

**Sind Referenden eine Antwort auf das
Demokratiedilemma der EU?**

Hans Michael Heinig

GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT GÖTTINGEN

Vortrag im Rahmen des *cege*-Symposiums "Zur Bedeutung von Referenden für den europäischen Integrationsprozess" am 8. Mai 2009, *cege*, Universität Göttingen.

Sind Referenden eine Antwort auf das Demokratiedilemma der EU?

*Hans Michael Heinig**

I. Einleitung

Die direkte Demokratie fungiert heute auf den ersten Blick als eine Art Gretchenfrage des deutschen Staatsrechts, aber auch der Parteienlandschaft. In der Ägide eines hyperpragmatischen Politikverständnisses scheint die Einstellung zu Elementen direkt-demokratischer Willensbildung zuweilen der letzte Ort ideologischer Bekenntnisse zu sein: „Linke“ sprechen sich dafür aus, solche Elemente auf Bundesebene einzuführen und auf Landesebene zu stärken,¹ „Rechte“ dagegen setzen ausschließlich auf das Modell der repräsentativen Demokratie.

Doch bei genauerem Hinsehen ist natürlich auch in Punkto direkte Demokratie die Sache viel komplizierter. Die „Linken“ müssen feststellen, dass mittels von Volksentscheiden sich nicht nur der von ihnen angesonnene gesellschaftliche Fortschritt vorantreiben lässt, sondern auch vermeintlich „rechte“ Themen das Potential für eine erfolgreiche Mobilisierung der Bürger haben – siehe zuletzt die Volksabstimmung über den Religionsunterricht in Berlin. Und ausgerechnet die CSU hat Volksabstimmungen nun in ihr politisches Herz geschlossen. Sie forderte in ihrem Wahlprogramm zur Europawahl 2009, zukünftige Vertragsänderungen, so sie wesentliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten berühren, aber auch die Frage des Beitritts neuer Mitgliedstaaten dem Volk zur Entscheidung vorzulegen.²

Die ungeordnete politische Gefechtslage in Punkto „direkte Demokratie“ ist für den Rechtswissenschaftler nicht unangenehm, wenn er sich der Frage widmet, ob Referenden eine Antwort auf das Demokratiedilemma der EU sind. Denn er kann sich die Frage in gelassener Distanz eines akademischen Beobachters widmen, ohne sich gleich Sorgen machen zu müssen, in die eine oder andere politische Schublade gesteckt zu werden.

Die Erleichterung währt freilich nur eine juristische Sekunde. Denn an die Stelle des links/rechts-Schemas droht sogleich das Freund/Feind-Schema zu treten: Bist Du für oder gegen Europa? Die Konzentration auf die europapolitischen Implikationen europarechtswissenschaftlicher Aussagen tut dem Europarecht nicht gut. Sie droht zu einer Art gehobener Unionsbürgerkunde zu werden. Deshalb soll im Folgenden auf politische Sinnstiftung im Kleide rechtswissenschaftlicher

* Der Verfasser ist Professor für Öffentliches Recht und Kirchenrecht an der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag auf dem *cege*-Symposion „Zur Bedeutung von Referenden für den Europäischen Integrationsprozess“ am 8. Mai 2009 in Göttingen.

¹ Plebiszitäre Elemente sind in allen Landesverfassungen enthalten, vgl. Art. 60 BaWüVerf, Art. 74 BayVerf, Art. 62 f. BerlVerf, Art. 76 ff. BrdgbVerf, Art. 69 ff. BremVerf, Art. 48, 50 HambVerf, Art. 124 HessVerf, Art. 59 f. M-VVerf., Art. 47 ff. NdsVerf, Art. 67a, f. NRWVerf, Art. 108a f. RLPVerf, Art. 99 f. SaarVerf, Art. 71 f. SächsVerf, Art. 80 f. S-AVerf, Art. 41 f. SHVerf, Art. 82 ThürVerf.

² CSU-Europawahlprogramm, Beschluss des CSU-Parteiausschusses vom 9. Mai 2009, http://www.csu.de/dateien/partei/beschluesse/090509_europawahlprogramm.pdf, S. 2.

Aussagen sehr bewusst verzichtet werden und stattdessen das normative Material, also Rechtsvorschriften, Dogmatiken, metajuristische Axiome gesichtet und systematisiert werden vor dem Hintergrund einer bestimmten Fragestellung, nämlich welche Rolle Referenden im Zusammenhang mit der häufig vernommenen Klage über das Demokratiedefizit der Europäischen Union spielen. Dann ist es zunächst einmal zweitrangig, ob Referenden tendenziell integrationshemmend oder -verstärkend wirken, ob sie europäische Verfassungsgebungsprozesse, Vertragsänderungen oder einfache Regulierungsvorhaben fördern oder hindern.

II. Was meint „Demokratiedilemma der EU“?

Will man sich der aufgeworfenen Frage aus rechtswissenschaftlicher Sicht nähern, empfiehlt es sich, zunächst den im Titel des Vortrags verwendeten Begriff des Demokratiedilemmas näher zu beleuchten. „Demokratiedilemma“ steht nicht einfach synonym für „Demokratiedefizit“. Demokratiedilemma meint vielmehr eine im Grunde tragische Situation, in der trotz hinreichender förmlicher demokratischer Legitimation gleichwohl wichtige Elemente demokratischer Willensbildung nur defizitär ausgebildet sind oder erscheinen. In der Literatur wird diese Situation zuweilen auch als „demokratisch legitimes Demokratiedefizit“³ beschrieben. Das klingt paradox, ist aber durchaus zutreffend, wenn man im Hinterkopf behält, dass hier zwei Demokratiebegriffe eingeführt werden: ein formeller Legitimationsbegriff und ein anspruchsvolles Demokratieideal, das normativ nicht hinreichend zu garantierende, faktische Elemente (eine lebendige, für Grund- und Alltagsfragen des Gemeinwesens gleichermaßen aufgeschlossene Öffentlichkeit, ein pluralistisches Parteienwesen, eine virile politische Kultur) umfasst.

Fragen nach der Demokratiefähigkeit und Demokratiesuffizienz der Europäischen Gemeinschaft beschäftigt die Rechtswissenschaft seit geraumer Zeit. Spätestens im Vorfeld der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1978 wurde die Demokratisierung der Gemeinschaft zu einem zentralen Anliegen der Europapolitik und das Demokratiedefizit ein Dauerbrenner rechtswissenschaftlicher Debatten.⁴

³ Stefan Kadelbach, Bedingungen einer demokratischen Europäischen Union / Ein deutscher Standpunkt, EuGRZ 2006, 384 (384, 388).

⁴ Siehe beispielhaft Manfred Zuleeg, Der Verfassungsgrundsatz der Demokratie und die Europäischen Gemeinschaften, Der Staat 1978, 27 ff. Eine wichtige Zäsur bildet die Entscheidung des EuGH in der Rs. *Roquette Frères*, EuGH Slg. 1980, 3333. Aus der Zeit danach etwa Georg Röss, Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozess, GS Wilhelm Karl Geck, 1989, 625 ff.; Ingolf Pernice, Maastricht, Staat und Demokratie, DV 1993, 449 ff.; Constance Grewe, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker?, Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union, in: Josef Drexel u.a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 59 ff.; Albrecht Randelzhofer, Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft, in: Peter Hommelhoff / Paul Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, 1994, S. 39 ff.

Idealtypisch lassen sich dabei vier Positionen unterscheiden: (1.) eine vorrechtlich-volkszentrierte, (2.) eine staats- und damit verfassungszentrierte, (3.) eine individualpartizipativ-technokratische und (4.) eine verfassungstheoretisch-kulturzentrierte Betrachtung.

