besonders gravierendes Demokratieproblem darstellt, liegt in der beschriebenen Exekutivlastigkeit der EU. Diese ermöglicht Lobbyisten einen erheblich leichteren Zugang zu den Entscheidungsträgern.

**Exkurs: Der Europäische Haftbefehl – Risiko für den Rechtsstaat**

Bis zum Jahr 2004 war die Auslieferung deutscher Staatsbürger per Grundgesetz untersagt. Doch mit dem Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl<sup>37</sup>, der von 24 der 25 EU-Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt worden ist, wird ein rechtsstaatlich bedenkliches Instrument im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit eingeführt. Ein europäischer Haftbefehl kann sich auf alle Straftaten beziehen, die in dem den Haftbefehl ausstellenden Staat (Ausstellungsstaat) mit mindestens 12 Monaten Freiheitsentziehung versehen sind (Art. 2 (1) Rahmenbeschluss). Für den Fall, dass eine Straftat mit mindestens 3 Jahren Haft bedroht und einer Straftat aus einem – erweiterbaren – Katalog von 32 Straftaten<sup>38</sup> zugeordnet werden kann, muss der Haftbefehl vollstreckt werden, d.h. die verdächtige Person ist festzunehmen und auszuliefern. Ein Verdächtiger könnte sich in einem solchen Fall nur wegen formeller Verstöße gegen eine Auslieferung wehren. Dabei spielt keine Rolle, ob die Handlung im Land des vollstreckenden Staates (Vollstreckungsstaat) als Straftat angesehen wird (Art. 2 (2)). Die Handlung muss nicht einmal zwingend im Hoheitsgebiet des Ausstellungssstaates vorgenommen worden sein. Bei allen anderen Straftaten *kann* die Strafbarkeit im Vollstreckungsstaat geprüft werden.

Ein Beispiel soll die Problematik verdeutlichen: Mit dem Europäischen Haftbefehl *muss* ein deutscher Staatsbürger – wenn die beschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind - an Italien ausgeliefert werden, selbst wenn diese Handlung in Deutschland nicht strafbar ist. Selbst wenn die Handlung in Deutschland erfolgt ist und keinerlei Bezug zu Italien hat, *kann* die Auslieferung erfolgen.

Der allgemeine Rechtsgrundsatz *Ne bis in idem* (nicht zweimal wegen derselben Tat) kann bei dem Verfahren umgangen werden. Wer in einem Drittstaat (also keinem EU-Mitgliedsstaat) bestraft worden ist, kann wegen derselben Handlung an einen EU-Mitgliedsstaat ausgeliefert und erneut bestraft werden. Außerdem ist die Schutzpflicht eines Staates für seine eigenen Staatsbürger betroffen: „Denn mit dem Europäischen Haftbefehl gelten nun in Deutschland ausländische Rechtsnormen, an deren Entstehung deutsche Volksvertreter nicht mitwirken konnten“<sup>39</sup>.

Bis September 2004 sind 2.603 Haftbefehle ausgestellt, daraufhin 653 Menschen festgenommen und 104 ausgeliefert worden<sup>40</sup>. In Deutschland ist wegen der Umsetzung des Rahmenbeschlusses das Grundgesetz geändert worden und die Bestimmung des Art. 16 (2) GG „Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden.“ mit einem Gesetzesvorbehalt für Auslieferungen an Mitgliedsstaaten der EU versehen worden<sup>41</sup>. Bisher wurden 19 Bundesbürger ausgeliefert, wobei es sich keineswegs immer um Kapitalverbrechen handelte. In einem Fall wurde ein Mann wegen Verletzung der Unterhaltspflicht nach Litauen ausgeliefert<sup>42</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht wird im Laufe des Jahres 2005 über die Vereinbarkeit des Europäischen Haftbefehles mit dem Grundgesetz entscheiden. Dieses Verfahren erfährt bereits jetzt eine große publizistische Beachtung<sup>43</sup>. Bei den bisherigen Verhandlungen hat sich herausgestellt, dass die parlamentarische Umsetzung des Rahmenbeschlusses in Deutschland unter großem Zeitdruck und unter Verkennung der Rechtslage erfolgte. Denn Rahmenbeschlüsse in der Innen- und Rechtspolitik der Union lassen den nationalen Parlamenten einen relativ großen Spielraum für die Umsetzung in nationales Recht, der aber vom Bundestag nicht genutzt wurde<sup>44</sup>.



