

Direkte Demokratie

Herausforderungen zwischen Politik und Recht

**Festschrift für Andreas Auer
zum 65. Geburtstag**

Herausgegeben von
Andrea Good
Bettina Platipodis



Stämpfli Verlag

Direkte Demokratie

Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag



Dudde AS

Direkte Demokratie

Herausforderungen zwischen Politik und Recht

**Festschrift für Andreas Auer
zum 65. Geburtstag**

Herausgegeben von

Andrea Good

Bettina Platipodis



Stämpfli Verlag

Zitiervorschlag:

Autor, Beitrag, in Festschrift Andreas Auer, Direkte Demokratie

Abbildung auf der Frontispiz-Seite: Olivier Vogelsang

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z.B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Gesamtherstellung:

Stämpfli Publikationen AG, Bern

Printed in Switzerland

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2013

www.staempfliverlag.com

ISBN 978-3-7272-2966-4



Spuren der Demokratie im Recht der Europäischen Union

TOBIAS JAAG*

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	399
II.	Demokratie in der EU.....	400
	1. Demokratische Grundsätze.....	400
	2. Demokratisch legitimierte Unionsorgane.....	401
	a) Europäisches Parlament.....	401
	b) Europäischer Rat und Rat.....	403
	c) Europäische Kommission.....	403
	d) Beratende Organe.....	403
	3. Mitwirkungsrechte der Bürger/innen.....	404
	a) Wahlrecht.....	404
	b) Bürgerinitiative.....	404
	4. Mitwirkungsrechte der demokratisch legitimierten mitglied- staatlichen Organe.....	405
	a) Mitgliedstaatliche Organe.....	405
	b) Mitwirkungsrechte.....	406
III.	Auswirkungen des Einstimmigkeitsprinzips bei Vertrags- änderungen.....	407
	1. Ausgangspunkt.....	407
	2. Sonderregelungen für einzelne Mitgliedstaaten.....	409
	3. Vertragsbestimmungen zur Beruhigung einzelner Mitgliedstaaten.....	410
	4. Kompetenzdelegation.....	411
IV.	Zusammenfassende Würdigung.....	412

I. Einleitung

In Diskussionen über die Europäische Union (EU) wird immer wieder der Vorwurf erhoben, diese sei undemokratisch. Oft wird dies auch als Grund dafür angeführt, dass die Schweiz der EU nicht beitreten kann.

Im Folgenden geht es darum, diesen Vorwurf auf seine Berechtigung hin zu überprüfen, indem zunächst im Sinn einer Bestandesaufnahme die demo-

* Ich danke Herrn lic. iur. Valerio Priuli herzlich für seine wertvolle, engagierte Mitarbeit.

kratierrelevanten Bestimmungen der Verträge kurz beleuchtet werden. Anschliessend möchte ich anhand einiger Beispiele die Folgen des Einstimmigkeitsprinzips bei Vertragsänderungen aufzeigen. Dabei kann an verschiedene Studien angeknüpft werden, in welchen Andreas Auer demokratische Aspekte der europäischen Integration untersucht hat.¹

II. Demokratie in der EU

1. Demokratische Grundsätze

Das Verfassungsrecht der Europäischen Union² befasst sich mehrfach mit der Demokratie. Bereits in der Präambel zum Unionsvertrag (EUV) wird die Demokratie an drei Stellen genannt; Menschenrechte, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit werden als *universelle Werte* bezeichnet und im Sinne eines Bekenntnisses bestätigt; die Demokratie soll (zusammen mit der Effizienz) weiter gestärkt werden.³

In ähnlicher Weise bezeichnet Art. 2 EUV die Demokratie als einen der *Werte, auf die sich die Union gründet*, wiederum neben Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Die Beachtung und Förderung dieser Werte bildet Voraussetzung für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur EU,⁴ und deren schwerwiegende Verletzung durch einen Mitgliedstaat hat einschneidende Sanktionen zur Folge.⁵

¹ Vgl. aus neuerer Zeit Andreas Auer, Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa: Erfahrungen, Rechtsgrundlagen, Perspektiven, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 2004, 580 ff. (zit. Volksabstimmungen); Andreas Auer, European Citizens' Initiative, European Constitutional Law Review 2005, 79 ff. (zit. Initiative); Andreas Auer, National Referendums in the Process of European Integration: Time for Change, in: Anneli Albi/Jacques Ziller (Hrsg.), The European Constitution and National Constitutions. Ratification and Beyond, Deventer 2007, 261 ff. (zit. Referendums); Andreas Auer, La démocratie directe comme piège et comme chance pour l'Union européenne, in: Etudes en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni, Genf/Zürich/Basel 2007, 57 ff. (zit. Démocratie); Andreas Auer, Erfahrungen und Perspektiven der schweizerischen Demokratie mit der EU und der EU mit der direkten Demokratie, Zeitschrift für internationales und europäisches Recht (SZIER) 2011, 123 ff. (zit. Erfahrungen).

² Das Verfassungsrecht der EU umfasst hauptsächlich den Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Unionsvertrag, EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 25. März 1957 (AEU-Vertrag, AEUV), beide in der Fassung des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (Amtsblatt der EU [ABl] C 83 vom 30.3.2010, 13 ff. und 47 ff.); den Verträgen sind 37 Protokolle und 65 Erklärungen beigelegt (ABl C 83 vom 30.3.2010, 203 ff. und 335 ff.). Dazu kommt gemäss Art. 6 Abs. 1 EUV die Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 12. Dezember 2007 (Grundrechtscharta, GRC; ABl C 83 vom 30.3.2010, 389 ff.).

³ Abs. 2, 4 und 7 der Präambel des EUV. Vgl. auch Abs. 2 der Präambel zur Grundrechtscharta.