1. Demokratiedefizit vorrechtlich-volkszentriert betrachtet

Die volkszentrierte Betrachtung nimmt den Terminus „Demokratie“ wörtlich und fragt nach dem demos: Hat die Europäische Union ein „Volk“?⁵ Wer die Frage – etwa mit Blick auf die Unionsbürgerschaft – bejaht, hält die EU dann auch selbst für demokratiefähig. Nach dieser Logik muss man „nur“ die aus den modernen Nationalstaaten bekannten Instrumente demokratischer Willensbildung übertragen, also: dem Parlament die Funktionen der Exekutivkontrolle und -kreierung, der Gesetzgebung sowie ein Budgetrecht einräumen und das Prinzip der Mehrheitsentscheidung konsequent anwenden und kreiert so eine defizitfreie Demokratie supranationalen Zuschnitts.⁶

Anhänger der „No-demos-These“⁷ hingegen sprechen supranationalen, also das klassische Völkerrecht übersteigenden Entitäten per se den „lupenrein“-demokratischen Charakter ab. Häufig prägt die politische Romantik solche Demokratievorstellungen. Das Volk konstituiert sich demnach über die gemeinsame Ethnie, Sprache und Geschichte. Demokratie gründet auf diesem Fundus der Gemeinsamkeiten. Ohne diesen Fundus keine Demokratie.⁸

Im Rahmen rechtswissenschaftlicher Demokratietheorien erweist sich der volkszentrierte Ansatz in beiden Spielarten als problematisch, weil sein Axiom nicht mit den Mitteln der Normanalyse und -auslegung zu bearbeiten ist. Im Sinne einer vorrechtlichen Kategorie verwendet, können sowohl Apologeten wie Apokalyptiker mit vielleicht guten, aber eben nicht valablen juristischen Gründen, auf das „Volk“ als Prüfposten eines Demokratiedefizits verweisen.

2. Demokratiedefizit staatsverfassungszentriert betrachtet

Das Bundesverfassungsgericht⁹ und mit ihm zahlreiche Vertreter der deutschen Verfassungsrechtswissenschaft¹⁰ haben deshalb keine volks-, sondern eine staatszentrierte Demokratiethe-

⁵ *Stefan Kadelbach*, Bedingungen einer demokratischen Europäischen Union / Ein deutscher Standpunkt, EuGRZ 2006, 384 (385); *Dieter Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, 581 ff.; *Angela Augustin*, Das Volk der Europäischen Union, 2000.

⁶ Siehe hierzu auch *Stefan Kadelbach*, Bedingungen einer demokratischen Europäischen Union / Ein deutscher Standpunkt, EuGRZ 2006, 384 (386 f.).

⁷ *Joseph H. H. Weiler / Ulrich Haltern / Franz Mayer*, European Democracy and its Critique, West European Politics 18 (1995), 4 ff.; *Dieter Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, 581 ff.; *Stefan Koriath*, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, VVDStRL 62 (2003), 117 ff.

⁸ Vgl. *Paul Kirchhof*, in: *Josef Isensee* (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, 1993, S. 63 ff.

⁹ BVerfGE 89, 155.

orie den weiteren Überlegungen zur demokratischen Legitimation der Europäischen Union zugrundegelegt. Mit dem Staat kommt das Staatsrecht, die Verfassung, ins Spiel. Anknüpfungspunkte für die weiteren Überlegungen zur europäischen Demokratie sind dann das Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 1 GG, konkretisiert in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG als „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Der entscheidende Dreh der staatszentrierten Betrachtung liegt gerade darin, das Volk als Staatsvolk zur entscheidenden Größe für die demokratische Legitimation supranationaler Einrichtungen zu erklären. Die Frage des Demos wird hierdurch juridifiziert. Denn die Staatszugehörigkeit ist verrechtlicht: in Deutschland durch Art. 116 GG und das einfach-gesetzliche Staatsangehörigkeitsrecht. Doch auch die Problematik der Legitimation lässt sich nun formalisieren: durch Rückgriff auf eine prozedural angelegte, technisch anmutende Dogmatik demokratischer Legitimation. Besonders profiliert hat eine solche Dogmatik *Ernst-Wolfgang Böckenförde* in seinem Artikel „Demokratie als Verfassungsprinzip“ im Handbuch des Staatsrechts.¹¹ Da er lange Jahre als Richter am Bundesverfassungsgericht fungierte, kann es nicht verwundern, dass auch das höchste deutsche Gericht sich dieses Modells – zumindest während seiner Amtszeit – angenommen hat.¹² Demokratie verlangt nach diesem Modell einerseits eine durch Wahl und anschließende Delegation vermittelte „ununterbrochene Legitimationskette“ vom Wahlvolk zu den die Staatsgewalt ausübenden Personen (organisatorisch-personelle Legitimation), andererseits eine gesetzesangeleitete sachliche Handlungsorientierung, die gleichfalls letztlich auf den in Wahlen zum Ausdruck kommenden Willen des Souveräns zurückzuführen ist (sachlich-inhaltliche Legitimation). Demokratische Legitimation staatlichen Handelns erfolgt – ausschließlich – vermittelt über die Wahlen zu den staatlichen Parlamenten und deren Entscheidungen. Abweichungen und Durchbrechungen sind von Verfassungs wegen zwar möglich, bedürfen aber stets der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und finden darin ihre Grenze.¹³

Versteht man Volkssouveränität in diesem Sinne als Garantie einer über Repräsentanten vermittelten Selbstregierung im Rahmen des Nationalstaates, also als Schutz vor Fremddregierung, wird ein supranationales Herrschaftssystem zum Problem, das Mehrheitsentscheidungen ermöglicht, in dem bindende Entscheidungen also gegen den Willen eines Mitgliedstaates und

¹⁰ Siehe z.B. *Christian Tomuschat*, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, EuGRZ 1993, 489 (493); *Josef Isensee*, Staat und Verfassung, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts I, 1987, § 13, Rn. 156 f., 161 ff.; *Matthias Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung - Entscheidungsteilhaber Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, 1993, S. 204 ff.; siehe im Überblick auch *Utz Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt: Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem, 2004, S. 139 f. m.w.N.; kritisch: *Andreas Maurer*, Mehr Demokratie? Parlamentarisches Regieren in der Europäischen Union, in: *Johannes Varwick / Wilhelm Knelangen / Winfried Woyke* (Hrsg.), Neues Europa, alte EU?: Fragen an den europäischen Integrationsprozess, 2004, 93 (109)

¹¹ *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Auflage, 429 (445 ff.).

¹² BVerfGE 83, 37; BVerfGE 83, 60.

¹³ *E. Schmidt-Aßmann*, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, in: AöR 116 (1996), 329 (376 ff.).

ohne Zustimmung seiner Repräsentanten, getroffen werden können.¹⁴ Das Ergebnis scheint paradox: das dem Demokratieprinzip zuzuordnende Mehrheitsprinzip soll (auf EU-Ebene angesiedelt) gegen das Demokratiegebot des Grundgesetzes verstoßen.

Das Bundesverfassungsgericht schreckte in seiner Entscheidung zum Vertrag von Maastricht vor einer so weitreichenden Konsequenz zurück, wollte sich zugleich aber nicht von einem auf der Kategorie des „Staatsvolkes“ aufbauenden Demokratiemodell verabschieden.¹⁵ Retternder Anker ist das Staatsziel der europäischen Integration. Im Lichte der offenen Staatlichkeit des Grundgesetzes sah das Gericht keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Hindernisse für eine Mitwirkung Deutschlands in einer ihrerseits demokratisch strukturierten und damit auch mit Mehrheit entscheidenden Union. Es betont jedoch ebenso die durch das Demokratieprinzip gebotene Garantie der Eigenstaatlichkeit Deutschlands. Substantielle Bereiche politischer Entscheidung müssten den Nationalstaaten vorbehalten bleiben. Aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes leitet das Verfassungsgericht zudem Vorgaben für das europäische Demokratiemodell ab. Die Legitimation in Europa habe zweigleisig über die Staaten und die Völker der Union zu erfolgen. Zur Sicherung der Eigenstaatlichkeit dürfe der staatliche Legitimationsstrang, der über die Regierungen der Mitgliedstaaten vermittelt wird, nicht gekappt werden. Einer Vollparlamentarisierung Europas nach dem Vorbild des klassischen Nationalstaates wird also eine Absage erteilt; der aus den mitgliedstaatlichen Regierungen bestehende Rat erhält die zentrale Legitimationsfunktion zugewiesen.

3. Demokratiedefizit individualpartizipativ-technokratisch betrachtet

Kritiker der Entscheidung werfen dem Bundesverfassungsgericht nun vor, sich mit einem staatszentrierten Demokratieverständnis auf einen demokratiethoretischen Irrweg zu begeben. Sie mahnen ein individualbezogenes Demokratieverständnis an, das für eine ausschließlich von den Unionsbürgern abgeleitete Legitimation Raum lässt.¹⁶ Zugleich soll nicht nur

¹⁴ So ausdrücklich *Peter M. Huber*, Maastricht – ein Staatsstreich?, 1993; *ders.*, Demokratie in Europa – Zusammenfassung und Ausblick, in: *Hartmut Bauer / Peter M. Huber / Karl-Peter Sommermann*, Demokratie in Europa, 2005, 491 (506); vgl. auch *Peter Becker / Olaf Leisse*, Die Zukunft Europas, 2005, S. 22.

¹⁵ BVerfGE 89, 155 ff.