## **Mangelnde demokratische Kontrolle in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)**

Der Verfassungsvertrag sieht weit reichende Veränderungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vor (Art. I-40, 41, III-294 ff.). Dazu gehören die Aufrüstungsverpflichtung für alle Mitgliedsstaaten (Art. I-41 (3)).<sup>45</sup>; eine „Verteidigungsagentur“ (anfangs noch als Rüstungsagentur bezeichnet), die bereits eingerichtet wurde und u.a. für die Einhaltung der Aufrüstungsverpflichtung zuständig ist<sup>46</sup> (Art. I-41 (3)); sowie die Ermöglichung von Kampfeinsätzen außerhalb des Hoheitsgebietes der Union (Art. III-309 (1)).

Über all diese Punkte kann trefflich gestritten werden, *Mehr Demokratie* positioniert sich hierzu nicht. Allerdings ist fraglich, ob eine ausreichende demokratische Kontrolle gewährleistet ist. Entscheidungen über die GASP erfordern zwar Einstimmigkeit, aber ein Übergang zum Mehrheitsverfahren ist möglich, mit Ausnahme des Bereichs Verteidigungspolitik (Art. III-300 (1), (3) und (4)). Es existiert keine EU-parlamentarische Mitbestimmung im gesamten Bereich der GASP. Das Europaparlament hat lediglich ein Anhörungsrecht (Art. I-41 (8)). Außerdem besteht keine gerichtliche Kontrolle, d.h., der EuGH ist nicht zuständig (Art. III-376). Es ist zu fragen, ob damit nicht auch der Parlamentsvorbehalt in Deutschland für Bundeswehreinätze ausgehöhlt wird. In dieser Kombination aus weitgehenden Handlungsermächtigungen und fehlenden Kontrollmechanismen liegt das besondere Demokratiedefizit der GASP.

## **Mr. Europa - der Europäische „Außenminister“**

Nach Inkrafttreten der europäischen Verfassung wird sich möglicherweise der „Europäische Außenminister“ (Art. I-28) zur mächtigsten Position innerhalb des EU-Institutionsgefüges entwickeln. Gemessen jedenfalls an den ihm unterstellten Politikbereichen ist seine Macht beachtlich im Vergleich zu dem, was in demokratischen Nationalstaaten üblich ist. Der „Außenminister“ ist zuständig (Art. I-28 (1) + (4)) für

- die Außen- und Sicherheitspolitik
- die Sicherheits- und Verteidigungspolitik
- die Gemeinsame Handelspolitik (WTO, GATS, etc.)
- die Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe
- die Entwicklungszusammenarbeit
- Internationale Verträge und
- die Beziehungen zu internationalen Organisationen.

Der „Außenminister“ gehört außerdem der Kommission als Vizepräsident an (Art. I-28 (4)) und nimmt an allen Beratungen des Europäischen Rates teil (Art. I-21 (2)). Da dieser nach dem Konsensprinzip entscheidet, ist der „Außenminister“ damit de facto Mitglied dieses wichtigsten aller EU-Gremien. Er führt den Vorsitz im Rat auswärtige Angelegenheiten (Art. I-28 (3)). (Dies ist im Übrigen der einzige permanente Ministerrat; alle anderen Räte werden nach dem Prinzip der Teampräsidentschaft rotierend geleitet.)

Aus demokratiepolitischer Perspektive ergeben sich folgende Probleme: Ein Grundgedanke der Demokratie ist die Begrenzung und Kontrolle von Macht<sup>47</sup>. Auch wenn sich derzeit noch nicht abzeichnet, dass die Regierungschefs der Nationalstaaten das Heft der Außenpolitik aus der Hand geben, kann sich die Position des Außenministers aufgrund der im Vertrag angelegten Verantwortungsbereiche zur zentralen Machtinstitution entwickeln. Diese käme dann eher der eines europäischen Präsidenten gleich und sollte daher politisch auch als solche erkennbar und legitimiert sein. Ein Risiko geht auch von der fehlenden parlamentarischen und gerichtli-



chen Kontrolle der GASP aus, in der der Außenminister eine wichtige Rolle spielen wird. Darüber hinaus wird mit der oben stehenden Liste der Politikfelder die in jedem demokratischen Staat selbstverständliche ministeriale Trennung von Außen- und Verteidigungspolitik rückgängig gemacht.