⁴ Art. 49 Abs. 1 EUV.

⁵ Art. 7 EUV.

Art. 10 EUV ist der *demokratische Programmartikel* der EU.⁶ Er hält unmissverständlich fest, dass die Union eine *repräsentative Demokratie* ist. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament und – indirekt, über die mitgliedstaatlichen Regierungen – im Europäischen Rat und im Rat vertreten.⁷ Sie sollen am demokratischen Leben der Union teilnehmen können. Politische Parteien tragen zur politischen Bewusstseinsbildung und Willensäusserung der Bürgerinnen und Bürger bei.⁸

Art. 11 EUV befasst sich mit der *Bürgerbeteiligung*. Danach haben die Organe der Union den Bürgerinnen und Bürgern sowie den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen; mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft sollen sie einen offenen, transparenten und regelmässigen Dialog pflegen. Die Europäische Kommission hat Anhörungen der Betroffenen durchzuführen, um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten. Mit dem Vertrag von Lissabon ist überdies die Bürgerinitiative eingeführt worden.

Art. 12 EUV sieht schliesslich die Beteiligung der *nationalen Parlamente* vor. Diese tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie in verschiedenen Bereichen in die Entscheidungsverfahren auf Unionsebene einbezogen werden.

2. Demokratisch legitimierte Unionsorgane

a) Europäisches Parlament

Das am meisten demokratisch legitimierte Unionsorgan ist das Europäische Parlament.⁹ Es hat 751 Mitglieder, die in den Mitgliedstaaten jeweils in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine fünfjährige Amtszeit gewählt werden.¹⁰ Aktiv und passiv wahlberechtigt sind alle Unionsbürger an ihrem Wohnort, auch wenn sie nicht Staatsangehörige ihres Wohnsitzstaats sind.¹¹ Die Mitgliedstaaten sind degressiv proportional nach Massgabe ihrer Bevölkerungszahl im Parlament vertreten; Deutschland als grösster Mit-

⁶ Vgl. zur Demokratie in der EU etwa Klaus Hofmann/Kolja Naumann (Hrsg.), *Europäische Demokratie in guter Verfassung?*, Baden-Baden 2010; Christian Calliess, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Tübingen 2010, 163 ff.; Andreas Kellerhals, *Die EU und die Demokratie*, *Zeitschrift für Europarecht (EuZ)* 2011, 26 ff.; Benedikt Franz Assenbrunner, *Europäische Demokratie und nationalstaatlicher Partikularismus*, Diss., Baden-Baden 2012, 173 ff.

⁷ Vgl. dazu Christoph Degenhart, *Direkte Demokratie in der europäischen Rechtssetzung?*, in: Hofmann/Naumann (Fn. 6), 108 ff.

⁸ Ähnlich auch Art. 12 Abs. 2 GRC.

⁹ Vgl. dazu Peter M. Huber, *Der Beitrag des Europäischen Parlaments zur demokratischen Legitimation der EU*, in: Hofmann/Naumann (Fn. 6), 33 ff.; Calliess (Fn. 6), 170 ff.

¹⁰ Art. 14 Abs. 2 und 3 EUV; Art. 39 Abs. 2 GRC.

¹¹ Art. 22 Abs. 2 AEUV; Art. 39 Abs. 1 GRC. Vgl. hinten II.3.a).

gliedstaat hat 96 Sitze, die kleinsten Mitgliedstaaten haben sechs Vertreter.¹² Das bedeutet eine massive Übervertretung der kleinen Mitgliedstaaten; ein deutscher Abgeordneter vertritt rund 850'000 Staatsangehörige, ein solcher aus Malta lediglich rund 65'000.¹³

Während das Europäische Parlament ursprünglich nur beratende Funktionen ausübte,¹⁴ ist es heute in vielen Bereichen *weitgehend gleichberechtigt* neben dem Rat an den Entscheidungen beteiligt. Das gilt im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens für den Erlass des sekundären Unionsrechts (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse) sowie für die Beschlussfassung über den Haushaltsplan.¹⁵ Allerdings fehlt dem Parlament – wie dem Rat – das Initiativrecht; die Europäische Kommission verfügt über das Initiativmonopol.¹⁶ Parlament und Rat haben lediglich ein indirektes Initiativrecht; sie können die Kommission auffordern, Vorschläge zu unterbreiten. Dadurch wird die Kommission verpflichtet, die entsprechende Frage zu prüfen; legt sie keinen Vorschlag vor, so hat sie dies zu begründen.¹⁷

Neben dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gibt es *besondere Gesetzgebungs- und Beschlussverfahren*, bei denen das Parlament lediglich zustimmen kann oder sogar nur angehört wird.¹⁸ Das gilt etwa in wichtigen Bereichen der Wirtschafts- und Währungspolitik,¹⁹ wie sich im Krisenmanagement in der Finanzkrise der Jahre 2011 und 2012 deutlich zeigte.²⁰ Am Verfahren zur Änderung der Verträge (primäre Rechtsetzung) ist das Parlament nur am Rande beteiligt,²¹ und in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat es keine Mitentscheidungsbefugnisse.²²

¹² Bis Ende der Legislaturperiode 2009–2014 hat Deutschland wie bisher noch 99 Sitze, sodass es insgesamt 754 sind; vgl. Art. 2 Abs. 1 von Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen in der Fassung gemäss Beschluss des Europäischen Rates (2010/350/EU) vom 17. Juni 2010, ABl L 160 vom 26.6.2010, 8.

¹³ Deutschland hat ca. 82 Mio. Einwohner, Malta rund 400'000; Art. 1 des Anhangs III der Geschäftsordnung des Rates in der Fassung vom 19. Dezember 2011 (ABl L 346 vom 30.12.2011, 17 f.). Kritisch zur Untervertretung der grossen Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament das deutsche Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil, BVerfGE 123, 267 ff., Rz. 280 und 284 ff.; vgl. dazu Christian Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV. Kommentar, 4. Aufl., München 2011, Art. 1 EUV N. 25 f.

