

V. Schlussbetrachtung

A. Grundgesetzliche und unionsrechtliche Maßstäbe

Aus Sicht der deutschen Rechtswissenschaft erscheint von allen Demokratieaspekten die Spezialfrage nach der demokratischen Legitimation der Ausübung von Hoheitsgewalt die bedeutendste, weil diese mehr als alle anderen Blickwinkel nicht nur als theoretische und empirische Betrachtung eine große Rolle spielt, sondern der Maßstab wegen des Verständnisses als wirkkraftige Anforderung des Rechts auch rechtsinhaltliche Auswirkungen hervorruft. Für den rechtswissenschaftlichen Diskurs spielt dieser Maßstab der demokratischen Legitimation weiterhin unverändert eine große Rolle. Auch wenn er an seiner rechtspraktischen Wirkkraft möglicherweise verloren haben sollte, werden die verschiedenen Maßstäbe in der Rechtsdogmatik und den übrigen Rechtswissenschaften weiterhin prominent diskutiert. Dabei ergeben sich leicht unterschiedliche Schwerpunkte der Diskussion, wenn man die Diskursbeiträge der Rechtsprechung und der Literatur betrachtet, eine wechselseitige Inspiration und Berücksichtigung im Diskurs ist jedoch deutlich erkennbar.

Im Recht der Europäischen Union stellt sich das Demokratieprinzip gänzlich anders dar. Von der Existenz eines auch nur annähernd vergleichbaren Maßstabs demokratischer Legitimation des positiven Rechts kann man nach der tiefgehenden Betrachtung nicht ausgehen. Im Zusammenhang mit einem Europäischen Demokratieprinzip werden im Diskurs gänzlich andere Schwerpunkte gesetzt, die so nicht mehr mit der deutschen Rechtsdogmatik vergleichbar sein dürften. Auch wenn man die Maßstabsvorstellungen einiger Literaturauffassungen zu unionsrechtlichen Maßstäben betrachtet, ergibt sich aus dem Unionsrecht kein vergleichbar wirksames und praktisch bedeutsames Legitimationserfordernis.

Zwar wird verschiedentlich versucht, aus der *Meroni*-Rechtsprechung oder den Art. 9 bis 12 EUV ein zumindest ähnliches Rechtsprinzip abzuleiten. Derartige Ansätze zur spezifisch demokratischen Reformulierung finden ihre Grundlagen jedoch weniger in der Rechtsprechung des EuGH als vielmehr in solchen Vorstellungen, die aus der deutschen Staatslehre und auch der Rechtsprechung des BVerfG inspiriert sind. Damit dürfte sich auch erklären, dass derartige Impulse zur Theorieentwicklung eines rechtlichen Demokratieprinzips eher von dem deutschen (bzw. deutsch-

sprachigen) rechtswissenschaftlichen Diskurs ausgehen als von gemeineuropäischer Seite. Bedenkt man die rechtliche Vorprägung dieser Verständnisse, stellt sich leicht der Eindruck ein, es handle sich bei der Diskussion europäischer Demokratiemaßstäbe doch bloß um eine „querelle allemande“.

B. Bedeutung demokratischer Legitimation für den Diskurs

Betrachtet man das vielschichte Bild der Diskussion um Demokratiemaßstäbe in den Rechtswissenschaften insgesamt genauer, stellt sich diese in ihrer Gesamtheit sehr viel strukturierter, einheitlicher und weniger widersprüchlich dar als eingangs vermutet. In der Tat gibt es eine schiefe Vielfalt verschiedener Ergebnisse, ob und welche demokratischen Anforderungen in welchem Maße von der Europäischen Union und ihren Verwaltungseinheiten erfüllt werden. Vergleicht man die einzelnen Erkenntnisse zu den Themenbereichen „Demokratie“ und „demokratische Legitimation“ in den rechtswissenschaftlichen Beiträgen, erscheinen diese in der Tat häufig als miteinander unvereinbar. So können sich beispielsweise Annahmen von Art. 20 Abs. 2 GG als Rechtsregel nach einem monistischen Verständnis nicht mit einer pluralistischen Annahme mit verschiedenen zulässigen Legitimationsvermittlungsmethoden zunächst bei direktem Vergleich nicht in Einklang bringen lassen. Und auch die weiten Unterschiede zwischen dem Verständnis einer erforderlichen demokratischen Legitimation aus Art. 9 ff. EUV lassen sich kaum mit der Praktizierung der *Meroni*-Grundsätze durch den EuGH vereinbaren. Erst recht lassen sich die Verantwortungszusammenhänge zwischen einem mitgliedstaatlichen Legitimationssubjekt und der Ausübung von hoheitlicher Gewaltung durch Unionsagenturen schwerlich mit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts aus den Urteilen zum Ausländerwahlrecht oder zum Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein in Übereinstimmung bringen.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, dass trotz vermeintlicher Widersprüche viele Annahmen miteinander vereinbar sein können. Dies liegt darin begründet, dass trotz terminologischer Ähnlichkeit wie eingangs vermutet völlig unterschiedliche Fragestellungen diskutiert werden und sich die hiermit gewonnenen Erkenntnisse nicht zwingend wechselseitig ausschließen. Dabei unterscheiden sich Betrachtungsgegenstände und Betrachtungsmethoden wesentlich, nur die Begriffe werden häufig gleich verwendet. Besonders hinter der Kategorie des Legitimationsniveaus verstecken sich verschiedenste, enorm unterschiedliche Vorstellungen. Hier