### **Die Immunität von Bediensteten und Beamten der EU**

Bedienstete und Beamte der EU sind im Unterscheid zu ihren nationalen Kollegen in den Mitgliedsstaaten vor Strafverfolgung geschützt. Art. 11 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union befreit EU-Beamte von der Gerichtsbarkeit bezüglich ihrer Amtshandlungen einschließlich ihrer mündlichen und schriftlichen Äußerungen. Das gilt auch nach Beendigung der Amtstätigkeit. Dieses Protokoll stammt aus dem Jahre 1965 und hat – bis auf sprachliche Anpassungen – unverändert Eingang in den Verfassungsentwurf gefunden. Lediglich bei Streitigkeiten zwischen der Union und ihren Bediensteten sowie bei der Haftung gegenüber der Union kann dieses Prinzip durchbrochen werden, nicht aber im Verhältnis zu den Bürgern der Union.

Dieses Konzept hat seine Wurzeln in diplomatischer Tradition und passt schon längst nicht mehr zu einer supranationalen Organisation wie der EU, die in vielfältigster Weise in das Leben der Bürgerinnen und Bürger eingreift. Es sollte im eigenen Interesse der europäischen Institutionen liegen, die Immunität abzuschaffen, da sich in den letzten Jahren immer mehr Korruptions- und Betrugsfälle zutragen, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU weiter erschüttert haben.

### **Fehlende europäische Öffentlichkeit**

Ein gravierendes Problem ist, dass es immer noch keine ausreichende europäische Öffentlichkeit gibt. Europapolitische Fragen spielen in nationalen Wahlkämpfen nur selten eine Rolle. Dies führt dazu, dass die Ausweitung der Kompetenzen und Macht der EU weitgehend lautlos vollzogen wird. Die europäischen Staats- und Regierungschefs sind nur selten mit einer kritischen Öffentlichkeit konfrontiert. Erstaunlich ist auch, dass die Beteiligung an den Europawahlen trotz sukzessiver Erweiterung der Parlamentskompetenzen immer weiter abnimmt. Dadurch ergibt sich insgesamt eine unzureichende Legitimation der EU-Politik.

\*\*\*

In diesem zweiten Teil der Analyse wurden weitere demokratische Mängel der EU dargelegt. Insgesamt liegen die Probleme überwiegend auf der Ebene der demokratischen Kontrolle, der Responsivität<sup>48</sup> und der Partizipation. Auch mit Inkrafttreten des EU-Verfassungsvertrages wird der berühmte Ausspruch von EU-Kommissar Günter Verheugen noch zutreffen: “Würde sich die EU bei uns um Beitritt bewerben, müssten wir sagen: demokratisch ungenügend.”



### III. Schlussbemerkungen

**„Insgesamt stellt das europäische Entscheidungssystem sich dar als ... nach fast allen normativen Gesichtspunkten demokratisch hoch-defizitär. ... Seine Demokratisierung dürfte einige institutionelle Phantasie erfordern.“**

Prof. Dr. Heidrun Abromeit, Technische Universität Darmstadt.<sup>49</sup>

Mit diesem Kritikpapier positioniert sich *Mehr Demokratie* zum ersten Mal in Bezug auf die demokratischen Prozesse innerhalb der EU. In späteren Versionen soll die Kritik laufend präzisiert und vervollständigt werden, wobei wir hier auch auf die Unterstützung unserer Leserinnen und Leser hoffen.

Wir möchten nochmals betonen, dass sich *Mehr Demokratie* nicht für oder gegen einen EU-Verfassungsvertrag ausspricht. Eine solche inhaltspolitische Positionierung entspräche nicht dem Selbstverständnis unserer Organisation. Unsere Kritik ist vielmehr aus einer rein demokratietheoretischen Perspektive entstanden, die das Prinzip der Bürgersouveränität besonders berücksichtigt. So meinen wir, dass erstens die umfassenden Kompetenzabtretungen im Rahmen des Europaprojektes eines höheren Maßes an Legitimation bedürfen, als in der Vergangenheit realisiert wurde; und zweitens, dass Kompetenzabtretungen demokratisch nur dann zu verantworten sind, wenn auf der neuen Ebene wenigstens ähnlich hohe demokratische Standards realisiert werden, wie auf der Ebene, die Kompetenzen abtritt. Im Rahmen der Erarbeitung und Ratifizierung der EU-Verfassung sind in beiden Punkten wichtige Chancen ignoriert worden. So haben Regierung und Bundestag es schlicht verweigert, ihren Spielraum zu nutzen und wenigstens für den vorliegenden EU-Verfassungsvertrag ein Referendum zu ermöglichen. Der Verfassungsvertrag selbst wiederum löst die in der Erklärung von Laeken geäußerten Versprechungen einer Demokratisierung der EU nur teilweise ein, sodass von einer Beseitigung des „Demokratiedefizits“ nicht die Rede sein kann. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger bleibt die EU (auch mit Verfassungsvertrag) ein Gebilde mit zu geringen Maßen an Legitimation, demokratischer Kontrolle, Responsivität, öffentlicher Diskussion und Beteiligungsmöglichkeiten.