¹⁴ Vgl. zur Entwicklung der europäischen Demokratie, insbesondere des Europäischen Parlaments, z.B. Roland Bieber, Demokratisierung der Europäischen Union, SZIER 2011, 99 ff., 101 ff.

¹⁵ Art. 289, 294 und 314 AEUV.

¹⁶ Art. 17 Abs. 2 EUV.

¹⁷ Art. 225 und 241 AEUV.

¹⁸ Art. 289 Abs. 2 AEUV.

¹⁹ Vgl. Art. 121, 122, 126, 127, 140 und 143 AEUV.

²⁰ Vgl. zur Demokratie in der Finanzkrise Andreas Auer, Europa und die Demokratie, NZZ Nr. 279 vom 29. November 2011, 23.

²¹ Art. 48 EUV.

²² Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 31 und Art. 36 EUV. Vgl. dazu Tobias Jaag, Demokratische Legitimation der EU-Aussenpolitik nach Lissabon, Europarecht (EuR) 2012, 309 ff.

b) Europäischer Rat und Rat

Eine weniger direkte Vertretung der Bürgerinnen und Bürger besteht über die Mitwirkung der Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und der übrigen Minister im Rat.²³ Die demokratische Legitimation besteht hier nur auf mitgliedstaatlicher Ebene, indem die Ratsmitglieder als Angehörige der nationalen Regierungen ihren Parlamenten gegenüber politisch verantwortlich sind.²⁴

Der Rat ist – in der Regel neben dem Europäischen Parlament – Rechtsetzungs- und Budgetorgan.²⁵ Demgegenüber kommen dem Europäischen Rat keine Rechtsetzungsfunktionen zu; er ist das strategische Leitungsorgan und zusammen mit dem Rat für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik zuständig.²⁶ Europäischer Rat und Rat sind somit – teils mit, teils ohne Parlament – die *zentralen Entscheidungsträger* der Union.

c) Europäische Kommission

Die demokratische Legitimation der Kommission ist wesentlich schwächer. Immerhin wird der Kommissionspräsident auf Vorschlag des Europäischen Rats durch das Europäische Parlament gewählt; dabei ist dem Ergebnis der vorangegangenen Parlamentswahlen Rechnung zu tragen.²⁷ Die Mitglieder der Kommission werden dagegen auf Vorschlag der Mitgliedstaaten und im Einvernehmen mit dem gewählten Präsidenten durch den Rat bestimmt. Das Parlament kann der Liste der Mitglieder nur gesamthaft zustimmen.²⁸ Das schliesst allerdings nicht aus, dass das Parlament durch die Verweigerung der Zustimmung erreichen kann, dass missliebige Kandidaten ausgewechselt werden.

Als demokratisches Kontrollinstrument steht dem Europäischen Parlament das *Misstrauensvotum* gegen die Kommission zu.²⁹

d) Beratende Organe

In gewissen Sachbereichen haben auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen ein Mitwirkungsrecht, indem sie vor dem Erlass einer Regelung angehört werden müssen.³⁰ Der *Ausschuss der Regionen* hat insofern eine gewisse demokratische Legitimation, als seine Mitglie-

²³ Art. 15 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 2 EUV.

²⁴ So ausdrücklich Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV.

²⁵ Art. 16 Abs. 1 EUV; Art. 289, 294 und 314 AEUV.

²⁶ Art. 15 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 und Art. 26 EUV.

²⁷ Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV.

²⁸ Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 und 3 EUV.

²⁹ Art. 17 Abs. 8 EUV.

³⁰ Art. 13 Abs. 4 EUV; Art. 300 ff. AEUV.

der entweder ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sind.³¹ Demgegenüber sind die Mitglieder des *Wirtschafts- und Sozialausschusses* nicht politische Mandatsträger, sondern Vertreter von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen oder anderer Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere aus dem sozialen, wirtschaftlichen, staatsbürgerlichen, beruflichen oder kulturellen Bereich.³²

3. Mitwirkungsrechte der Bürger/innen

a) Wahlrecht

Mit der Einführung der Volkswahl des Europäischen Parlaments im Jahr 1976 wurden den Bürgerinnen und Bürgern erstmals Mitentscheidungsbefugnisse auf europäischer Ebene übertragen.³³ 1992 wurde mit dem Vertrag von Maastricht das Unionsbürgerrecht eingeführt; Unionsbürger sind – in Ergänzung zu ihrer Staatsbürgerschaft – sämtliche Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten.³⁴ Gleichzeitig wurde das Wahlrecht für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments auf alle Unionsbürger ausgedehnt, die in einem Mitgliedstaat wohnhaft sind, unabhängig von der Staatsbürgerschaft ihres Wohnsitzstaats.³⁵ Die gleiche Regelung gilt auch für lokale Wahlen; aktiv und passiv wahlberechtigt in Kommunalwahlen sind sämtliche Unionsbürger an ihrem Wohnort, auch wenn sie Bürger eines anderen Mitgliedstaats sind.³⁶

b) Bürgerinitiative

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Bürgerinitiative in das Recht der EU eingefügt.³⁷ Mit der Bürgerinitiative können mindestens eine Million Unionsbürgerinnen und -bürger aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission eine Initiative einreichen und sie aufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse dem Gesetzgeber Vorschläge zur Ver-

³¹ Art. 300 Abs. 3 AEUV.

³² Art. 300 Abs. 2 AEUV.

