

II. Das europäische Legitimationsproblem

Teil I dieser Arbeit hatte die demokratische Legitimation der EU-Mitgliedstaaten (erste abhängige Variable) durch die nationalen Parteiendemokratien (unabhängige Variable) zum Gegenstand. Daraus ist für die Untersuchung der europäischen Legitimation vorab zu rekapitulieren, daß allen politischen Systemen – unabhängig von ihrer Ausgestaltung – ein Problem zugrunde liegt: Entscheidungen werden von Menschen getroffen, die andere (unbeteiligte) Menschen betreffen. (I.1.1.)

Über mehrere Jahrhunderte hinweg haben sich Staatstheoretiker und politische Akteure der (west-)europäischen Staaten damit auseinandergesetzt, wie auch die Akzeptanz von Entscheidungen seitens der (an der Entscheidungsbildung) Unbeteiligten erzielt werden kann. Schließlich haben sich für die dauerhafte Etablierung von Herrschaftssystemen in Europa zwei Faktoren als maßgeblich erwiesen: die Begründung auf Normen und die gleichberechtigte Partizipation aller Entscheidungsbetroffenen an der Entscheidungsbildung. (I.1.2.)

Letzteres läßt sich aufgrund der Größe heutiger Herrschaftsräume nicht durch die stete Mitbestimmung des gesamten Volkes, sondern nur über dessen Vertretung realisieren. Zu diesem Zweck wurde die Partizipation aller Entscheidungsbetroffenen an der Herrschaftsausübung in der Staatsform der repräsentativen Demokratie institutionalisiert. (I.1.3.) Da in ihr alle staatliche Gewalt auf der Volkssouveränität gründet, wurde sie zum Modell für legitimierte Herrschaftsausübung. (I.1.4.) Dabei wird die Rückbindung der Entscheidungsträger an den Einzelwillen dadurch gewährleistet, daß gewählte Volksvertreter als Repräsentanten Entscheidungen treffen. Diese schlossen sich in der Mehrzahl der ehemals 15 EU-Mitglieder zunächst inner- und später außerparlamentarisch zu Fraktionen bzw. Parteien zusammen. (I.3.1.) Die Parteien wiederum erlangten bis Mitte des 20. Jahrhunderts in allen westeuropäischen Ländern eine zentrale Rolle im Staat, der für die Willensbildung des Volkes auf ihre Existenz angewiesen ist. (I.2.4.)

Die nationalstaatliche Legitimation durch die dortigen Parteiendemokratien ist der Ausgangspunkt des zweiten Arbeitsteils. In ihm wird zunächst der Frage nachgegangen, warum infolge der europäischen Integration (die als zweite unabhängige Variable gesetzt wurde) von Staaten, die für sich genommen keine gewichtigen Symptome von Legitimationskrisen aufweisen, ein Legitimationsproblem (durch ein Demokratiedefizit – die zweite abhängige Variable) entstanden ist. Zu diesem Zweck soll zunächst die Genese des europäischen Legitimationsproblems nachgezeichnet werden. (II.1.)

Auf dieser Grundlage sind daraufhin die legitimatorischen Anforderungen zu bestimmen, denen die Europäische Union genügen muß. (II.2.) Dabei werden mehrere Faktoren zu berücksichtigen sein: die Legitimationsvermittlung durch die einzelnen Gemeinschaftsorgane und die EU als ganzes, die Notwendigkeit einer eigenständigen europäischen Legitimation und die diesbezüglichen Auffassungen der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus ist zu eruieren, welche Ansprüche an die Europäische Union aufgrund des mitgliedstaatlichen Legitimationsniveaus und vertraglicher Vorgaben zu formulieren sind.

Schließlich sind die am Ende von Teil I zusammengefaßten Kategorien nationaler Legitimationsvermittlung durch politische Parteien mit den Ergebnissen des II. Teils abzustimmen. (II.3.) Dadurch werden die Voraussetzungen für einen Legitimationsertrag der europäischen Parteien zu benennen und somit deren Untersuchungskategorien in Teil III zu bestimmen sein.