Mit unserer Kritik legen wir bewusst kein Alternativkonzept für eine demokratische Reform der EU-Institutionen nahe, sondern konzentrieren uns auf das Aufzeigen von demokratischen Mängeln; denn allein deren Verständnis, Überprüfung, Bewusstmachung und öffentliche Diskussion stellen bereits einen hohen Eigenwert dar. Gerade in Deutschland steht die öffentliche Problematisierung (im Gegensatz zur wissenschaftlichen) noch aus. Konkrete Reformvorschläge seitens *Mehr Demokratie* sollen in einem zweiten Schritt folgen.

Fasst man die Ergebnisse unserer Analyse zusammen, so ergibt sich folgende Bewertung. Die EU stellt sich dar als ein Staatenverbund im Spannungsfeld zwischen Bundesstaat (Föderation) und Staatenbund (Bund von souveränen Nationalstaaten), an den allerdings aufgrund der Vielzahl von übertragenen Kompetenzen und Regelungsbefugnisse ähnlich hohe Demokratieansprüche herangetragen werden müssen, wie an nationalstaatliche Demokratien. Die Demokratiebilanz des EU-Integrationsprozesses ist negativ. Den Mitgliedsstaaten - und damit den in der Regel relativ demokratischeren Systemen - werden immer mehr Kompetenzen entzo-



gen, ohne dass dieser Prozess angemessen demokratisch kontrolliert und legitimiert wäre. Gleichzeitig weist die EU-Ebene eine ganze Fülle von Verstößen gegen zum Teil fundamentale Demokratieprinzipien auf (Gewaltenteilung, Rechte des Parlamentes, Verantwortlichkeit der Regierung, Verfassungsreferendum, etc.). Die EU-Verfassung führt diese Entwicklung fort, indem sie sich mit eher halbherzigen institutionellen Reformen zufrieden gibt. Doch eine EU, die ohne angemessene Beteiligung des Souveräns immer staatsähnlichere Züge annimmt, muss zwangsläufig in eine tiefe demokratische Legitimationskrise geraten, bei der letztendlich alle Seiten Verlierer sein werden: die Idee eines vereinten Europas, die Bürger und die Demokratie. Wir hoffen deshalb auf eine sich bald entfaltende öffentliche Diskussion über die EU und ihre Bedeutung für die Demokratie in Europa, an der sich Bürger, Organisationen der Zivilgesellschaft, Journalisten, Politiker und Wissenschaftler gleichermaßen beteiligen.

## Endnoten

<sup>1</sup> Aus: Kohler-Koch, B. (1999). Europe in Search of Legitimate Governance. *ARENA Working Papers, WP 99/27*, [http://www.arena.uio.no/publications/wp99\\_27.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp99_27.htm).

<sup>2</sup> Wir gehen hier von einem Demokratiekonzept aus, das etwa dem von Hans-Joachim Lauth nahe kommt: Lauth, H.-J. (2004). *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

<sup>3</sup> Zum Thema output-Legitimation folgende Zitate:

Nelson, W. N. (1980). *On justifying democracy*. London: Routledge:

"'Democracy' is to be defined in terms of procedures, not in terms of substantive policy" (S. 3).

Abromeit, H. (2002). *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*. Opladen: Leske+Budrich:

„...um die These, output-Legitimation könne (demokratische) input-Legitimation ersetzen, als demokratisch defizitär abzuweisen ... reicht es, zwei systematische Überlegungen ins Feld zu führen. Die eine bezieht sich auf die Frage, wann eine Problemlösung als ‚effektiv, gut und richtig‘ gelten darf. Bei den meisten kollektiv zu entscheidenden Sachproblemen gibt es kein unabwiesbares ‚gut und richtig‘, wie sich schon daran erkennen lässt, dass sich auch die ausgewiesenen Sachverständigen nur selten einig sind. ... Dies verweist darauf, dass es im Allgemeinen ratsam ist, Problemlösungen auf dem Verhandlungsweg zu finden; für die Beurteilung der dort gefundenen Kompromisse aber fehlen wiederum die eindeutigen Kriterien.“ (S. 18)