³³ Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976 (ABl L 278 vom 8.10.1976, 1 ff.); heute Art. 17 Abs. 3 EUV. Die in Art. 223 Abs. 1 AEUV vorgesehene Regelung eines einheitlichen Wahlverfahrens ist bis heute nicht zustande gekommen.

³⁴ Art. 9 EUV; Art. 20 Abs. 1 AEUV.

³⁵ Heute Art. 22 Abs. 2 AEUV und Art. 39 Abs. 1 GRC.

³⁶ Art. 22 Abs. 1 AEUV und Art. 40 GRC.

³⁷ Art. 11 Abs. 4 EUV; Art. 24 Abs. 1 AEUV; Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl L 65 vom 11.3.2011, 1 ff.). Vgl. zur entsprechenden Bestimmung im gescheiterten Verfassungsvertrag Auer, Initiative 79 ff.

wirklichung der Verträge zu unterbreiten. Die Verordnung über die Bürgerinitiative legt die Mindestzahl von Unterschriften fest, die in einem Mitgliedstaat erforderlich sind. Die Zahl entspricht der Anzahl Sitze eines Mitgliedstaats im Europäischen Parlament, multipliziert mit 750; aus Deutschland mit 96 Sitzen braucht es somit 72'000, aus den Staaten mit sechs Sitzen 4'500 Unterschriften.³⁸

Wie das indirekte Initiativrecht des Europäischen Parlaments und des Rates bewirkt die Bürgerinitiative, dass die Kommission verpflichtet ist, das Anliegen der Initianten zu prüfen. Eine Pflicht, dem Gesetzgeber einen Vorschlag zu unterbreiten, ist damit nicht verbunden, und auch der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, die vorgeschlagene Regelung zu erlassen. Kommt die Kommission zum Schluss, dass sie nichts unternehmen will, so muss sie dies begründen. Insofern ist die Bürgerinitiative mit einem Postulat aus der Mitte des Parlaments im schweizerischen Recht vergleichbar. Immerhin erzeugt ein Begehren mit mehr als einer Million Unterschriften einen erheblichen politischen Druck, der allenfalls auch im Europäischen Parlament aufgenommen wird. In rechtlicher Hinsicht gehen die Wirkungen einer Bürgerinitiative jedoch wesentlich weniger weit als jene einer Volksinitiative auf Verfassungsrevision in der Schweiz.

4. Mitwirkungsrechte der demokratisch legitimierten mitgliedstaatlichen Organe

a) Mitgliedstaatliche Organe

Teilweise erfolgt die demokratische Legitimation über Mitwirkungsrechte der mitgliedstaatlichen Organe.

Der Europäische Rat und der Rat bestehen aus Vertreterinnen und Vertretern der *nationalen Regierungen*. Den mitgliedstaatlichen Regierungen kommt damit in den Entscheidungsprozessen auf Unionsebene eine überragende Rolle zu. Das gilt sowohl beim Erlass des primären und sekundären Unionsrechts, bei der Festsetzung von Einnahmen und Ausgaben als auch bei allen Entscheidungen im strategischen Bereich, in der Aussen- und Sicherheitspolitik usw.

Dadurch haben die Regierungen auch *innerstaatlich* ein sehr grosses Gewicht in Bereichen, die auf nationaler Ebene dem Parlament zustehen würden. Das führt zu einer Gewichtsverlagerung von der Legislative auf die Regierung. Es ist primär Aufgabe des innerstaatlichen Rechts, dem nationalen

³⁸ Art. 7 sowie Anhang I der Verordnung 211/2011 in der Fassung vom 25. Januar 2012 (ABl L 89 vom 27.3.2012, 1 f.). Weil Deutschland bis Ende der laufenden Legislaturperiode noch 99 Sitze im Parlament hat, braucht es für die Bürgerinitiative bis 2014 74'250 deutsche Unterschriften.

Parlament Mitwirkungsbefugnisse bei Entscheidungen auf Unionsebene einzuräumen.³⁹

Auch das Unionsrecht sieht beschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten der *nationalen Parlamente* bei unionsrechtlichen Verfahren vor. Ihnen sind die Entwürfe von Gesetzgebungsakten zuzustellen, damit sie diese auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips überprüfen können.⁴⁰ Falls eine grössere Anzahl nationaler Parlamente der Auffassung ist, ein Gesetzesentwurf verletze das Subsidiaritätsprinzip, ist die Kommission verpflichtet, ihren Vorschlag zu überprüfen. Werden die Einwände von der Kommission oder vom Gesetzgebungsorgan nicht berücksichtigt, so ist dies zu begründen. Die mitgliedstaatlichen Parlamente sind auch befugt, eine Regelung wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips mit Nichtigkeitsklage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzufechten. Im Vertragsänderungsverfahren mit Konvent können die nationalen Parlamente überdies Vertreter in den Konvent abordnen.⁴¹

Schliesslich sind für grundlegende Fragen in einzelnen Mitgliedstaaten nach Massgabe des nationalen Rechts auch die *Stimmberechtigten* an der Beschlussfassung in EU-Angelegenheiten beteiligt.

b) Mitwirkungsrechte

Während der Europäische Rat häufig im Konsens, d.h. einstimmig entscheidet,⁴² erfolgen Beschlüsse des Rats in der Regel mit *qualifiziertem Mehr*.⁴³ Im Normalfall bedeutet dies die Zustimmung einer Mehrheit von 55% der Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der Bevölkerung vertreten.⁴⁴

³⁹ Vgl. z.B. für Deutschland Art. 23 des Grundgesetzes sowie das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (Bundesgesetzblatt [BGBl] 1993 I 313 ff.). Die Parlamente sämtlicher Mitgliedstaaten haben Ausschüsse für Europäische Angelegenheiten gebildet, denen unterschiedliche Mitwirkungs- und Kontrollkompetenzen zukommen; vgl. die Übersicht bei Heinrich Pehle/Roland Sturm, Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: Oscar W. Gabriel/Sabine Kropp (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich, 3. Aufl., Wiesbaden 2008, 155 ff., 162 ff.