¹⁶ *Brun-Otto Bryde*, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratiethorie, in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 5 (1994), S. 305 ff.; *Joseph H. H. Weiler*, Der Staat „über alles“ – Demos, Telos und die Maastrichtentscheidung des BVerfG, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts (neue Folge)* 44 (1996), S. 91 ff.; *Jürgen Mackert*, Staatsbürgerschaft, 2006, S. 97; *Ece Göztepe-Çelebi*, Die Unionsbürgerschaft und ihre Fortentwicklung im Hinblick auf die politischen Rechte, 2001, S. 195 f.; *Hans-Joachim Cremer*, Das Demokratieprinzip auf nationaler und europäischer Ebene im Lichte des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts, *EuR* 1995, 21 (29); siehe aber auch *Christiane Lemke*, Governance in der Europäischen Union – Ersatz oder Ergänzung für tradierte Herrschaftsformen in Europa?, in: *Hartmut Aden / Otwin Massing* (Hrsg.), Herrschaftstheorien und Herrschaftsformen, FS Massing, 2004, 159 (173), die die Grundrechte-Charta und den Verfassungsvertrag als Schritte weg von der bisherigen Staatszentriertheit ansieht; mit positiver Würdigung des Maastricht-Urteils hingegen *Armin von Bogdandy*, Das Leitbild der dualistischen Legitimation für die europäische Verfassungsentwicklung, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 2000, S. 284 ff.

Wahlen, sondern auch Effizienz und Effektivität der Herrschaftsgewalt bei der Aufgabenbewältigung und Problemverarbeitung ein eigenständiger Legitimationsbeitrag zukommen.¹⁷ Beide Elemente zusammen prägen die partizipativ-technokratische Betrachtung des demokratischen Charakters der Europäischen Union.

Nun kann unter den Vorzeichen des modernen Verfassungsdenkens in der Tat nur das als frei und gleich begriffene Individuum, nicht aber das aus solchen Individuen gebildete Volk die letzte Größe der Demokratie als gesollter Herrschaftsform bilden. In seinen theoretischen Prämissen ist das Modell der Demokratie deshalb einer an den besonderen Anforderungen transnationaler Herrschaft orientierten Weiterentwicklung ohne weiteres zugänglich.¹⁸

Dies bedeutet jedoch nicht, dass auf das Spezifikum *demokratischer* Legitimation verzichtet werden kann. Deshalb ist zwischen individueller Partizipation und Demokratie zu unterscheiden.¹⁹ Demokratie ist eine anspruchsvolle Form kollektiver Selbstregierung auf der Grundlage gleicher Berechtigung, Partizipation ein Element individueller Selbstbestimmung unterhalb dieser streng egalitär angelegten politischen Teilhabe. Beide wurzeln in der Idee gleicher individueller Freiheit und sind doch unterschiedliche Modi der Freiheitsausübung.²⁰ Zum anderen dürfen rechtswissenschaftliche Demokratietheorien nicht die ihnen eigene Normativität aus dem Blick verlieren. Mit der Rezeption von politikwissenschaftlichen Modellen pluraler Legitimation und out-put-Legitimation im Rahmen juristischer Legitimationsdogmatiken droht eine technokratische Verstümmelung des gehaltvollen Konzepts einer „Regierung für das Volk durch das Volk“ (Abraham Lincoln). Auch leidet das der Politikwissenschaft entlehnte Modell pluraler Legitimation mit den Komponenten der ex ante- wie ex post-Bewertung hoheitlichen Handelns anhand von Herrschaftszwecken und Herrschaftszielen sowie des Inputbezogenen „Ermächtigungs-, Zurechnungs-, Kontroll- und Verantwortungszusammenhangs“ für normative Anwendungen auf konkrete Fälle an Überkomplexität; die gebotene juristische Unterscheidbarkeit von Legitimation und fehlender Legitimation löst sich hier in den unendlichen Tiefen legitimationsstiftender Gesichtspunkte weitgehend auf. Gerade in seiner Simplizität erweist sich demgegenüber das klassische Modell der personellen und sachlichen demokratischen Legitimation mit dem Wahlakt als zentralem Moment demokratischer Rückkopplung und politischer Verantwortungszurechnung als überlegen.²¹

¹⁷ *Utz Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt: Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem, 2004, S. 233; *Anne Peters*, Europäische Öffentlichkeit im europäischen Verfassungsprozess, EuR 2004, 376 (390 ff.); vgl. auch *Hans-Heinrich Trute*, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2006, S. 307 ff.

¹⁸ Zur Problematik auch *Armin von Bogdandy*, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 63 (2003), 853 ff.

¹⁹ Näher *Hans Michael Heinig*, Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit, 2008, S. 479 ff.

²⁰ *Christoph Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, 398 ff.; *Hans Michael Heinig*, Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit, 2008, S. 47 ff.

²¹ *Hans Michael Heinig*, Offene Staatlichkeit oder Abschied vom Staat?, in: Philosophische Rundschau 52 (2005), 191 ff.

4. Demokratiedefizit verfassungstheoretisch-kulturzentriert betrachtet

Zugleich ist eine rechtswissenschaftliche Demokratietheorie aber nicht gehindert, neben normativen auch empirische Aspekte demokratischer Willensbildung in den Blick zu nehmen. Zu diesen tatsächlichen Fragen zählen insbesondere die nach den institutionellen und kulturellen Voraussetzungen einer den Nationalstaat übergreifenden Mehrebenendemokratie. In den Focus kommen dann die europäische Parteienlandschaft, die Ausbildung transnationaler Öffentlichkeiten, der Fundus einer politischen Verständigungen zumindest erleichtenden gemeinsamen Identität, die für diskursive Politikformulierung erforderlichen sprachlichen Verständigungsmöglichkeiten, usw. Über Bestand und Mangel solcher Voraussetzungen lassen sich sehr divergierende, mehr oder weniger plausible Aussagen treffen. Auch Rechtswissenschaftlern ist dieser Bereich nicht verschlossen. Sie betreiben dann jedoch keine juristische Dogmatik, sondern Rechtssoziologie, Rechtspolitologie oder Verfassungstheorie, eine Distinktion, die nicht immer hinreichend reflektiert scheint, wenn ein „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union wegen politisch-kultureller Defizite (als einem Konglomerat aus Idee und Infrastruktur) beklagt wird.

Folgt man einer solchen kulturzentrierten Betrachtung der Europäischen Union, setzt Demokratie mehr voraus als ein Ensemble von Wahl- und Grundrechten. Vor diesem Hintergrund kann man fragen, ob auf europäischer Ebene die notwendigen Voraussetzungen demokratischer Verständigung, z.B. eine bürgerliche Öffentlichkeit, zivilgesellschaftliche Institutionen, von Bürgern bestimmte politische Parteien, geteilte Sprachfähigkeit, ein aus verbindenden geschichtlichen Erfahrungen gespeistes kollektives Gedächtnis, so weit gediehen sind, dass sich absehbar ein von den Wurzeln des Nationalstaates abgetrenntes demokratisches System ausbilden kann.²² In der Skepsis an diesem Punkt treffen sich die staats- und verfassungszentrierte und die kulturzentrierte Perspektive.

Konsequenterweise muss man aber, focussiert man kulturelle Bedingungen einer europäischen Demokratie, nicht nur die Idee einer stärkeren Parlamentarisierung der Union daraufhin befragen, ob die Rahmenbedingungen dem anspruchsvollen Ideal einer modernen Demokratie genügen. Auch der vom Bundesverfassungsgericht festgeschriebene Status quo, der primär auf die durch die Mitgliedstaaten vermittelte Legitimation abstellt, berechtigt zu skeptischen Bemerkungen. Gerade das in den Völkern der Union durchaus verbreitete Unbehagen gegenüber den europäischen Institutionen als etwas ihnen Fernes und Fremdes zeigt, dass die Politisierung Europas mittels der mitgliedstaatlichen Demokratien in der gegenwärtigen Praxis einer staatenzentrierten

²² Vgl. *Roman Herzog*, Verfassungsfragen der Zukunft, in: *Jutta Limbach / Roman Herzog / Dieter Grimm*, Die deutschen Verfassungen: Reproduktionen der Verfassungsoriginale von 1849, 1871, 1919 sowie des Grundgesetzes von 1949, 1999, 30 (39); *Heinz Kieger / Ireneusz Pawel Karolewski / Matthias Munkel*, Europäische Verfassung: Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, 2004, S. 102; *Dieter Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, 1994, S. 44. Skeptisch auch *Jürgen Habermas*, Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?, in: *ders.*, Der gespaltene Westen, 2004, S. 113 (137 ff.); *Marcel de la Haye*, Einig in Vielfalt? – Die Ratifizierung des Verfassungsentwurfs – Nationale Souveränität, europäisches Referendum und die Suche nach dem Unionsbürger, KAS-AI 2/05, S- 81 ff.

europäischen Mehrebenendemokratie nicht hinreichend gelingt. Die Kontrolle europäischer Politikformulierung über die parzellierten parlamentarischen und publizistischen Öffentlichkeiten der Mitgliedstaaten befriedigt zurzeit also ebensowenig.