1. Die Genese des europäischen Legitimationsproblems

Die Nationalstaaten Westeuropas hatten nach jahrhundertlangen Auseinandersetzungen über ihre Staatsformen in repräsentativen Demokratien Legitimation gewonnen. Auf dieser Grund-

lage waren auch die gemeinschaftlichen Entscheidungen von zwei oder mehreren Staaten solange legitimiert, wie sie in Einzelfallermächtigungen jeweils von den nationalen Parlamenten ratifiziert wurden. Als jedoch unmittelbar gegenüber den Bürgern wirkende Kompetenzen auf die Gemeinschaftsorgane übertragen wurden, stellte sich die Frage nach ihrer Legitimation.

Welche Einzelheiten zum Legitimationsproblem führten, wie es sich im Laufe der europäischen Integration entwickelte und ob geeignete Gegenmaßnahmen ergriffen wurden, ist Gegenstand dieses ersten Kapitels. Dabei wird die historische Entwicklung entsprechend der Integrationsphasen untersucht und bewußt keine zeitliche Einteilung erzwungen. „Die Thematisierung und Problematisierung der Legitimationsgrundlagen, auf denen die europäische Integration beruht, kam historisch betrachtet desto stärker auf, je stärker die Integration voranschritt“;⁴⁴¹ dementsprechend wird dieses historische Kapitel zu untergliedern sein.

Nachdem anhand der Untersuchung der Frühphase der europäischen Einigung zunächst die Begriffe der „Internationalität“ und „Supranationalität“ definiert werden sollen, setzt die historische Betrachtung bei der EGKS ein. (III.1.1.) Während das erste Vertragswerk noch zwischenstaatlich konstruiert war, stehen ab dem Abschnitt III.1.2. (über die EWG) die Übertragung von Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene und die diesbezüglichen Implikationen für die Legitimation der Herrschaftsausübung im Mittelpunkt der Untersuchung.

Für alle ehemals 15 Mitgliedsländer der Europäischen Union war festzustellen, daß Wahlrechtsreformen (meistens erste) Impulse für Parteigründungen gaben. (I.2.1.) Aus diesem Grund wird der Einführung unmittelbarer Wahlen zum Europäischen Parlament ein eigener Abschnitt (III.1.3.) gewidmet, um die Voraussetzungen für die Gründung europäischer Parteien evaluieren zu können. Die drei folgenden Überschriften (III.1.4.-6.) weisen bereits darauf hin, daß sich die zweite Hälfte dieses Kapitels mit Vertragswerken und ihren Auswirkungen auf die europäische Legitimation befaßt: Die durch die EEA begonnene Entwicklung der Verfahrens- und Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlaments und der parallele Aufbau des rechtlichen Rahmens für die europäischen Parteien sollen deren Entwicklungsgrundlage aufzeigen, die mit Inkrafttreten des europäischen Parteienstatuts ihren vorläufigen Abschluß fand.

Die europäische Legitimation wird operationalisiert, indem für jede Phase die Legitimationsanforderungen und das -niveau auf der Grundlage der Untersuchungskategorien bestimmt werden, die im I. Teil für die nationale Ebene als maßgeblich identifiziert worden sind. Dabei wird das europäische Legitimationsniveaus *input*-orientiert anhand des nationalstaatlichen Musters untersucht, wenngleich dieses nicht unreflektiert übernommen werden kann, sondern die Eigenart des europäischen Integrationsprozesses berücksichtigen muß. (Diesem Umstand geht das zweite Kapitel dieses Arbeitsteils nach.) Daneben wird *output*-orientiert auch wiederholt die Akzeptanz durch die Öffentlichkeit zu betrachten sein. Allerdings muß hier die Empirie des „Parlamentsalltags“ ausgeklammert bleiben – im Rahmen dieser Arbeit können nur die rechtlichen Grundlagen der Verträge und *de facto*-Entwicklungen nachgezeichnet werden.