⁴⁰ Art. 12 lit. a und b EUV; Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union; Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit. Vgl. dazu Winfried Kluth, Möglichkeiten der Einbindung nationaler Parlamente in die Europäische Gesetzgebung, in: Hofmann/Naumann (Fn. 6), 47 ff.; Calliess (Fn. 6), 182 ff.

⁴¹ Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 EUV.

⁴² Art. 15 Abs. 4 EUV.

⁴³ Art. 16 Abs. 3 EUV.

⁴⁴ Dies ist die Regelung ab 1. November 2014; Art. 16 Abs. 4 EUV. Das bis dahin weitergeltende bisherige System mit gewichteten Stimmen der Mitgliedstaaten erfordert die Zustimmung einer Mehrheit der Mitgliedstaaten mit rund 74% der Stimmen und mindestens 62% der Gesamtbevölkerung; vgl. Art. 3 des Protokolls (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen. Höhere Quoren gelten, wenn der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission beschliesst; Art. 238 Abs. 2 AEUV.

Überragendes Gewicht kommt den mitgliedstaatlichen Regierungen und Parlamenten immer dann zu, wenn für einen Entscheid ein *einstimmiger Beschluss* erforderlich ist. Dies ist in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik oft, im Rahmen der sekundären Rechtsetzung dagegen nur noch selten der Fall. In diesen Fällen haben die mitgliedstaatlichen Regierungen ein Vetorecht bei der Beschlussfassung im Europäischen Rat bzw. im Rat. Dabei hindert die Stimmenthaltung einzelner Mitgliedstaaten das Zustandekommen eines Beschlusses nicht, soweit deren Vertreter anwesend sind.⁴⁵

Änderungen der Verträge bedürfen nicht nur der Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten im Rahmen der für die Beschlussfassung zuständigen Regierungskonferenz, sondern auch noch der Ratifizierung durch jeden Mitgliedstaat nach dessen verfassungsrechtlichen Vorschriften.⁴⁶ Diese setzt die Genehmigung der entsprechenden Beschlüsse durch die nationalen Parlamente voraus. Verschiedentlich unterliegen die Vertragsänderungen sogar einer Volksabstimmung in den Mitgliedstaaten; Auer spricht in diesem Zusammenhang von Integrationsreferenden.⁴⁷ Damit kommt den mitgliedstaatlichen Parlamenten bzw. Stimmberechtigten bei den grundlegenden Weichenstellungen ein sehr grosses Gewicht zu. Ein einziger Mitgliedstaat kann das Zustandekommen von Vertragsänderungen durch Verweigerung der Ratifikation verhindern; jeder Mitgliedstaat verfügt über ein *Vetorecht*.⁴⁸

III. Auswirkungen des Einstimmigkeitsprinzips bei Vertragsänderungen

1. Ausgangspunkt

Die Wirkung des mitgliedstaatlichen Vetorechts bei Vertragsänderungen hat sich 2005 beim *Verfassungsvertrag*⁴⁹ gezeigt. Dieser war von einem breit abgestützten Konvent ausgearbeitet und anschliessend von einer Regierungskonferenz verabschiedet und den Mitgliedstaaten zur Ratifizierung vorgelegt

⁴⁵ Art. 235 Abs. 1 UAbs. 3 und Art. 238 Abs. 4 AEUV.

⁴⁶ Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV; das gilt auch bei vereinfachten Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 EUV). Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten Auer, Volksabstimmungen 589 ff.; Auer, *Démocratie* 60 f.

⁴⁷ Auer, Volksabstimmungen 584 f.; Auer, Referendums 266 ff.; Auer, *Démocratie* 63 ff.; Auer, Erfahrungen 126 f.

⁴⁸ Das Gleiche gilt bei der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten (Art. 49 Abs. 2 EUV; Erweiterungsreferendum gemäss Auer, Volksabstimmungen 585 f.; Auer, Referendums 268 f.; Auer, *Démocratie* 68 f.; Auer, Erfahrungen 127). Ebenso beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, bei denen nicht nur die EU, sondern auch die Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind (gemischte Verträge); so für den Beitritt der EU zur EMRK Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2 AEUV.

⁴⁹ Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 29. Oktober 2004 (Verfassungsvertrag; ABl C 310 vom 16.12.2004, 1 ff.).

worden. Mehrere Mitgliedstaaten unterbreiteten den neuen Vertrag einer Volksabstimmung oder beabsichtigten, dies zu tun.⁵⁰ Während die Stimmberechtigten in Spanien und Luxemburg dem Vertrag zustimmten, wurde er in Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden abgelehnt.⁵¹ Andere Mitgliedstaaten brachen darauf das Genehmigungsverfahren ab. Der Verfassungsvertrag war damit gescheitert.

In der Folge sah man von einer Totalrevision der Verträge ab. Stattdessen wurden mit dem *Vertrag von Lissabon* die bisherigen Verträge einer Teilrevision unterzogen. Obwohl inhaltlich die meisten Revisionspunkte des Verfassungsvertrags in den Vertrag von Lissabon übernommen wurden, waren für die Genehmigung dieser Vertragsänderungen in allen Mitgliedstaaten ausser in Irland allein die Parlamente zuständig; diese stimmten dem Vertrag alle zu. Dagegen lehnten die irischen Stimmberechtigten den Vertrag von Lissabon in der Volksabstimmung ab. Erst eine zweite Abstimmung mehr als ein Jahr später führte zur Genehmigung des Vertrags.