„Der langen Rede kurzer Sinn ist der, dass es vom demokratischen Standpunkt aus ‚selbst-legitimierende‘ Politik nicht geben kann, unabhängig davon, für wie gut ihre Macher sie halten. ... Output-Legitimierung funktioniert nicht wirklich; sie bedarf der Ergänzung durch input-Legitimierung – zumindest in dem Sinne, dass Konsens hergestellt wird für die zeiträumlich sowie nach Aufgaben begrenzte und mit Zielvorgaben versehene Auslagerung von Entscheidungen in quasi-nicht-politische Agenturen.“ (S. 19)

„Optimal-Ergebnisse, ob dies nun effektiv problemlösendes oder vernunftgemäßes Regieren meint, könnten eine Republik der Experten und Manager oder auch eine Republik der Weisen begründen; wozu bedürften sie der Demokratie? Doch unglücklicherweise gehen die Auffassungen darüber, was die jeweils ‚richtige‘ und die ‚gerechte‘ Problemlösung ist, weit auseinander; befragt man zwei Experten, erhält man drei verschiedene Meinungen. Auch weiß man nicht, was ‚Weisheit‘ ist; man erkundigt sich nur einmal bei den Sozialwissenschaftlern und den Philosophen. Entscheidend bleibt immer, was ‚unten‘, an der Basis, ankommt, und so bleibt der Bezug zu den Individuen und ihren Präferenzen unverzichtbar, unabhängig davon, wie inkompetent oder wie ‚unweise‘ sie sind. Die einzige Qualitätsnorm, die an Entscheidungsergebnisse anzulegen ist, ist dann die der Fairness und Gerechtigkeit, und die ist, der oben dargelegten Definition folgend, wiederum allein prozessual zu bestimmen: ‚Ungerecht‘ ist es wenn man Entscheidungen unterworfen wird, von deren Zustandekommen man ausgeschlossen war.“ (S. 166)

„Demokratie ist essentiell Beteiligung und insofern essentiell prozedural. Wird sie ... mit individueller Selbstbestimmung identifiziert, lässt sie sich nicht zugleich auch über Politikergebnisse definieren, seien diese nun ideell (‚der Vernunft gemäß‘) oder materiell (‚Wohlfahrtsstaat‘) verstanden.“ (S. 173)



Lauth, H.-J. (2004). *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften:

„... mit der Vorstellung, „Demokratie“ nur über das Ergebnis, die Outputleistung und nicht über politische Partizipation zu definieren, [werden] zentrale Grundlagen der Demokratie verletzt. Die Entscheidungsträger beanspruchen hier nicht nur ein Erkenntnismonopol, sondern degradieren den Bürger zum Objekt, der der paternalistischen Aufsicht des Staates untersteht.“ (S. 38)

„Wenn auch Demokratien unvernünftige Lösungen produzieren können, so eignet sich die Beurteilung der (sozio-ökonomischen) Performanz nicht als Kriterium der Regimeklassifizierung. Es ist durchaus möglich, dass auch in autoritären Regimen Ergebnisse produziert werden, die sich als sinnvoll für die Entwicklung des Landes erweisen können und sogar von der Mehrheit der Bevölkerung getragen werden. Dies wird von autoritären Regierungen unter Umständen sogar angestrebt, da die *output*-Erzeugung neben der ideologischen Fundierung des Regimes den einzigen Weg bildet, seine Legitimität (im Sinne einer spezifischen Legitimation) zu erhöhen.“ (S. 44f.)

„In einer Demokratie können aufgrund der dem demokratischen Entscheidungsprozesses immanenten Unsicherheit keine materiellen Inhalte a priori festgelegt werden, da genau diese erst a posteriori – als Resultat der Verfahren – feststehen können. Allerdings können einige Ergebnisse ausgeschlossen werden ... Auszuschließen sind ... genau diejenigen Entscheidungen, welche die Grundlagen der gewählten Verfahren wiederum selbst unterminieren. ... so bleibt der Zielhorizont demokratischen Handelns nicht gänzlich unbestimmt.“ (S. 45f)

<sup>4</sup> Einen historischen Überblick über den Integrationsprozess liefert beispielsweise Brunn, G. (2002). *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute* (Vol. 472). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

<sup>5</sup> Siehe dazu etwa den Kommentar von Heribert Prantl (2005, 22. April). Das Irgendwann-Europa. *Süddeutsche Zeitung*, S. 4. In zahlreichen anderen Staaten hat es dagegen Volksentscheide beim Beitritt zur EU oder bei wichtigen Integrationsschritten wie dem Maastricht-Vertrag oder dem EURO gegeben.