Am Ende bleibt deshalb einerseits das Unbehagen gegenüber Vorschlägen, das demokratische Legitimationsgefüge auf Unionsebene nach dem Vorbild des Nationalstaates umzubauen, andererseits die Erkenntnis, dass die Arenen der mitgliedstaatlichen Demokratien keine hinreichende demokratische Politisierung Europas hervorbringen. Genau dies ist das Demokratiedilemma der Europäischen Union. Wer der Union ein Demokratiedilemma konstatiert, trifft mithin keine juristisch-dogmatische Aussage über ihre demokratische Legitimation, sondern eine verfassungstheoretische über das teils normative, teils soziokulturelle Spannungsgefüge, in das solche Bewertungen eingebettet sind.

Folgt man nun der verfassungstheoretischen Spur des Demokratiedilemmas, wird man gegenüber allzu schneidigen Aussagen über das Vorliegen kultureller Voraussetzungen eines staats- oder unionszentrierten Demokratiemodells im europäischen Herrschaftsverbund skeptisch bleiben und die Entscheidung über das demokratische Design der Europäischen Union im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten gemäß dem „Vorrang der Demokratie vor der Philosophie“²³ (Richard Rorty) den politischen Präferenzen der Bürger statt denen der Demokratietheoretiker überlassen.

III. Referenden als Antwort auf das Demokratiedilemma?

Dann aber stellt sich die Folgefrage, ob Referenden die gebotene Form sind, diesen politischen Präferenzen der Bürger Ausdruck zu verleihen. Dieser Frage kann man sich wiederum in zwei Perspektiven annähern: (1.) juristisch-positivistisch und (2.) verfassungstheoretisch.

1. EU-Referenden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Wichtigste Anlässe, nach den europapolitischen Präferenzen der Bürger zu Fragen, sind der Beitritt des jeweiligen Landes zur Europäischen Union, Vertragsrevisionen sowie der Beitritt anderer Staaten. Vergleicht man nun die staatsrechtliche Situation in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihre Staatenpraxis im Hinblick auf Referenden zu den genannten Anlässen, ergibt sich ein vielschichtiges Bild.²⁴ Mehr als vierzig solcher Referenden fanden in der seit der Erweiterung der EWG 1972 statt,²⁵ immerhin $\frac{3}{4}$ davon waren erfolgreich.²⁶ Die

²³ Richard Rorty, *Der Vorrang der Demokratie vor der Philosophie*, in: *ders.*, *Solidarität oder Objektivität*, 1987, S. 82 ff.

²⁴ Siehe hierzu auch *Sven Hölscheidt / Iris Putz*, *Referenden in Europa*, DÖV 2003, 239 ff.

²⁵ *Andreas Auer*, *Referenden und europäische Öffentlichkeit – Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa: Erfahrungen, Rechtsgrundlagen, Perspektiven*, ZSE 2004, 580 (582).

meisten der heutigen Mitgliedstaaten haben zumindest einmal Erfahrungen mit einem Europa-referendum gemacht.

Der Beitritt – und damit schon begrifflich die Begründung der Mitgliedschaft nach Gründung der EWG 1957 – war fast immer Gegenstand eines Referendums.²⁷

Auch Vertragsrevisionen waren nicht selten, zwölf mal,²⁸ Gegenstand von Integrationsreferenden.²⁹ Die verfassungsrechtliche Grundlage für solche Referenden ist jedoch sehr verschieden.³⁰ Allgemein bekannt ist wohl, dass Irland³¹ ein obligatorisches und bindendes Referendum für jede Verfassungsänderung³² kennt.³³ Andere Länder wie Griechenland,³⁴ Litauen,³⁵ Lettland³⁶ sowie anderer Mitgliedstaaten³⁷ sehen ein fakultativ-bindendes oder wie Spanien³⁸ und Luxemburg³⁹ auch nur ein fakultativ-konsultatives Referendum⁴⁰ – generell oder

²⁶ *Andreas Auer*, Referenden und europäische Öffentlichkeit – Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa: Erfahrungen, Rechtsgrundlagen, Perspektiven, ZSE 2004, 580 (583).

²⁷ In Dänemark, Irland, Großbritannien, Finnland, Österreich, Schweden, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn. Darüber hinaus wurde 1972 in Frankreich über die EWG-Erweiterung abgestimmt.

²⁸ Binnenmarkt: Dänemark und Irland; Europawahlen: Italien; Währungsunion: Dänemark, Schweden; Vertrag von Maastricht: Dänemark, Irland, Frankreich; Vertrag von Amsterdam: Dänemark und Irland; Vertrag von Nizza: Irland; Vertrag von Lissabon: Irland.

²⁹ Hinzu kommen vier Referenden betreffend den gescheiterten Verfassungsvertrag (in Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und Spanien).

³⁰ Siehe hierzu ausführlicher *Roland Bieber*, Zur Ko-Existenz von Referenden und parlamentarischer Demokratie – Das Beispiel der Ratifizierungsverfahren zur Europäischen Verfassung, in: *Stefan Kadelbach* (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden (2006), S. 57 ff.

³¹ Zu den Auswirkungen der irischen Ablehnung des Vertrags von Lissabon siehe *Charles Jenkins*, Commentary: The EU after the Irish referendum, *European Policy Analyst*, Juli 2008, S. 3 ff.

³² Änderungen der europäischen Integrationsverträge, die mit einem Souveränitätstransfer verbunden sind, gelten seit der Entscheidung des irischen Supreme Court im Fall *Crotty vs. An Taoiseach and Others* ([1987] IESC 4 (1987-04-09)) im Vorfeld der Ratifikation der EEA als Verfassungsänderungen, siehe auch *Tobias Semmet*, EU-Referenden in Irland: Verpflichtend aber in Regierungshand, in: *Thomas König / Stephanie Daimer / Daniel Finke* (Hrsg.), Plebiszit und Ratifikation – Eine vergleichende Untersuchung von Referenden zur Europäischen Verfassung, 1. Auflage, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer (2006), 57 (61). Zur Ablehnung des Vertrags von Lissabon siehe aktuell *Matt Qvortrup*, Rebels without a Cause? The Irish Referendum on the Lisbon Treaty, in: *The Political Quarterly*, 2009, 59 ff. und *Maria Cahill*, Ireland's Constitutional Amendability and Europe's Constitutional Ambition: the Lisbon Referendum in Context, *German Law Journal* 2008, S. 1191 ff.

³³ Art. 29 Abs. 3 der irischen Verfassung, vgl. *Tobias Semmet*, EU-Referenden in Irland: Verpflichtend aber in Regierungshand, in: *Thomas König / Stephanie Daimer / Daniel Finke* (Hrsg.), Plebiszit und Ratifikation – Eine vergleichende Untersuchung von Referenden zur Europäischen Verfassung, 1. Auflage, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer (2006), 57 (60 f.).

³⁴ Art 44. Abs. 2 der Verfassung der hellenischen Republik.

³⁵ Art. 9 der litauischen Verfassung.

³⁶ Art. 68 Abs. 4 der lettischen Verfassung.

³⁷ Siehe *Roland Bieber*, Zur Ko-Existenz von Referenden und parlamentarischer Demokratie – Das Beispiel der Ratifizierungsverfahren zur Europäischen Verfassung, in: *Stefan Kadelbach* (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden (2006), 57 (61).