zeigt sich, dass man keinesfalls von einem einheitlichen Betrachtungsobjekt eines Demokratie- oder demokratischen Legitimationsmaßstabs sprechen kann, sondern zunächst nach der untersuchten Rechtsordnung, dann nach der Anknüpfung der Betrachtung und schließlich unterscheiden muss, ob eine Aussage über das positive Recht getroffen wird oder andere Disziplinen der Rechtswissenschaften bedient werden.

Die hier so gezogenen Schlussfolgerungen zu Methode und Aussageanspruch mancher Diskursbeiträge entsprechen dabei unzweifelhaft nicht immer der jeweiligen Selbstsicht, insbesondere wenn diese in der hier erfolgten Untersuchung nicht als relevant für eine rechtsinhaltliche, sondern „nur“ für eine rechtswissenschaftliche Betrachtung (i.w.S.) angesehen werden. Durch diese Kategorisierung werden diese Maßstäbe jedoch keinesfalls als unbedeutend erkannt. Selbst wenn aber nach diesem hier vertretenen Vorverständnis viele Beiträge und Annahmen nicht als für das positive Recht gültige angesehen werden, kann auf die so verstandenen „verfassungstheoretischen“ Maßstäbe nicht verzichtet werden. Vielmehr wird hier der Anspruch der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft ausdrücklich geteilt, dass es vernünftigerweise eines weit umfassenderen Wissens um Funktionsweisen und Wirkzusammenhänge bedarf, um Aussagen über Legitimationsmaßstäbe und ihre Wirkweisen treffen zu können. Gerade wenn der hier als positivrechtlich bedeutsam erkannte Maßstab demokratischer Legitimation des Grundgesetzes sich so einfach strukturiert und gleichzeitig wenig komplex darstellt wie in den als Teil des positiven Rechts vorgefundenen sehr groben monistischen Legitimationsmaßstäben, braucht es diesen theoretischen Unterbau, um auch Defizite eines solchen Maßstabs erkennen zu können.

Insbesondere wenn die verschiedenen Ansätze zu ähnlichen Fragen objektiv miteinander vereinbar sein können, weil sie sich nicht ausschließend oder schlicht überhaupt nicht zueinander verhalten und damit windschief sind, zeigt sich, dass bei Würdigung dieser disziplinären Grenzen ein sehr viel vielschichtigeres Bild von Demokratie- und Legitimationsmaßstäben erreicht werden kann. Dabei müsste sogar eine Benennung des jeweiligen methodischen Aussageanspruchs eine sehr viel größere Anschlussfähigkeit und damit Wirkkraft eines jeden Beitrags im Diskurs bedeuten.

Besonders deutlich zeigen sich die Konsequenzen dieser Unterscheidung im Unionsrecht. Die Schlussfolgerung, dass es keinen dem Grundgesetz vergleichbaren Rechtsmaßstab demokratischer Legitimation im Unionsrecht gebe, führt nicht dazu, dass die Europäische Union als in einem positivrechtlichen Sinne demokratisch defizitär anzusehen wäre. Vielmehr stellt sich sogar der Eindruck ein, dass im Bereich der Agenturen mittler-

V. Schlussbetrachtung

weile eine Rückkoppelung von Verantwortung bewirkt wird, die an einem Maßstab, wie er mittlerweile aus dem Grundgesetz abgeleitet wird, gemessen oftmals wohl als problemlos anzusehen wäre.

So verstanden dürfte es eher dem vorherrschenden Verständnis außerhalb der deutschsprachigen Rechtswissenschaft entsprechen, die aus Art. 9 EUV ff. abgeleiteten Maßstäbe nicht als Teil des positiven Unionsrechts anzusehen. Dies wäre wahrscheinlich im gesamteuropäischen Diskurs anschlussfähiger als wenn man ein – ohnehin nicht vom EuGH praktiziertes – rechtlich erforderliches Maß an demokratischer Legitimation im geltenden Unionsrecht unterstellte.