<sup>6</sup> In diesem Zusammenhang erlangte folgendes Zitat einige Berühmtheit: „Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter - Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.“ Premierminister von Luxemburg Jean-Claude Juncker im SPIEGEL 52/1999). Ein weiteres Zitat in diesem Zusammenhang stammt von Giuliano Amato, dem Vizepräsidenten des EU-Konventes: „In Europe one needs to act 'as if' - as if what was wanted was little, in order to obtain much, as if States were to remain sovereign to convince them to concede sovereignty ... The Commission in Brussels, for example, should act as if it were a technical instrument, in order to be able to be treated as a government. And so on by disguise and subterfuge.“ Aus einem Interview mit Barbara Spinelli, *La Stampa*, 13-7-2000.

<sup>7</sup> Siehe etwa Besson, W., & Jasper, G. (1991). *Das Leitbild der modernen Demokratie. Bausteine einer freiheitlichen Staatsordnung*. München: Paul List Verlag, Kapitel 7: Demokratie und Außenpolitik Der permanente Konflikt.

<sup>8</sup> Scheer, H. (2003). *Die Politiker*. München: Antje Kunstmann, S. 133.

<sup>9</sup> (Schachtschneider, K. A. (2004). „Deutschland nach dem Konventsentwurf einer `Verfassung für Europa““. *Recht und Politik*, 39, 202-215.)

<sup>10</sup> Daten aus: Noelle-Neumann, E., & Petersen, T. (2002). Die Bürger in Deutschland. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Europa-Handbuch* (S. 618-635): Bundeszentrale für politische Bildung.

<sup>11</sup> Eine wertvolle Insiderperspektive gibt Gisela Stuart, Mitglied des Präsidiums des Konventes, über die zweifelhafte Arbeitsweise des Konvents: Gisela Stuart (2003, December 07). Caught in the coils of Giscard's folly. *TIMES* online, <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,2092-921964,00.html> Eine ausführlichere Darstellung findet sich im Buch der Autorin: Gisela Stuart (2003). „The Making of Europe's Constitution“, Fabian Society. [http://www.fabian-society.org.uk/press\\_office/display.asp?id=231&type=news&cat=24](http://www.fabian-society.org.uk/press_office/display.asp?id=231&type=news&cat=24)

<sup>12</sup> Fischer, K.: Der Europäische Verfassungsvertrag, 2005, S. 19-94.

<sup>13</sup> Argumente für ein Referendum über die EU-Verfassung in Deutschland finden sich in der Erklärung von Strempt unter [http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/bund/fotos\\_strempt/strempt\\_erklaerung\\_bund.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/bund/fotos_strempt/strempt_erklaerung_bund.pdf)

<sup>14</sup> Siehe: democracy international / Mas Democracia: Monitoring report on the Spanish Referendum. Madrid, Cologne 2005. [www.democracy-international.org/monitoring.html](http://www.democracy-international.org/monitoring.html)

<sup>15</sup> Die Verteidigungsagentur hieß im Konventsentwurf noch „Agentur für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten“ (Art. 40 (3) S. 3) .

<sup>16</sup> In diesen Zusammenhang sind auch Forderungen der österreichischen und der EP-Grünen zu bewerten, die europäische Bürgerinitiative bereits vor ihrem Inkrafttreten anzuwenden.



<sup>17</sup> Z.B. Bernd Ulrich: „Blöken gegen Europa. Die EU-Verfassung bedarf keiner Volksabstimmung“. DIE ZEIT, 32, 2004. Erhältlich unter: [http://www.zeit.de/2004/32/Glosse\\_1](http://www.zeit.de/2004/32/Glosse_1)

<sup>18</sup> Das zumindest vorläufige Scheitern der deutschen Föderalismuskommission verdeutlicht die Relevanz dieses Punktes.