³⁸ Von der Möglichkeit nach Art. 92 Abs. 1 der spanischen Verfassung wurde bislang erst zwei Mal Gebrauch gemacht: 1986 zur Frage des spanischen Verbleibs in der NATO und 2005 anlässlich des Verfassungsvertrages, *Kai Bernhardt*, Die Volksabstimmung in Spanien: Stärkung nach Innen und Außen, in: *Thomas König / Stephanie Daimer / Daniel Finke* (Hrsg.), Plebiszit und Ratifikation – Eine vergleichende Untersuchung von Referenden zur Europäischen Verfassung, 1. Auflage, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer (2006), 101 (104). Zwar sieht die spanische Verfassung weitere Formen direkter Demokratie vor, doch wurden diese noch nie angewandt, ebenda (105).

speziell für die Ratifizierung internationaler Verträge – vor. In Frankreich⁴¹ und Dänemark⁴² existiert eine Sonderform des fakultativ-bindenden Referendums, welches als Alternative zur qualifizierten parlamentarischen Zustimmung fungieren kann.⁴³ Darüber hinaus wurde den Niederlanden erstmals⁴⁴ eine Volksbefragung zum Verfassungsvertrag⁴⁵ auf einfachgesetzlicher⁴⁶ Grundlage durchgeführt.⁴⁷

³⁹ Art. 51 Abs. 4 der luxemburgischen Verfassung; vgl. *Roland Bieber*, Zur Ko-Existenz von Referenden und parlamentarischer Demokratie – Das Beispiel der Ratifizierungsverfahren zur Europäischen Verfassung, in: *Stefan Kadelbach* (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden (2006), 57 (65).

⁴⁰ Konsultative Referenden wurden vor dem Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands durchgeführt, zu den rechtlichen Grundlagen siehe *Roland Bieber*, Zur Ko-Existenz von Referenden und parlamentarischer Demokratie – Das Beispiel der Ratifizierungsverfahren zur Europäischen Verfassung, in: *Stefan Kadelbach* (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden (2006), 57 (62).

⁴¹ Art. 11 der Verfassung der Französischen Republik, siehe hierzu auch Conseil Constitutionnel, Décision 2004-505 DC, in: EuR 2004, 911. Art. 11 sieht die Möglichkeit der Einberufung eines Plebiszits über einen Gesetzesentwurf durch den Präsidenten vor. Die Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses ist zwar nicht ausdrücklich geregelt, wird aber angenommen, *Annegret Mayer*, Frankreich: Der Präsident entscheidet – und ist entscheidend, in: *Thomas König / Stephanie Daimer / Daniel Finke* (Hrsg.), Plebiszit und Ratifikation – Eine vergleichende Untersuchung von Referenden zur Europäischen Verfassung, 1. Auflage, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer (2006), 47 (50 f.). Siehe zur französischen Ablehnung des Verfassungsvertrages *Paul Hainsworth*, France Says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution, Parliamentary Affairs 2006, 98(99); *Sylvain Brouard / Vincent Tiberj*, The French Referendum: The Not So Simple Act of Saying Nay, PSONline 2006, S. 261 ff.; *Henry Milner*, "YES to the Europe I want; NO to this one." Some Reflections on France's Rejection of the EU Constitution, PSONline 2006, S. 257 ff.; *Boyka Stefanova*, The "No" Vote in the French and Dutch Referenda on the EU Constitution: A Spillover of Consequences for the Wider Europe, PSONline 2006, S. 261 ff.

⁴² § 42 Abs. 6 des Grundgesetzes des Königreichs Dänemark. Als Besonderheit kommt in Dänemark das geringe Ablehnungsquorum von 30 % hinzu, *Christian Twardy*, Dänemark: Unsicherheit trotz Referendumstradition, in: *Thomas König / Stephanie Daimer / Daniel Finke* (Hrsg.), Plebiszit und Ratifikation – Eine vergleichende Untersuchung von Referenden zur Europäischen Verfassung, 1. Auflage, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer (2006), 25 (29). Siehe auch *Palle Svensson*, Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis, in: *European Journal of Political Research* 2002, 733 ff.

⁴³ *Roland Bieber*, Zur Ko-Existenz von Referenden und parlamentarischer Demokratie – Das Beispiel der Ratifizierungsverfahren zur Europäischen Verfassung, *Stefan Kadelbach* (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden (2006), 57 (63).

⁴⁴ Die Abstimmungen in den Niederlanden erfolgte aufgrund eines Volksentscheides nach einem erfolgreichen Volksbegehren auf Grundlage des zeitlich befristeten Tijdelijke Referendumwet, welches zum Zeitpunkt des ablehnenden Volksentscheides bereits wieder ausser Kraft getreten war, *Jörg Bellmann*, Niederlande – die Verfassung als Sündenbock, in: *Thomas König / Stephanie Daimer / Daniel Finke* (Hrsg.), Plebiszit und Ratifikation – Eine vergleichende Untersuchung von Referenden zur Europäischen Verfassung, 1. Auflage, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer (2006), 81 (84).

⁴⁵ Zur Ablehnung des Verfassungsvertrags in den Niederlanden siehe *Boyka Stefanova*, The "No" Vote in the French and Dutch Referenda on the EU Constitution: A Spillover of Consequences for the Wider Europe, PSONline 2006, S. 261 ff.; *Kees Aarts / Henk van der Kolk*, Understanding the Dutch "No": The Euro, the East, and the Elite, PSONline 2006, S. 243 ff.; zu den Auswirkungen siehe *Jörg Geerlings*, Der Europäische Verfassungsprozess nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, DVBl. 2006, S. 129 ff.

⁴⁶ Eine einfachgesetzliche Grundlage war auch für das niemals durchgeführte britische Referendum zum Verfassungsvertrag vorgesehen, welches ebenso wie das niederländische Referendum nur konsultativ gewesen wäre. Ausführlich zur besonderen Rechtslage in Großbritannien siehe *Roland Bieber*, Zur Ko-Existenz von Referenden und parlamentarischer Demokratie – Das Beispiel der Ratifizierungsverfahren zur Europäischen Verfassung, in: *Stefan Kadelbach* (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden (2006), 57 (66).

⁴⁷ *Roland Bieber*, Zur Ko-Existenz von Referenden und parlamentarischer Demokratie – Das Beispiel der Ratifizierungsverfahren zur Europäischen Verfassung, in: *Stefan Kadelbach* (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden (2006), 57 (66).

Deutschland gehört zu der kleinen Gruppe derjenigen Staaten, in denen noch nie ein Europareferendum stattgefunden hat.⁴⁸ Ob ohne Verfassungsänderung ein solches Referendum zulässig wäre, erscheint zweifelhaft.⁴⁹ Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Gesetzgebungsverfahren sind ausschließlich auf die repräsentative Demokratie zugeschnitten. Für ein Referendum mit bindender Wirkung wäre – funktionalrechtlich schon wegen des gebotenen Minderheitenschutzes – eine nähere Ausgestaltung der Bedingungen im Grundgesetz selbst erforderlich. Auf einfachgesetzlicher Grundlage zulässig wäre aber wohl ein konsultatives Referendum, wenn das Initiativrecht für dieses bei den Organen liegt, die auch in der Gesetzgebung die Initiativkompetenz innehaben, also Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag. Ohne eine solches Initiativmonopol drohte durch die faktische Vorwirkung eines Referendums eine Aushöhlung des im Grundgesetz festgeschriebenen Initiativrechts zur Gesetzgebung.

Die Reaktionen auf die bisher durchgeführten Volksabstimmungen in den Mitgliedstaaten waren zwiespältig.

- Der Beitritt als grundlegender Akt des Souveränitätsverzichts und der Integration in ein politisches Mehrebenensystem mit der Tendenz zu einer stetigen Verdichtung der europäischen Integration wird allgemein für referendumsfähig gehalten.

- Im Rahmen der Ratifikation von Vertragsrevisionen hingegen hängt die politische Akzeptanz im und außerhalb des betroffenen Mitgliedstaates sehr vom Ergebnis ab. Erfolgreiche Referenden werden von der Kommission und anderen prointegrationistischen Akteuren als Ausdruck hoher Zustimmung zur Integration gerne zur Kenntnis genommen, gescheiterte Referenden hingegen in ein schiefes Licht gesetzt. Die Bevölkerung verstehe gar nicht, worüber sie abstimme und lasse sich von sachfremden Erwägungen leiten⁵⁰ (als ob dieses delegitimie-

⁴⁸ Die Verfassungen Deutschlands, Belgiens, Italiens, Zyperns, Estlands und Malta sehen für europäische Integrationsverträge weder ein Referendum noch eine Volksbefragung vor, *Roland Bieber*, Zur Ko-Existenz von Referenden und parlamentarischer Demokratie – Das Beispiel der Ratifizierungsverfahren zur Europäischen Verfassung, in: *Stefan Kadelbach* (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden (2006), 57 (61).

