

# Demokratische Legitimation der EU

Die Legitimation der EU erwächst aus einem Bündel von institutionellen und prozeduralen Vorkehrungen und lässt sich nicht durch das simplifizierte Bild einer ununterbrochenen Legitimationskette erfassen.

## a) *Demokratiedefizit*

Nach *Art. 14 II UA 1 S. 3 EUV* repräsentiert das Parlament in einem *degressiv proportionalen Verhältnis* die Bevölkerung der einzelnen Mitgliedstaaten.

Durch den *Minoritätenschutz* bestimmter Länder aus *Art. 14 II UA 1 S. 4 EUV*, wonach ein Mitgliedstaat nicht mehr als **96 Sitze** haben darf, folgt jedoch, dass ein Abgeordneter eines bevölkerungsarmen Landes mehr Unionsbürger repräsentiert als ein Abgeordneter eines bevölkerungsreichen Landes.

Für die Wahlperiode 2019-2024 galt zunächst die für die vorhergehende Wahlperiode geltende abgestufte Sitzverteilung fort, derzufolge das Parlament 751 Mitglieder hat.

*Dies galt jedoch noch vor Austritt Großbritanniens:*

Ab dem 1. Februar wird das Europäische Parlament kleiner: Die Zahl der Sitze sinkt dann von 751 (die vom EU-Vertrag vorgegebene Höchstzahl) auf 705.

Von den 73 Sitzen Großbritanniens werden 27 auf einige der Mitgliedstaaten umverteilt und die restlichen 46 für künftige EU-Erweiterungen in Reserve gestellt.

Das vorgegebene Missverhältnis der Sitzverteilung lässt sich an folgendem Beispiel veranschaulichen:

Während Malta, als der Mitgliedstaat mit der geringsten Bevölkerungszahl (0,40 Mio. Einwohner), sechs Sitze im Europäischen Parlament innehat, standen Deutschland (82,50 Mio. Einwohner) seit der Wahlperiode 2014–2019 lediglich 96 Sitze zu. Der deutsche Abgeordnete vertritt damit ca. 854 000, der maltesische ca. 67 000 Einwohner.

Kleine Staaten stellen deshalb mehr Abgeordnete pro Einwohner als große. Beide haben jedoch im Parlament *das gleiche Stimmrecht*, also eine Stimme.

Demzufolge ist die *Wahlrechtsgleichheit beeinträchtigt*.

Das führte zur Feststellung eines Demokratiedefizits durch das BVerfG.

## b) *Doppelte Legitimation*

Die EU verschreibt sich demokratischen Grundsätzen, vgl. *Art. 2 und 10 EUV*. Deren Arbeitsweise beruht auf der *repräsentativen Demokratie*, vgl. *Art. 10 I EUV*. **Absatz 2 UAbs. 1** gibt diesem Prinzip eine konkretere Form, indem Unionsbürger auf Unionsebene unmittelbar vom Parlament vertreten werden (**unmittelbare Legitimation**).

**Abs. 2 UAbs. 2** wiederum bestimmt, dass die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat von den Staats- und Regierungschefs und im Rat von ihren jeweiligen Regierungsvertretern vertreten werden, die sich wiederum vor den nationalen Parlamenten verantworten sowie den Bürgern Rechenschaft ablegen müssen (mittelbare Legitimation).

Hierdurch soll eine Rückbindung an die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten stattfinden. Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV verlangt damit den mitgliedstaatlichen Verfassungen eine demokratische Ausgestaltung der Wahrnehmung europapolitischer Kompetenzen ab. Diese Organe sind nämlich zum einen **bei wesentlichen Akten der Union beteiligt**. Zum anderen verbleiben **Grundsatzentscheidungen**, z.B. im Hinblick auf Kultur oder Soziales, letztlich den nationalen Parlamenten vorbehalten.

Jedoch ist Art. 16 Abs. 3 und Abs. 4 EUV zu beachten. Eingeführt durch den Vertrag von Lissabon, wird dadurch die **Aufhebung der Stimmgewichtung** der einzelnen Mitgliedstaaten und die Einführung einer doppelten bzw. qualifizierten Mehrheit als regelmäßiges Beschlusserfordernis statuiert. Zwar wird hierdurch die Beschlussfassung im Rat erleichtert, zugleich wird aber eine Schwächung der mittelbaren Legitimation der Union durch den Rat bewirkt, da die Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Beschlussfassung überstimmt werden können und daher nicht in jedem Fall garantieren können, dass der Wille ihrer Bürger, den diese in nationalen Wahlen geäußert haben, hinreichend repräsentiert wird.

Es wird also eine doppelte Legitimation erkennbar: einmal durch die **Direktwahl der Abgeordneten des EP** und zum anderen durch die **Entscheidungsrechte mitgliedstaatlicher Organwalter** im institutionellen Rahmen der EU. Dieser doppelte Legitimationsstrang soll den Besonderheiten der politischen Herrschaft in einem solchen Mehrebenensystem Rechnung tragen.

Die Einbeziehung der Bürger in den demokratischen Prozess wird auch anhand Art. 10 Abs. 3 und Abs. 4 EUV erkennbar.