<sup>19</sup> Unsere Interpretation von Art. I-12 (2) entspricht der auf offiziellen Seiten der EU wiedergegebenen: „In diesem Fall [der geteilten Zuständigkeit] haben die Mitgliedstaaten und die Union die Befugnis, in einem bestimmten Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden und rechtlich bindende Rechtsakte zu erlassen. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und so weit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben. Es handelt sich hier um eine Bestätigung der Rechtsprechung in der Frage des Vorrangs. In diese Kategorie fallen die meisten Zuständigkeiten der Union. Artikel I-14 enthält eine nicht erschöpfende Liste der geteilten Zuständigkeiten, die mit Ergänzungen in bestimmten Bereichen, wie dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der aktuellen Liste entspricht. Ferner finden sich hier Zuständigkeiten, die bisher den parallelen Zuständigkeiten zugeordnet waren. Es handelt sich um Zuständigkeiten in den Bereichen Forschung und technologische Entwicklung, Raumfahrt, Entwicklungszusammenarbeit sowie humanitäre Hilfe. In diesen Bereichen greift der Vorrang aber nicht; die Mitgliedstaaten können ihre Zuständigkeit weiterhin parallel zur Union ausüben, selbst wenn die Union die ihre in den betroffenen Bereichen ausgeübt hat.“

Aus: [http://europa.eu.int/scadplus/constitution/competences\\_de.htm](http://europa.eu.int/scadplus/constitution/competences_de.htm)

<sup>20</sup> Laut Darstellung auf der EU-Webpage [http://europa.eu.int/scadplus/constitution/competences\\_de.htm](http://europa.eu.int/scadplus/constitution/competences_de.htm)

<sup>21</sup> Katastrophenschutz und Fremdenverkehr waren zwar im Vertrag von Nizza unter den Tätigkeitsfeldern der Union benannt, aber es stand dem kein ausführender Artikel entgegen.

<sup>22</sup> Wehr, a.a.O., S. S. 65.

<sup>23</sup> Nach dem Grundsatz der Subsidiarität wird die Union nur in den Bereichen tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht von den Mitgliedsstaaten auf zentraler, regionaler oder kommunaler Ebene besser erreicht werden können (Art. I-11 (3)).

<sup>24</sup> Art. 7 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit lautet: „Nach Abschluss der Überprüfung kann die Kommission ... beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder in zurückzuziehen. Dieser Beschluss muss begründet werden.“

<sup>25</sup> Die MOK taucht im Verfassungsvertrag in verschiedenen Absätzen zu verschiedenen Politikfeldern als immer fast gleichlautende Formulierung auf (Art III-213, 250, 278, 279). Hier als Beispiel Art III-279 [Industrie] (2): „Die Mitgliedstaaten konsultieren einander in Verbindung mit der Kommission und koordinieren, soweit erforderlich, ihre Maßnahmen. Die Kommission kann alle Initiativen ergreifen, die dieser Koordinierung förderlich sind, insbesondere Initiativen, die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten. Das Europäische Parlament wird in vollem Umfang unterrichtet.“

<sup>26</sup> Siehe dazu: Bauer, M.W./ Knöll, R. (2003): „Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?“ Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2, 2003, S. 33-39. Erhältlich unter:

[http://www.bpb.de/publikationen/4VUBA4,0,0,Die Methode der offenen Koordinierung:Zukunft europ%EAischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung.html](http://www.bpb.de/publikationen/4VUBA4,0,0,Die_Methode_der_offenen_Koordinierung:Zukunft_europ%EAischer_Politikgestaltung_oder_schleichende_Zentralisierung.html)

<sup>27</sup> Abromeit, H. (2001). „Ein Maß für Demokratie. Europäische Demokratien im Vergleich.“ *Reihe Politikwissenschaft, Institut für Höhere Studien, Wien*, 76, S. 18.

<sup>28</sup> In: Martin Klingst (21. April 2005): „Wenn Jecken küssen“, in DIE ZEIT, Nr. 17, S. 13.

<sup>29</sup> Bei obligatorischen Referenden ist gesetzlich festgelegt, welche Themen zur Abstimmung gebracht werden müssen. Bei fakultativen Referenden haben die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, ein vom Parlament vorgeschlagenes Gesetz zur Abstimmung zu bringen. Dieses Instrument wird daher fast immer als Vetoinstrument genutzt.

<sup>30</sup> Dies geht regelmäßig aus den Befragungen im Rahmen des Eurobarometers hervor.

<sup>31</sup> Insofern handelt es sich bei der EU um eine Mischung zwischen durchbrochener horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung. Horizontale Gewaltenteilung meint die beschriebene Trennung von Legislative, Exekutive und Judikative. Vertikale Gewaltenteilung dagegen meint die Trennung der Zuständigkeiten zwischen einander über- bzw. untergeordneten Institutionen nach dem Subsidiaritätsprinzip.