⁴⁹ Siehe generell zur direkten Demokratie im Grundgesetz *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Demokratie) Rdnr. 100 m.w.N.; speziell zu EU-Referenden *Michael Elicker*, Verboten das Grundgesetz ein Referendum über die EU-Verfassung?, ZRP 2004, 225 (226 ff.); *Christina Nenz*, Deutschland – der Sonderfall, in: *Thomas König / Stephanie Daimer / Daniel Finke* (Hrsg.), Plebiszit und Ratifikation – Eine vergleichende Untersuchung von Referenden zur Europäischen Verfassung, 1. Auflage, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer (2006), 39 (39); anders *Sven Hölscheidt / Iris Putz*, Referenden in Europa, DÖV 2003, 239 (745 f.), die ein bloß konsultatives Referendum als zusätzliches Ratifizierungserfordernis auf einfachgesetzlicher Grundlage für zulässig halten, m.w.N.

⁵⁰ Vgl. *Sara Binzer Hobolt / Paul L. Riseborough*, How to Win the UK Referendum on the European Constitution, in: *The Political Quarterly* 2005, 241 (245)); *Sara Binzer Hobolt*, Taking Cues on Europe? Voter competence and party endorsements in referendums of European integration, in: *European Journal of Political Research* 2007, 151 (153 f., 158); *Palle Svensson*, Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis, in: *European Journal of Political Research* 2002, 733 ff.; *Christian Baden / Claes H. de Vreese*, Making sense: A reconstruction of people's understandings of the European constitutional referendum in the Netherlands, in: *Communications* 2008, 117 (118).; *Matt Qvortrup*, Rebels without a Cause? The Irish Referendum on the Lisbon Treaty, in: *The Political Quarterly*, 2009, 59 (64); *Gilles*

rende Argument für positiv ausgegangene Referenden und die Wahlen zum Europäischen Parlament nicht ebenso gilt). Auch sei es undemokratisch, wenn die Bevölkerung eines kleinen Mitgliedstaates, Irland etwa, die Fortentwicklung einer Union mit 400 Millionen Bürgern aufhalten könne.

Wer so argumentiert, hat von den Bedingungen der europäischen Mehrebenendemokratie wenig verstanden. Eine solche Herrschaftsform zeichnet sich durch Verwebung und Verzahnung der Ebenen aus. Ausdruck dieser Interferenzen ist auch, dass das Änderungsverfahren für die Regeln 1. Ordnung auf der einen Ebene (Vertragsrevisionen) auf die Regeln 1. Ordnung der anderen Ebene (Ratifikation durch die Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsrechtlichen Bestimmungen) verweist. Unitarisierung und Fragmentierung greifen hier notwendig ineinander. Deshalb ist es nur konsequent, wenn die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnungen dazu berufen sind, zu entscheiden ob und in welcher Form sie Referenden im Rahmen des Ratifikationsverfahrens durchführen. Aus der Integrationsarchitektur – eine Union der *Staaten* und *Völker* – folgt hingegen weder eine Präferenz für Parlaments- noch für Volksentscheide. Und auch demokratietheoretisch betrachtet sind beide Modi gleichwertig und gleichberechtigt.⁵¹ Die Volksabstimmung ist also keineswegs „demokratischer“ als die Wahl.

- Die geringsten Erfahrungen haben die Mitgliedstaaten schließlich mit Referenden über die Aufnahme anderer Mitgliedstaaten. Frankreich stimmte indirekt über den Beitritt Großbritanniens,⁵² Irland über die Osterweiterung ab.⁵³ Demokratietheoretisch betrachtet sind solche Referenden zumindest dann konsequent, wenn auch Vertragsrevisionen Gegenstand von Volksbefragungen und Volksentscheiden sind. Denn Demokratie ist die politische Form der Selbstbestimmung der Zugehörigen. Und „Es ist demokratisch, darüber zu entscheiden, wer zur demokratischen Ordnung gehören soll.“⁵⁴ Soweit in den Mitgliedstaaten ansonsten Referenden zur demokratischen Entscheidungsfindung gehören, werden diese auch in Fragen der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten durchzuführen sein.

Der kurze Überblick über die Staatsrecht und Staatspraxis in den Mitgliedstaaten zeigt, dass die meisten Mitgliedstaaten verfassungsrechtliche oder anderweitige staatsrechtliche Grundlagen für Europareferenden kennen, diese aber in der Regel nicht obligatorisch vorschrei-

Ivaldi, Beyond France's 2005 Referendum on the European Constitutional Treaty: Second-Order Model, Anti-Establishment Attitudes and the End of the Alternative European Utopia, *West European Politics*, 2006, 47 (48 ff.); *Laurence Morel*, The Rise of ‚Politically Obligator‘ Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective, *West European Politics* 2007, 1041 (1041) spricht sogar schon von einer „gewohnheitsmäßigen“ Befassung der Abstimmenden mit anderen als dem zur Entscheidung vorgelegten Thema.

⁵¹ *Christoph Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, S. 29 ff.

⁵² *Andreas Auer*, Referenden und europäische Öffentlichkeit – Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa: Erfahrungen, Rechtsgrundlagen, Perspektiven, *ZSE* 2004, 580 (585 f.).

⁵³ *Andreas Auer*, Referenden und europäische Öffentlichkeit – Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa: Erfahrungen, Rechtsgrundlagen, Perspektiven, *ZSE* 2004, 580 (585 f.).

⁵⁴ *Christoph Möllers*, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, S. 24.

ben.⁵⁵ Sie sind auch in der Praxis, sieht man vom Beitritt ab, die Ausnahme. Nach dem gegenwärtigen Recht der Mitgliedstaaten sind Referenden also gerade nicht die gebotene Antwort auf das Demokratiedilemma der Europäischen Union.⁵⁶

Doch sollten sie es vielleicht werden – verfassungstheoretisch betrachtet? Die konkrete Antwort hängt von politischen Prämissen ab, die jenseits einer rechtswissenschaftlichen Betrachtung verortet sind, zuvörderst der Prämisse, ob weitere Integrationschritte anzustreben sind. Immerhin lassen sich aber wohl über den Zusammenhang von Prämissen und Antwort verfassungsrechtswissenschaftlich tragfähige Aussagen machen.

2. Referenden als Instrument der Politisierung Europas

Das Demokratiedilemma lässt sich übersetzen in ein Politisierungsproblem. Die unter professionellen Europadeutern verbreitete Begeisterung für das Integrationsprojekt springt auf das Gros der Bürger nicht über. Brüssel, das sind – leicht übertrieben – gesichtslose Bürokraten und intransparente Glaspaläste; die EU erscheint vielen geschichts-, ja charakterlos, rein pragmatisch, technizistisch, vernünftelnd, elitär, dem Bürger sternenfern. Das in einer solchen Wahrnehmung zum Ausdruck kommende Politisierungsdefizit⁵⁷ sollte nach dem Willen der Mitgliedstaaten durch den Verfassungsgebungsprozess behoben, zumindest gemildert werden.⁵⁸ Eine Verfassungsgebung, so die Hoffnung, stiftet Identifikation, stimuliert Partizipation und mündet in einer staatsanalogen Imagination des Politischen auf europäischer Ebene.⁵⁹ Doch der Versuch der Politisierung der Union durch Verfassungsgebung scheiterte tragisch – durch negative Referenden in Frankreich und den Niederlanden,⁶⁰ Referenden, die – das ist Dialektik – gerade ein Moment der Politisierung bewirkten, das doch eigentlich von der angenommenen Verfassung selbst ausgehen sollte.⁶¹

⁵⁵ Insgesamt ist aber festzustellen, dass rechtlich nicht bindende Referenden, welche von den nationalen Regierungen initiiert wurden, und welche als politisch verbindlich wahrgenommen werden, im Rahmen der europäischen Integration an relativer Bedeutung gewonnen haben (auch wenn sie in absoluten Zahlen wesentlich seltener sind als Volksinitiativen und gesetzlich vorgeschriebene Referenden), *Laurence Morel*, *The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective*, *West European Politics* 2007, 1041 (1045, 1055 ff.); siehe auch *Andreas Auer*, *Referenden und europäische Öffentlichkeit – Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa: Erfahrungen, Rechtsgrundlagen, Perspektiven*, *ZSE* 2004, 580 (584 und 586).

⁵⁶ Gleiches gilt für die Abhaltung eines europaweiten Referendum nach welchem Vertragsänderungen in Kraft treten könnten, ohne dass die Mehrheit der deutschen Abstimmungsberechtigten zugestimmt hat, *Sven Hölscheidt / Iris Putz*, *Referenden in Europa*, *DÖV* 2003, 239 (745).

⁵⁷ *Ulrich Haltern*, *Europarecht und das Politische*, 2005, S. 2.