Darüber hinaus bestehen **plebiszitäre Elemente** (Art. 11 IV EUV i.V.m. Art. 24 AEUV und **Unionsbürgerrechte**, Art. 20 Abs. 2 S. 2 lit. b und lit. d AEUV, Art. 22 Abs. 1 S. 1 AEUV).

Diese Regelungen sollen diejenigen Bereiche abdecken, deren Legitimationsstandards nicht bereits schon durch die Wahl des Europäischen Parlaments bzw. durch die Repräsentation durch den Europäischen Rat und den Rat der Europäischen Union abgedeckt sind.

Weitere Beteiligungsrechte wären die Möglichkeit der Befassung des Bürger- oder Datenschutzbeauftragten oder die Zugangsrechte zu den EU-Dokumenten.

Ebenso erfolgt eine Beteiligung der nationalen Parlamente, **Art. 12 EUV, Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 EUV**.

Der Legitimation dienen weiterhin die Anhörungsrechte des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Dieser ist aus Vertretern regionaler und lokaler Körperschaften bzw. aus Vertretern der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereichen der „organisierten Zivilgesellschaft“ zusammengesetzt.

Ebenso legitimationsfördernd sind weiterhin das System der gerichtlichen Kontrollen, die Gewährleistung des Grundrechtsschutzes sowie die Öffentlichkeit des Handelns der Organe.

Diese Aspekte sollen das sog. Demokratiedefizit überwinden.

Abgesehen davon erfordert das Demokratieprinzip nicht zwingend eine formale Wahlrechtsgleichheit, solange sich Bürger artikulieren und Entscheidungen treffen können, während Minderheiten geschützt werden.

c) ***Dogmatische Einordnung***

Hieraus folgt, dass die EU keine demokratische Input- als vielmehr eine Outputlegitimation erfährt.

Eine ***Inputlegitimation*** beruht auf dem ***Konsens der Bürger***. Es ist also ein Verantwortungszusammenhang zwischen dem Volk und dem Regierungshandeln vorgegeben. Dies wird jedoch angesichts der fehlenden Wahlrechtsgleichheit in Frage gestellt. Auch wird hierbei eine ***gemeinsame Identität*** vorausgesetzt. Trotz einer Unionsbürgerschaft ist die Bejahung einer solchen Identität nicht unproblematisch. Nationale Grenzen prägen nicht nur das ***Denken der Unionsbürger*** sondern auch ***die Politik auf EU-Ebene***, die sehr stark von nationalstaatlichen Erwägungen getragen wird.

Schließlich fordert Demokratie auch eine bestimmte Qualität des Regierungshandelns, nämlich ein nützliches Handeln für das Volk, oder wieder in heutiger Terminologie: eine Output-Legitimation. Hier lag ursprünglich die Stärke der Union. Effizienz und Legitimation sind eng verbunden. So wurde das demokratische Defizit auf der „Input“-Seite lange Zeit nur hingenommen, weil die Ergebnisse gemeinschaftlichen Handelns (der „Output“) mehrheitlich überzeugten. Das hat sich geändert. Die Ergebnisse des Unionshandelns werden zunehmend kritisch hinterfragt.

d) ***Verbesserungspotential***

Sieht man in der Wahl kein Verfahren zur Abbildung des Volkes sondern zur Personenauswahl und Interessenartikulation, sind derartige Unterschiede zwar begründungsbedürftig, können aber nicht per se als demokratiefeindlich angesehen werden. So wäre eine Steuerung im Hinblick auf den Minderheitenschutz legitim.

Allerdings besitzt die sich herausgebildete bzw. sich herausbildende politische Gemeinschaft der Europäer nicht dieselbe Tragfähigkeit identitärer Verbundenheit, die aus dem nationalen Bereich bekannt ist. Dem Einsatz majoritär-demokratischer Entscheidungsmechanismen sind damit Grenzen gezogen.

Unabhängig von der Frage, ob der Minoritätenschutz das Defizit rechtfertigt und inwieweit das Defizit tatsächlich reicht, ist zu fragen, wie eine Verbesserung der Inputlegitimation der EU erreicht werden kann.

Dies kann z.B. durch die *Förderung der unionalen Identität* erreicht werden. So können *Wahlbezirke* „gerecht“, *im Rahmen der Unionsgrenzen*, auch mitgliedstaatlich grenzüberschreitend organisiert werden.

Eine stärkere *Beteiligung der Unionsbürger*, z.B. durch einen *unionsweiten Volksentscheid*, wäre ein weiterer Schritt zur Überwindung dieses Defizites.

Auf nationaler Ebene sollten die Errungenschaften der EU *durch die Politik gefördert* werden. Dies kann durch *verstärkte Öffentlichkeitsarbeit* geschehen.

Die Ablehnung der Forderung nach mehr Aufklärung, Partizipation und Identität, aufgrund der Tatsache, dass die EU derzeit „nur“ ein Staatenverbund sei, wie dies von mancher Seite geäußert wird, ist wenig überzeugend.