Für die Bestimmung des europäischen Legitimationsniveaus wird hauptsächlich untersucht, in welchen Bereichen die Europäischen Gemeinschaften Kompetenzen erhielten, die dem nationalstaatlichen Herrschaftsbereich entzogen wurden; dabei werden die europäischen Entscheidungsverfahren in Relation zum gemeinsamen Besitzstand zu stellen sein. Als zentrales Staatsorgan für die Vermittlung von Legitimation wurden in allen EU-Mitgliedsländern die jeweiligen Parlamente ausgemacht. Deshalb fokussiert das Analyseraster vorwiegend auf das parlamentarische Gemeinschaftsorgan. Dies ist zudem geboten, da seine Voraussetzungen als Handlungsrahmen der europäischen Parteien für deren Untersuchung in Teil III zu bestimmen sind. Dabei geht es vor allem um die Einflußmöglichkeiten der Parlamentarier, für

⁴⁴¹ Höreth 1999: 28; vgl. für Überblicksdarstellungen zur europäischen Integration: Hesse 2004: 52ff.; Loth 1996: 137-143; Weidenfeld 2002: 10ff.

die hauptsächlich drei Funktionen auszumachen waren: die Wahl und Kontrolle der Exekutiven sowie die Gesetzgebungskompetenz einschließlich des Budgetrechts. (I.1.3.) Schließlich muß aber auch die Wirkungsweise der Legitimationsbemühungen in jeder Phase betrachtet werden, da das Europäische Parlament Kompetenzen entsprechend der mitgliedstaatlichen Parlamente enthielt, jedoch dem Namen nach gleiche Rechte im Gemeinschaftssystem nicht zwangsweise eine vergleichbare Reichweite der Handlungsmöglichkeiten für die Parlamentarier bedeutet.

1.1. Der internationale Charakter der EGKS

Die Politikwissenschaft unterscheidet bei der Titulierung für Beziehungen unter Staaten zwischen zwei Qualitätsstufen: der Internationalität und der Supranationalität.⁴⁴² Während die Generaldirektion des Rheinschiffahrts-Octroi von 1804⁴⁴³ die erste internationale Organisation bildete, wurde als älteste supranationale Organisation die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) erst 1951 gegründet. Zu diesem Zeitpunkt zählten die Organisationen des ersten Typus bereits 130. Während sich diese Zahl seitdem mehr als verdoppelte,⁴⁴⁴ wird heute die Europäische Union – als Fortschreibung der mit der EGKS begründeten Kooperation – weiterhin als einzige supranationale Organisation angesehen.⁴⁴⁵

Der klassische Begriff der „Internationalität“ für die Beziehungen zwischen Staaten hat seine beiden Teilaspekte zur Voraussetzung: Sie müssen erstens „*inter nationes*“, also *zwischen* Staaten, stattfinden. Die durch das völkerrechtliche Statuskriterium der Souveränität bestimmten *Staaten* wiederum müssen zweitens „ausschließliche Akteure der zwischenstaatlichen Beziehungen“⁴⁴⁶ sein („*inter nationes*“). Diese Definition war mit der später darzustellenden Einrichtung der Hohen Behörde und der parlamentarischen Versammlung der EGKS nicht mehr vereinbar.

Als Abgrenzung zur Internationalität erlangte der Begriff „supranationale Organisation“ für die Völkerrechtslehre mit dem EGKS-Vertrag „rechtliche und praktische Bedeutung.“⁴⁴⁷ Obwohl bis heute „keine volle Einigkeit über eine Definition“⁴⁴⁸ besteht, wird dieser Terminus (fast) ausschließlich zur Charakterisierung des Verhältnisses der Europäischen Gemeinschaften respektive Union auf der einen und den Mitgliedstaaten auf der anderen Seite gebraucht.⁴⁴⁹