⁵⁸ *Rudolf Streinz / Christoph Ohler / Christoph Herrmann*, *Die neue Verfassung für Europa – Einführung mit Synopse*, 2005, S. 14; vgl. hierzu *Hans Michael Heinig*, *Europäisches Verfassungsrecht ohne Verfassung(svertrag)?*, in: *JZ* 2007, 905 (908).

⁵⁹ *Hans Michael Heinig*, *Europäisches Verfassungsrecht ohne Verfassung(svertrag)?*, in: *JZ* 2007, 905 (907 ff.).

⁶⁰ Zu letzterem siehe *Christian Baden / Claes H. de Vreese*, *Making sense: A reconstruction of people's understandings of the European constitutional referendum in the Netherlands*, in: *Communications* 2008, 117 ff.

⁶¹ *Hans Michael Heinig*, *Europäisches Verfassungsrecht ohne Verfassung(svertrag)?*, in: *JZ* 2007, 905 (907 ff.); *Hauke Brunkhorst*, *Zwischen transnationaler Klassenherrschaft und egalitärer Konstitutionalisierung – Europas*

Es gibt nicht wenige, die in dieser Situation nach dem Scheitern der Verfassungsgebung politische Legitimation für und rechtlichen Druck zu einer fortschreitenden Integration über das Gefüge an Individualrechten aus der Unionsbürgerschaft statt über die demokratische Politisierung aufbauen wollen. Sie setzen auf leistungsstaatliche statt politischer Teilhabe,⁶² auf fortschreitende Freizügigkeit statt fortschreitender Demokratisierung. Polemisch zugespitzt: auf das Mittel des wilheminschen Obrigkeitsstaates zur inneren Reichsgründung,⁶³ auf Sozial- und Rechtsstaat statt Demokratie. Ob das Demokratiedilemma der Union auf diesem Wege aufgelöst werden kann, erscheint mehr als zweifelhaft.

Wer eine fortschreitende Integration anstrebt, ist deshalb auch auf eine fortschreitende Politisierung angewiesen – und die wiederum scheint nur unter Rückgriff auf Instrumente über die bisherigen Formen der europäischen Politikvermittlung via mitgliedstaatlicher Parlamente und das Europäische Parlament hinaus erfolgsversprechend zu sein. Referenden zählen zu solchen Instrumenten. Nun ist europapolitisch eine Politisierung der Europäischen Union mittels bisher nur sehr selten und punktuell abgehaltener mitgliedstaatlicher Referenden durchaus riskant. Doch der Verzicht auf sie ist kein Königsweg. Denn wer den Integrationsstand über den gegenwärtigen Stand hinaus fortschreiben will, läuft Gefahr, dass aus dem gegenwärtigen Demokratiedilemma (in staats- und verfassungszentrierter Perspektive) ein echtes Demokratiedefizit wird. Zugleich ist nicht anzunehmen, dass das Bundesverfassungsgericht seine staats- und damit grundgesetzentrierte Perspektive zugunsten eines auf plurale, individualpartizipative oder technokratische Legitimation setzenden Demokratiemodells aufgeben wird. Jeder weitere Integrationsschritt ist deshalb angewiesen auf hinreichende formelle Legitimation und *zugleich* auf eine Affirmation der Union durch ihre Bürger als etwas ihnen Eigenes, als eine Größe, in der individuelle Schicksalsfragen in einer Art und Weise behandelt werden, die dazu führt, dass sich der einzelne nicht nur als Objekt europäischer Politik empfindet, sondern als ihr Subjekt versteht. Genau hierzu könnten Referenden beitragen.

zweite Chance , in: *Peter Niesen / Benjamin Herborn* (Hrsg.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit*, 2007, S. 321 ff.; *Ulrich Haltern*, *Europarecht*, 2005, S. 67.

⁶² Zur leistungsstaatlichen Dimension der Unionsbürgerschaft siehe *Christoph Schönberger*, *Unionsbürger: Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, 2005, S. 349 ff.; *Ferdinand Wollenschläger*, *Grundfreiheit ohne Markt*, 2007, S. 343 ff. und öfter; *Hans Michael Heinig*, Art. 18 i.V.m. Art. 12 EG als Schlüssel zur Teilhabe von arbeitssuchenden Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten an steuerfinanzierten Sozialleistungen in Deutschland, in: *ZESAR* 2008, 465 ff.

⁶³ *Florian Tennstedt*, *Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot?*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 43 (1997), 258 (259 ff.).

Bisher erschienene Diskussionspapiere

- Nr. 85: Heinig, Hans Michael: Sind Referenden eine Antwort auf das Demokratiedilemma der EU?, Juni 2009
- Nr. 84: El-Shagi, Makram: The Impact of Fixed Exchange Rates on Fiscal Discipline, Juni 2009
- Nr. 83: Schneider, Friedrich: Is a Federal European Constitution for an Enlarged European Union Necessary? Some Preliminary Suggestions using Public Choice Analysis, Mai 2009
- Nr. 82: Vaubel, Roland: Nie sollst Du mich befragen? Weshalb Referenden in bestimmten Politikbereichen – auch in der Europapolitik – möglich sein sollten, Mai 2009
- Nr. 81: Williamson, Jeffrey G.: History without Evidence: Latin American Inequality since 1491, Mai 2009
- Nr. 80: Erdogan, Burcu: How does the European Integration affect the European Stock Markets?, April 2009
- Nr. 79: Oelgemöller, Jens; Westermeier, Andreas: RCAs within Western Europe, März 2009
- Nr. 78: Blonski, Matthias; Lilienfeld-Toal, Ulf von: Excess Returns and the Distinguished Player Paradox, Oktober 2008
- Nr. 77: Lechner, Susanne; Ohr, Renate: The Right of Withdrawal in the Treaty of Lisbon: A game theoretic reflection on different decision processes in the EU, Oktober 2008
- Nr. 76: Kühl, Michael: Strong comovements of exchange rates: Theoretical and empirical cases when currencies become the same asset, Juli 2008
- Nr. 75: Höhenberger, Nicole; Schmiedeberg, Claudia: Structural Convergence of European Countries, Juli 2008
- Nr. 74: Nowak-Lehmann D., Felicitas; Vollmer, Sebastian; Martinez-Zarzoso, Inmaculada: Does Comparative Advantage Make Countries Competitive? A Comparison of China and Mexico, Juli 2008
- Nr. 73: Fendel, Ralf; Lis, Eliza M.; Rülke, Jan-Christoph: Does the Financial Market Believe in the Phillips Curve? – Evidence from the G7 countries, Mai 2008
- Nr. 72: Hafner, Kurt A.: Agglomeration Economies and Clustering – Evidence from German Firms, Mai 2008
- Nr. 71: Pegels, Anna: Die Rolle des Humankapitals bei der Technologieübertragung in Entwicklungsländer, April 2008
- Nr. 70: Grimm, Michael; Klasen, Stephan: Geography vs. Institutions at the Village Level, Februar 2008
- Nr. 69: Van der Berg, Servaas: How effective are poor schools? Poverty and educational outcomes in South Africa, Januar 2008
- Nr. 68: Kühl, Michael: Cointegration in the Foreign Exchange Market and Market Efficiency since the Introduction of the Euro: Evidence based on bivariate Cointegration Analyses, Oktober 2007
- Nr. 67: Hess, Sebastian; Cramon-Taubadel, Stephan von: Assessing General and Partial Equilibrium Simulations of Doha Round Outcomes using Meta-Analysis, August 2007
- Nr. 66: Eckel, Carsten: International Trade and Retailing: Diversity versus Accessibility and the Creation of “Retail Deserts”, August 2007
- Nr. 65: Stoschek, Barbara: The Political Economy of Environmental Regulations and Industry Compensation, Juni 2007
- Nr. 64: Martinez-Zarzoso, Inmaculada; Nowak-Lehmann D., Felicitas; Vollmer, Sebastian: The Log of Gravity Revisited, Juni 2007