Dass die *nationalen Parlamente* den Vertragsänderungen in der Regel zustimmen, ist im parlamentarischen Regierungssystem nicht überraschend, da die Regierungen ja über eine Mehrheit im Parlament verfügen und schon in der Regierungskonferenz Einstimmigkeit erforderlich war.

Kritischer ist die Situation dagegen bei *Volksabstimmungen*. Schon frühere Vertragsänderungen scheiterten in einzelnen Mitgliedstaaten an den Stimmberechtigten, so der Vertrag von Maastricht 1992 in Dänemark und der Vertrag von Nizza 2001 in Irland. In jenen Fällen wurden sie in einem zweiten Anlauf gutgeheissen, nachdem gewisse *Zugeständnisse* zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten gemacht worden waren.⁵²

Nicht erst bei der «Nachbesserung», sondern bereits bei der Ausarbeitung von Vertragsänderungen müssen jeweils Kompromisse eingegangen und Zugeständnisse zugunsten einzelner Mitgliedstaaten gemacht werden, um deren Zustimmung zu erlangen.⁵³ Insofern haben die Mitwirkungsrechte der mitgliedstaatlichen Parlamente und Stimmberechtigten zahlreiche *Spuren im Unionsrecht* hinterlassen. Dazu einige Beispiele.

⁵⁰ Vgl. Auer, Volksabstimmungen 586 f.

⁵¹ Die Ablehnungsgründe waren zumindest teilweise auch innenpolitischer und allgemein europapolitischer Natur; vgl. z.B. Rudolf Streinz/Christoph Ohler/Christoph Herrmann, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU*, 3. Aufl., München 2010, 23.

⁵² Vgl. Auer, Volksabstimmungen 585; Auer, Referendums 266; Auer, *Démocratie* 64.

⁵³ Matthias Ruffert, *Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft*, *EuR*, Beiheft 1/2009, 31 ff., 47, spricht von irrationalen Zugeständnissen an einzelne Verhandlungspartner, die zu den Eigenheiten der europäischen Rechtsordnung gehören.

2. Sonderregelungen für einzelne Mitgliedstaaten

Die Verträge werden durch zahlreiche *Protokolle* ergänzt. Diese enthalten teilweise eingehende Regelungen für einzelne Einrichtungen der Union⁵⁴ oder befassen sich mit Spezialfragen⁵⁵. Einige Protokolle beinhalten dagegen Sonderregelungen für bestimmte Mitgliedstaaten, welche im Rahmen der Ausarbeitung von Vertragsänderungen gewährt werden mussten, um die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu gewinnen. So gibt es Protokolle mit Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich, Dänemark, Irland und Polen.⁵⁶ Sie betreffen unter anderem die Mitwirkung an der Währungsunion mit dem Euro und am Schengen-System betreffend den Abbau von Grenzkontrollen sowie den Geltungsbereich der Grundrechtscharta. Die betroffenen Mitgliedstaaten werden von der Mitwirkung am entsprechenden Politikbereich dispensiert («opt out») oder für sie werden Sonderlösungen vorgesehen.

Ein weiteres Beispiel für ein Entgegenkommen gegenüber einem Mitgliedstaat betrifft die *Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments*. Der Entwurf zum Vertrag von Lissabon sah in Übereinstimmung mit dem gescheiterten Verfassungsvertrag die Höchstzahl von 750 Mitgliedern vor. Dabei hätte Italien gestützt auf seine Bevölkerungszahl einen Sitz weniger erhalten als das Vereinigte Königreich. Um ein Scheitern des Vertrags von Lissabon wegen eines Vetos von Italien zu verhindern, wurde die Gesamtzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments auf 751 erhöht. Diese Änderung in letzter Minute ist aus dem Wortlaut der entsprechenden Vertragsbestimmung ersichtlich, indem der ursprüngliche Text nicht geändert, sondern lediglich ergänzt wurde: «Die Anzahl darf 750 nicht überschreiten, *zuzüglich des Präsidenten*.»⁵⁷ Diese Formulierung ist sachlich falsch, weil der Präsident nicht separat vom Volk, sondern durch das Parlament aus dessen Mitgliedern gewählt wird.⁵⁸

Am Gerichtshof gibt es acht Generalanwälte, von denen fünf Angehörige der fünf grössten Mitgliedstaaten sind und die restlichen drei abwechslungsweise von den übrigen Mitgliedstaaten gestellt werden dürfen. Auf den Zeitpunkt der im Vertrag bereits vorgesehenen Erhöhung der Anzahl Generalan-

⁵⁴ So die Satzungen des Gerichtshofs, des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank sowie der Europäischen Investitionsbank (Protokolle Nr. 3, 4 und 5).

⁵⁵ So die Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente, über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit, über die Festlegung der Sitze der Organe usw. (Protokolle Nr. 1, 2 und 6).

⁵⁶ Protokolle Nr. 15, 16, 17, 20, 21, 22, 30, 32 und 35. Vgl. auch Art. 10 Abs. 4 und 5 von Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen betr. Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.

⁵⁷ Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 EUV (Hervorhebung hinzugefügt). Vgl. auch die Erklärung (Nr. 4) zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Dazu Calliess (Fn. 6), 171 f.