Joseph Weiler machte in der Gemeinschaft vier Faktoren für ihre Supranationalität aus: a) autonome und nicht zwischenstaatliche Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane, b) die Zusammensetzung und politische Funktion von Gemeinschaftsorganen, die nicht der intergouvernementalen Diplomatie entsprechen (z.B. Mehrheitsentscheidungen), c) das Verfahren in der Gemeinschaft, nach dem Entscheidungen von mehreren Organen gemeinsam getroffen werden, wobei die Entscheidung entweder direkt bei den autonomen Behörden oder d) unter ihrer Aufsicht fällt.⁴⁵⁰ Als fünfter Faktor ließe sich die Fähigkeit der Organisation hinzufügen, „das von ihr erzeugte Recht unmittelbar und ohne weitere Ausführung durch die

⁴⁴² Vgl.: Bellers 1994: 216.

⁴⁴³ Vgl.: Meyers 1994: 545.

⁴⁴⁴ 1985 existierten 378 IGOs; nach: Meyers 1994: 545.

⁴⁴⁵ Vgl.: Buergenthal/Doehring/Kokott/Maier 1988: 47; Thiemeyer 1998: 6; Weiler 1982: 269.

⁴⁴⁶ Meyers 1994: 544.

⁴⁴⁷ Buergenthal/Doehring/Kokott/Maier 1988: 47; vgl. auch: Gillingham 1991: 217ff.; Weiler 1982: 269. Aus dem – in den Exposé zunächst noch als „internationale Behörde“ bezeichneten – Organ wurde in der vierten Fassung eine „gemeinsame Hohe Behörde“ auf „supranationaler“ Ebene; vgl.: Küsters 1988: 75.

⁴⁴⁸ Buergenthal/Doehring/Kokott/Maier 1988: 47.

⁴⁴⁹ Vgl.: Weiler 1982: 271. Die vereinzelt zu findende Klassifizierung des Warschauer Pakts als eine derartige Organisation sei hier erwähnt, ist jedoch in Ermangelung gemeinschaftlicher Entscheidungsorgane fragwürdig und durch seine Auflösung am 31.12.1991 obsolet geworden. Vgl.: Thiemeyer 1998: 5.

⁴⁵⁰ Vgl.: Weiler 1982: 272.

Nationalstaaten für die Angehörigen der Mitgliedstaaten verbindlich und anwendbar zu machen.⁴⁵¹ So sind die einzigartigen exekutiven und rechterzeugenden Befugnisse der EG/EU gegenüber ihren Mitgliedstaaten als supranationale Besonderheit zu beschreiben.⁴⁵²

Der Gründung der supranationalen Organisation war seit den 1920er Jahren ein Prozeß sich stetig verdichtender Netzwerkbildung internationaler Organisationen vorausgegangen. Dieser hatte 1925 einen wesentlichen Impuls durch das Vertragswerk von Locarno⁴⁵³ erfahren.⁴⁵⁴ Bereits 1929 mußte jedoch der vom französischen Außenminister Aristide Briand⁴⁵⁵ erstmals lancierte Vorschlag einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht zuletzt aufgrund der zunehmend aggressiven deutschen Revisionspolitik seit Beginn der Präsidialkabinette scheitern.

Während des Zweiten Weltkriegs entwickelte die französische Exilregierung um Charles de Gaulle verschiedene Modelle für eine europäische Nachkriegsordnung, in denen sich die Gedanken Briands wiederfanden.⁴⁵⁶ Mit deren Weiterentwicklung wurde Jean Monnet zum geistigen Vater der ursprünglichen „supranationalen“⁴⁵⁷ Institution, der Montanunion.

Mit dieser neuen Organisationsform verfolgte er gleichzeitig zwei Intentionen: erstens ökonomische Ziele (wie den freien Wettbewerb zwischen der deutschen und französischen Stahlindustrie als Impuls für die Nachkriegswirtschaft),⁴⁵⁸ welche jedoch auch mit einer internationalen Struktur in Form einer Freihandelszone zu erreichen gewesen wären. Um aber zudem die Kohle- und Stahlindustrie dem nationalen Zugriff Deutschlands zu entziehen und somit der Gefahr einer erneuten Großmachtstellung des westdeutschen Teilstaates in Europa vorzubeugen, war das Instrument der supranationalen Integration dienlich.⁴⁵⁹