- Nr. 63: Gundel, Sebastian: Declining Export Prices due to Increased Competition from NIC – Evidence from Germany and the CEEC, April 2007
- Nr. 62: Wilckens, Sebastian: Should WTO Dispute Settlement Be Subsidized?, April 2007
- Nr. 61: Schöller, Deborah: Service Offshoring: A Challenge for Employment? Evidence from Germany, April 2007
- Nr. 60: Janeba, Eckhard: Exports, Unemployment and the Welfare State, März 2007
- Nr. 59: Lambsdoff, Johann Graf; Nell, Mathias: Fighting Corruption with Asymmetric Penalties and Leniency, Februar 2007
- Nr. 58: Köller, Mareike: Unterschiedliche Direktinvestitionen in Irland – Eine theoriegestützte Analyse, August 2006
- Nr. 57: Entorf, Horst; Lauk, Martina: Peer Effects, Social Multipliers and Migrants at School: An International Comparison, März 2007 (revidierte Fassung von Juli 2006)
- Nr. 56: Görlich, Dennis; Trebesch, Christoph: Mass Migration and Seasonality Evidence on Moldova's Labour Exodus, Mai 2006
- Nr. 55: Brandmeier, Michael: Reasons for Real Appreciation in Central Europe, Mai 2006
- Nr. 54: Martínez-Zarzoso, Inmaculada; Nowak-Lehmann D., Felicitas: Is Distance a Good Proxy for Transport Costs? The Case of Competing Transport Modes, Mai 2006
- Nr. 53: Ahrens, Joachim; Ohr, Renate; Zeddies, Götz: Enhanced Cooperation in an Enlarged EU, April 2006
- Nr. 52: Stöwhase, Sven: Discrete Investment and Tax Competition when Firms shift Profits, April 2006
- Nr. 51: Pelzer, Gesa: Darstellung der Beschäftigungseffekte von Exporten anhand einer Input-Output-Analyse, April 2006
- Nr. 50: Elschner, Christina; Schwager, Robert: A Simulation Method to Measure the Tax Burden on Highly Skilled Manpower, März 2006
- Nr. 49: Gaertner, Wulf; Xu, Yongsheng: A New Measure of the Standard of Living Based on Functionings, Oktober 2005
- Nr. 48: Rincke, Johannes; Schwager, Robert: Skills, Social Mobility, and the Support for the Welfare State, September 2005
- Nr. 47: Bose, Niloy; Neumann, Rebecca: Explaining the Trend and the Diversity in the Evolution of the Stock Market, Juli 2005
- Nr. 46: Kleinert, Jörn; Toubal, Farid: Gravity for FDI, Juni 2005
- Nr. 45: Eckel, Carsten: International Trade, Flexible Manufacturing and Outsourcing, Mai 2005
- Nr. 44: Hafner, Kurt A.: International Patent Pattern and Technology Diffusion, Mai 2005
- Nr. 43: Nowak-Lehmann D., Felicitas; Herzer, Dierk; Martínez-Zarzoso, Inmaculada; Vollmer, Sebastian: Turkey and the Ankara Treaty of 1963: What can Trade Integration Do for Turkish Exports, Mai 2005
- Nr. 42: Südekum, Jens: Does the Home Market Effect Arise in a Three-Country Model?, April 2005
- Nr. 41: Carlberg, Michael: International Monetary Policy Coordination, April 2005
- Nr. 40: Herzog, Bodo: Why do bigger countries have more problems with the Stability and Growth Pact?, April 2005
- Nr. 39: Marouani, Mohamed A.: The Impact of the Multifiber Agreement Phaseout on Unemployment in Tunisia: a Prospective Dynamic Analysis, Januar 2005
- Nr. 38: Bauer, Philipp; Riphahn, Regina T.: Heterogeneity in the Intergenerational Transmission of Educational Attainment: Evidence from Switzerland on Natives and Second Generation Immigrants, Januar 2005

- Nr. 37: Büttner, Thies: The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, Januar 2005
- Nr. 36: Feuerstein, Switgard; Grimm, Oliver: On the Credibility of Currency Boards, Oktober 2004
- Nr. 35: Michaelis, Jochen; Minich, Heike: Inflationsdifferenzen im Euroraum – eine Bestandsaufnahme, Oktober 2004
- Nr. 34: Neary, J. Peter: Cross-Border Mergers as Instruments of Comparative Advantage, Juli 2004
- Nr. 33: Bjorvatn, Kjetil; Cappelen, Alexander W.: Globalisation, inequality and redistribution, Juli 2004
- Nr. 32: Stremmel, Dennis: Geistige Eigentumsrechte im Welthandel: Stellt das TRIPs-Abkommen ein Protektionsinstrument der Industrieländer dar?, Juli 2004
- Nr. 31: Hafner, Kurt: Industrial Agglomeration and Economic Development, Juni 2004
- Nr. 30: Martinez-Zarzoso, Inmaculada; Nowak-Lehmann D., Felicitas: MERCOSUR-European Union Trade: How Important is EU Trade Liberalisation for MERCOSUR's Exports?, Juni 2004
- Nr. 29: Birk, Angela; Michaelis, Jochen: Employment- and Growth Effects of Tax Reforms, Juni 2004
- Nr. 28: Broll, Udo; Hansen, Sabine: Labour Demand and Exchange Rate Volatility, Juni 2004
- Nr. 27: Bofinger, Peter; Mayer, Eric: Monetary and Fiscal Policy Interaction in the Euro Area with different assumptions on the Phillips curve, Juni 2004
- Nr. 26: Torlak, Elvira: Foreign Direct Investment, Technology Transfer and Productivity Growth in Transition Countries, Juni 2004
- Nr. 25: Lorz, Oliver; Willmann, Gerald: On the Endogenous Allocation of Decision Powers in Federal Structures, Juni 2004
- Nr. 24: Felbermayr, Gabriel J.: Specialization on a Technologically Stagnant Sector Need Not Be Bad for Growth, Juni 2004
- Nr. 23: Carlberg, Michael: Monetary and Fiscal Policy Interactions in the Euro Area, Juni 2004
- Nr. 22: Stähler, Frank: Market Entry and Foreign Direct Investment, Januar 2004
- Nr. 21: Bester, Helmut; Konrad, Kai A.: Easy Targets and the Timing of Conflict, Dezember 2003
- Nr. 20: Eckel, Carsten: Does globalization lead to specialization, November 2003
- Nr. 19: Ohr, Renate; Schmidt, André: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Zielkonflikt zwischen fiskalischer Flexibilität und Glaubwürdigkeit: Ein Reform-ansatz unter Berücksichtigung konstitutionen- und institutionenökonomischer Aspekte, August 2003
- Nr. 18: Ruehmann, Peter: Der deutsche Arbeitsmarkt: Fehlentwicklungen, Ursachen und Reformansätze, August 2003
- Nr. 17: Suedekum, Jens: Subsidizing Education in the Economic Periphery: Another Pitfall of Regional Policies?, Januar 2003
- Nr. 16: Graf Lambsdorff, Johann; Schinke, Michael: Non-Benevolent Central Banks, Dezember 2002
- Nr. 15: Ziltener, Patrick: Wirtschaftliche Effekte des EU-Binnenmarktprogramms, November 2002
- Nr. 14: Haufler, Andreas; Wooton, Ian: Regional Tax Coordination and Foreign Direct Investment, November 2001
- Nr. 13: Schmidt, André: Non-Competition Factors in the European Competition Policy: The Necessity of Institutional Reforms, August 2001
- Nr. 12: Lewis, Mervyn K.: Risk Management in Public Private Partnerships, Juni 2001
- Nr. 11: Haaland, Jan I.; Wooton, Ian: Multinational Firms: Easy Come, Easy Go?, Mai 2001

- Nr. 10: Wilkens, Ingrid: Flexibilisierung der Arbeit in den Niederlanden: Die Entwicklung atypischer Beschäftigung unter Berücksichtigung der Frauenerwerbstätigkeit, Januar 2001
- Nr. 9: Graf Lambsdorff, Johann: How Corruption in Government Affects Public Welfare – A Review of Theories, Januar 2001
- Nr. 8: Angermüller, Niels-Olaf: Währungskrisenmodelle aus neuerer Sicht, Oktober 2000
- Nr. 7: Nowak-Lehmann, Felicitas: Was there Endogenous Growth in Chile (1960-1998)? A Test of the AK model, Oktober 2000
- Nr. 6: Lunn, John; Steen, Todd P.: The Heterogeneity of Self-Employment: The Example of Asians in the United States, Juli 2000
- Nr. 5: Güßefeldt, Jörg; Streit, Clemens: Disparitäten regionalwirtschaftlicher Entwicklung in der EU, Mai 2000
- Nr. 4: Haufler, Andreas: Corporate Taxation, Profit Shifting, and the Efficiency of Public Input Provision, 1999
- Nr. 3: Rühmann, Peter: European Monetary Union and National Labour Markets, September 1999
- Nr. 2: Jarchow, Hans-Joachim: Eine offene Volkswirtschaft unter Berücksichtigung des Aktienmarktes, 1999
- Nr. 1: Padoa-Schioppa, Tommaso: Reflections on the Globalization and the Europeanization of the Economy, Juni 1999

Alle bisher erschienenen Diskussionspapiere zum Download finden Sie im Internet unter: <http://www.uni-goettingen.de/de/60920.html>.