⁵⁸ Art. 14 Abs. 4 EUV.

wälte⁵⁹ ist vereinbart, dass Polen als sechstgrösster Mitgliedstaat einen permanenten Anspruch auf einen Generalanwalt haben wird.⁶⁰

Solche Sonderregelungen zeigen, dass das Einstimmigkeitsprinzip einzelnen Mitgliedstaaten eine sehr starke Position einräumt, die für die Durchsetzung von Sonderinteressen eingesetzt (missbraucht) werden kann.⁶¹

3. Vertragsbestimmungen zur Beruhigung einzelner Mitgliedstaaten

Die Angst vor einem Scheitern von Vertragsänderungen zeigt sich auch an anderen Stellen der Verträge. So wird der Furcht einzelner Mitgliedstaaten vor *Kompetenzausweitungen der Union* durch mehrfache Beteuerungen Rechnung getragen, dass eine Regelung keine Kompetenzerweiterung der Union zur Folge hat. Art. 4 Abs. 1 EUV bestimmt, dass alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Die gleiche Aussage findet sich in sozusagen identischem Wortlaut auch in Art. 5 Abs. 2 EUV. Den Befürchtungen, dass mit der Grundrechtscharta die Zuständigkeiten der Union erweitert würden, wird in Art. 6 EUV begegnet, wo festgehalten ist, dass durch die Bestimmungen der Charta die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert werden.⁶² Desgleichen hält Art. 51 Abs. 2 der Grundrechtscharta fest, dass die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus ausdehnt und weder neue Aufgaben für die Union begründet noch die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben ändert. Eine analoge Aussage wird mit Bezug auf den Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention gemacht.⁶³

Wohl aus Furcht vor unerwarteter Auslegung wird die Charta der Grundrechte durch *offizielle Erläuterungen* begleitet, die zwar keine unmittelbare Rechtswirkung entfalten, aber doch als Interpretationshilfe zu verstehen sind. Dass diese Erläuterungen bei der Auslegung und Anwendung der Charta zu berücksichtigen sind, wird sowohl im Unionsvertrag als auch in der Präambel und zum dritten Mal im Text der Charta festgehalten.⁶⁴

⁵⁹ Art. 252 Abs. 1 AEUV.

⁶⁰ Erklärung (Nr. 38) zu Artikel 252 AEUV zur Zahl der Generalanwälte des Gerichtshofs.

⁶¹ Das Vetorecht wird von einzelnen Mitgliedstaaten auch anlässlich des Beitritts neuer Mitgliedstaaten für die Durchsetzung bilateraler Begehren gegenüber Beitrittskandidaten eingesetzt. So kommen die Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien wegen einer Auseinandersetzung mit Griechenland nicht vom Fleck, und der Beitritt von Kroatien war erst möglich, als Slowenien seinen Widerstand wegen einer bilateralen Auseinandersetzung aufgab.

⁶² Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 EUV.

⁶³ Art. 6 Abs. 2 EUV.

⁶⁴ Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EUV, Abs. 5 Satz 2 der Präambel zur Grundrechtscharta sowie Art. 52 Abs. 7 GRC.

Der Beruhigung einzelner Mitgliedstaaten dient auch der *Verzicht auf die vertragliche Verankerung* unbestrittener Prinzipien. Prominentes Beispiel dafür bildet der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten, wie er vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) seit den Gründerjahren anerkannt und in ständiger Rechtsprechung bestätigt worden ist.⁶⁵ Der Verfassungsvertrag sah vor, dass der Vorrang des Unionsrechts ausdrücklich statuiert wird.⁶⁶ Im Vertrag von Lissabon sucht man vergeblich nach der entsprechenden Bestimmung. Sie wurde aus dem Vertragsentwurf entfernt, anscheinend um ein Referendum in Österreich zu verhindern.⁶⁷ Dass der Vorrang des Unionsrechts trotzdem weiterhin gilt, ist in einer Erklärung zu den Verträgen ausdrücklich festgehalten.⁶⁸ Die Nichterwähnung des Grundsatzes hat somit keine inhaltliche Bedeutung.

Ähnlich ist auch der *Verzicht auf die Verwendung von staatsrechtlichen Begriffen* wie Gesetz, Rahmengesetz, Aussenminister usw. ausschliesslich zur Beruhigung der Parlamente und Bürger/innen der Mitgliedstaaten erfolgt; inhaltlich wurden die Regelungen des Verfassungsvertrags weitgehend übernommen.⁶⁹ Dieser terminologische Kniff erlaubte es den meisten Mitgliedstaaten, den Vertrag von Lissabon nicht (mehr) dem Referendum zu unterstellen.

Der besseren Akzeptanz von Neuerungen dienen schliesslich auch lange *Übergangsfristen* für deren Einführung, wie sie beispielweise im Vertrag von Lissabon für die neue Methode zur Ermittlung des qualifizierten Mehrs im Rat sowie für die Verkleinerung der Kommission beschlossen wurden.⁷⁰

4. Kompetenzdelegation

Andere Vertragsbestimmungen zeugen von der Befürchtung, dass einzelne Regelungen im Ratifizierungsverfahren in den Mitgliedstaaten auf Widerstand stossen könnten, und sehen deshalb die Möglichkeit vor, von der vertraglichen Regelung abweichende Beschlüsse zu fassen.

Ein Beispiel dafür bildet die *Zusammensetzung der Europäischen Kommission*: Der Vertrag von Lissabon sah die Verkleinerung der Kommission vor, indem nur noch zwei Drittel der Mitgliedstaaten ein Kommissionsmitglied stellen können, unter Wahrung eines Systems der strikt gleichbe-

⁶⁵ EuGH, Rs. 6/64, *Costa/Enel*, Slg. 1964, 1251 ff.; ferner z.B. EuGH, Rs. 106/77, *Simmenthal*, Slg. 1978, 629 ff.

⁶⁶ Art. 1-6 des Verfassungsvertrags.

⁶⁷ Streinz/Ohler/Herrmann (Fn. 51), 27.

⁶⁸ Erklärung (Nr. 17) zum Vorrang.

⁶⁹ Trotz Streichung der Begriffe Gesetz und Rahmengesetz sprechen die Verträge von Gesetzgebungsverfahren und Gesetzgebungsakten; vgl. insbesondere Art. 289 AEUV.