<sup>32</sup> Dieses kann ihm aber in Sonderfällen eingeräumt werden, (Art. I-34 (2)). Davon ist im Verfassungsentwurf aber nur an ganz wenigen Stellen Gebrauch gemacht haben, z.B. Art. I-330 (1). Zudem handelt es sich dabei



ausschließlich um Fragen, die das Europäische Parlament betreffen, z.B. ein einheitliches europäisches Wahlrecht zum Europaparlament.

<sup>33</sup> Es bleibt abzuwarten, wie sich die beschriebene europäische Volksinitiative auswirken wird.

<sup>34</sup> Innerhalb der letzten 10 Jahre hat sich die EU-Beamtencharke damit um 12.000 erhöht. Alle Zahlen aus Friedrich, H.: „Die EU-Bürokratie schafft noch Arbeitsplätze“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.3.2005, S. 19.

<sup>35</sup> Siehe etwa den Reader „Lobby Planet - Guide to Brussels“ des Corporate Europe Observatory (CEO). <http://www.corporateeurope.org/docs/lobbycracy/lobbyplanet.pdf>

<sup>36</sup> Z.B. Thomas Leif, Rudolf Speth (2003): „Die Stille Macht“. Verlag für Sozialwissenschaften.

<sup>37</sup> Rat der Europäischen Union: Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, 7.6.2002.

<sup>38</sup> Dazu zählen u.a. Terrorismus, Menschen- und Waffenhandel, aber auch Cyberkriminalität, Nachahmung und Produktpiraterie.

<sup>39</sup> <http://www.heise.de/tp/r4/html/result.xhtml?url=/tp/r4/artikel/19/19849/1.html>

<sup>40</sup> European Commission: Report from the Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States, 23.2.2005, S. 4.

<sup>41</sup> Der vollständige Absatz 2 des Artikel 16 GG [Staatsangehörigkeit - Auslieferung] lautet: „*Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden. Durch Gesetz kann eine abweichende Regelung für Auslieferungen an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder an einen internationalen Gerichtshof getroffen werden, soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind.*“

<sup>42</sup> Hipp, D.: Fehler im Denksystem, Der Spiegel 16/2005, S. 48.

<sup>43</sup> Vgl. u.a. Bittner, J.: Gleiches Unrecht für alle, DIE ZEIT v. 6.4.2005, Nr. 15; Darnstädt, T./Hipp, D.: Die Leviathan-Frage, Der Spiegel 11/2005, S. 56-58; Prantl, H.: Karlsruhe contra Brüssel, Süddeutsche Zeitung, 11.4.2005, S. 4; Hipp, a.a.O., S. 48-49.

<sup>44</sup> Martin Klingst (21. April 2005): „Wenn Jecken küssen“, in DIE ZEIT, Nr. 17, S. 13.

<sup>45</sup> „Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“, Art. I-41 (3)

<sup>46</sup> Die Einrichtung der Rüstungsagentur geht auf eine jahrelange Lobbyarbeit der europäischen Rüstungsindustrie zurück, vgl. Frenzel, M.: Die Ghostwriter, Deutsche Welle, 30.5.2004, abrufbar unter <http://www.dw-wprld.de/dw/article/0,1564,1217551,00.html>. In Bezug auf den Konventsprozess schreibt die Deutsche Welle ebenda Folgendes: „Die Unterstützung geht soweit, dass Experten sogar davon sprechen, dass die Lobbyisten bei der Beschreibung der zukünftigen Verteidigungsagentur heimlich die Feder geführt hätten.“. Das BITS (Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit) erwartet eine Steigerung der Rüstungsausgaben durch die Agentur, vgl. Steinmetz, C.: „Es ist eine Aufrüstung“, Deutsche Welle, 29.5.2004, abrufbar unter <http://dw-works.de/dw/article/0,1564,1213857,00.html>.

<sup>47</sup> Siehe Beetham, D., Bracking, S., Kearton, I., & Weir, S. (2002). *International IDEA handbook on democracy assessment*. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International; Lauth, H.-J. (2004). *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

<sup>48</sup> Responsivität: Eine Regierung ist dann responsiv, wenn sich die Vorstellungen der Bürger sichtlich in ihrer Politik niederschlagen.

<sup>49</sup> Aus: Abromeit, H. (2001). Ein Maß für Demokratie. Europäische Demokratien im Vergleich. *Reihe Politikwissenschaft, Institut für Höhere Studien, Wien, 76.*