⁷⁰ Art. 16 Abs. 4 und 5 EUV; Art. 3 von Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen; Art. 17 Abs. 5 EUV.

rechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten.⁷¹ Die Tatsache, dass jeder Mitgliedstaat in einer Periode von 15 Jahren nur während zehn Jahren einen Staatsangehörigen in der Kommission haben würde, war anscheinend eine der Ursachen für die Ablehnung des Vertrags von Lissabon in der ersten Volksabstimmung in Irland. Im Hinblick auf eine zweite Abstimmung machte deshalb der Europäische Rat von der ihm eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, die Zusammensetzung der Kommission in Abweichung von der vertraglichen Regelung nach dem bisherigen Muster beizubehalten.⁷²

IV. Zusammenfassende Würdigung

Demokratie ist eines der *Grundprinzipien* der Europäischen Union. Dabei geht es erklärermassen um die repräsentative, nicht um die direkte Demokratie.

Der Demokratie ist im Lauf der Entwicklung der Europäischen Union immer *grösseres Gewicht* beigemessen worden. Wichtige Schritte bildeten einerseits die Einführung der Volkswahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments im Jahr 1976 sowie der kontinuierliche Ausbau von dessen Kompetenzen. Andererseits erfolgten der Einbezug der nationalen Parlamente in die Beschlussfassung auf Unionsebene und neuestens die Einführung der Bürgerinitiative. Der erreichte Stand der Demokratie ist mittlerweile sehr beachtlich.⁷³

Dass es immer noch *Demokratiedefizite* gibt, ist nicht zu bestreiten. Überall dort, wo das Europäische Parlament nicht gleichberechtigt an den Entscheidungsprozessen beteiligt ist, ist die Demokratie nicht voll verwirklicht. Das gilt insbesondere in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik und in den wenigen Fällen, in welchen nicht das ordentliche, sondern ein besonderes Gesetzgebungs- oder Beschlussverfahren Anwendung findet, wie in der Wirtschafts- und Währungspolitik.

Undemokratisch auf eine besondere Art ist das Verfahren der *Vertragsänderung*. Mit dem Erfordernis der einstimmigen Genehmigung und Ratifizierung von Vertragsänderungen wird jedem Mitgliedstaat einzeln die Möglichkeit eingeräumt, eine Weiterentwicklung des Verfassungsrechts der Union zu verhindern. Diese Gefahr besteht auch dort, wo die nationalen Parlamente für

⁷¹ Art. 17 Abs. 5 EUV.

⁷² Ziff. I. 2 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 (17271/1/08). Ähnliche Kompetenzen räumen die Verträge dem Rat bzw. Rat und Parlament ein, um die Zahl der Generalanwälte am Europäischen Gerichtshof und jene der Richterinnen und Richter am Gericht abzuändern (Art. 252 Abs. 1 AEUV; Art. 254 Abs. 1 i.V.m. Art. 281 Abs. 2 AEUV und Art. 48 von Protokoll [Nr. 3] über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union); hier dürften allerdings andere Gründe für die Kompetenzübertragung massgebend sein.

⁷³ In diesem Sinn auch Kellerhals (Fn. 6), 31.

die Genehmigung von Vertragsänderungen zuständig sind. Sie ist jedoch dort besonders gross, wo in den Mitgliedstaaten nicht das Parlament abschliessend für die Genehmigung der Änderungen zuständig ist, sondern auch eine Volksabstimmung durchzuführen ist. Bei den Verträgen von Maastricht, Nizza und Lissabon konnte ein Scheitern nur dadurch verhindert werden, dass in Dänemark bzw. Irland nach einer ersten negativ ausgegangenen Volksabstimmung ein zweites Referendum durchgeführt wurde, welches dank gewissen Zugeständnissen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten zur Annahme der Vorlage führte. Definitiv gescheitert ist dagegen der Verfassungsvertrag am negativen Ausgang der Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden.

Andreas Auer hat mehrfach eindrücklich dargelegt, dass in dieser Ausgestaltung das direkt-demokratische Institut des Referendums *undemokratisch* ist, weil ein einzelner Mitgliedstaat – möglicherweise mit knapper Mehrheit – die Weiterentwicklung des Verfassungsrechts in der EU mit Wirkung für sämtliche Mitgliedstaaten verhindern kann.

Der Vorschlag, nationale Referenden im Zusammenhang mit der Genehmigung von Vertragsänderungen unionsrechtlich zu verbieten und durch ein *gesamteuropäisches Referendum* zu ersetzen,⁷⁴ scheint mir durchaus prüfenswert. Dabei müsste wohl neben dem Volksmehr auch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten verlangt werden, analog zum Ständemehr bei Verfassungsabstimmungen in der Schweiz; denkbar wäre auch ein qualifiziertes Mehr von zwei Dritteln, drei Vierteln oder sogar vier Fünfteln der Mitgliedstaaten.⁷⁵ Damit würde ein weiterer Schritt Richtung Bundesstaat gemacht, im Interesse sowohl der Demokratie als auch der Europäischen Union.

⁷⁴ Auer, Volksabstimmung 595 f.; Auer, Referendums 270 f.; Auer, *Démocratie* 73 f. Vgl. dazu auch Paolo Ponzano/Jacques Ziller/Samuele Pii (Hrsg.), *Un référendum européen pour la Constitution européenne. Problèmes juridiques et politiques*, RSCAS Policy Paper No. 2007/01, San Domenico di Fiesole 2007, mit zahlreichen Diskussionsbeiträgen.

⁷⁵ Ähnlich auch Degenhart (Fn. 7), 121 f.; Thomas Schmitz, *Die Stärkung der Legitimation grundlegender Reformen der Union durch die Konvents-methode*, in: Hofmann/Naumann (Fn. 6), 123 ff., 137 ff.