Die am 9. Mai 1950 vom französischen Außenminister Robert Schuman⁴⁶⁰ in dem nach ihm benannten Plan vorgebrachte Konzeption sah die Kontrolle der deutschen und französischen Kohle- und Stahlproduktion unter einer gemeinsamen Hohen Behörde mit supranationalen Befugnissen vor.⁴⁶¹ Während für die Franzosen die gemeinsame Abwehr der Gefahr⁴⁶² (I.1.2.) einer deutschen Großmachtstellung im Vordergrund stand, versprach sich die deutsche Bundesregierung von der Gleichberechtigung Anerkennung in der internationalen

⁴⁵¹ Buergenthal/Doehring/Kokott/Maier 1988: 47f.

⁴⁵² Im Europarecht wird Supranationalität als „verfassungsrechtliche Durchsetzbarkeit öffentlicher Gemeinschaftsgewalt gegen Staatsgewalt“ (Ipsen 1972: 67) verstanden.

⁴⁵³ Vgl. zum Vertrag: Joll 1989: 433-447. Vom 05.-16.10.1925 tagte in Locarno (Schweiz) eine internationale Konferenz über europäische Sicherheitsfragen, an der Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen und die Tschechoslowakei teilnahmen. Im Schlußvertrag verzichteten Deutschland, Frankreich und Belgien auf eine gewaltsame Veränderung ihrer Grenzen, wobei Großbritannien und Italien garantierten, bei Vertragsverletzungen die jeweils geschädigte Seite zu unterstützen. Für die Klärung von Streitfragen war die Einrichtung einer internationalen Kommission vorgesehen. Dadurch sollte ein europäisches Sicherheits- und Friedenssystem begründet werden.

⁴⁵⁴ Vgl.: Joll 1989: 446.

⁴⁵⁵ Aristide Briand (28.03.1862-07.03.1932), Jurist, 1902 franz. Abgeordneter, 1908 Justizminister, 1909-1911 Ministerpräsident, 1915-1917 Ministerpräsident und Außenminister, 1921/22 Ministerpräsident, 1925/26 und 1926-1932 Außenminister, 1926 Friedensnobelpreis (mit Stresemann).

⁴⁵⁶ Vgl. zu diesen europapolitischen Planungen: Wilkens 1996: 81ff.

⁴⁵⁷ Diesen Terminus verwendet ausdrücklich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag über die Europäische Union: BVerfGE 89, 155 [181].

⁴⁵⁸ Vgl.: Griffiths 1988: 35-71.

⁴⁵⁹ Vgl.: Kipping 1996: 342; Thiemeyer 1998: 12f.; Wilkens 1996: 82f.

⁴⁶⁰ Robert Schuman (29.06.1886-04.09.1963), Anwalt, 1919-1940 franz. Abgeordneter (Volksdemokrat), 1940 verhaftet, Flucht aus Internierung in Deutschland, Mitbegründer des Mouvement Républicain Populaire (MRP), 1946/47 Finanzminister, 1947/48 Ministerpräsident, 1948-1953 Außenminister, 1955/56 Justizminister, 1958-1960 Präsident des Europäischen Parlaments, 1958 Karlspreis.

⁴⁶¹ Vgl.: Gillingham 1991: 228ff.

⁴⁶² Vgl. die Worte Georg Jellineks (zur Entwicklung menschlichen Zusammenlebens), der konstatierte, daß „Gefahr zu gemeinsamer Abwehr trieb, auf solche Art zunächst Gelegenheitsorganisationen hervorgerufen wurden, die durch Wiederholung schließlich einen ständigen Charakter annahmen.“ Jellinek 1914: 267.

Politik, getreu Adenauers⁴⁶³ Maxime, daß Europapolitik zunächst dazu diene, „überhaupt wieder in die Außenpolitik zu kommen.“⁴⁶⁴

Das Angebot, den „anderen europäischen Ländern zum Beitritt“⁴⁶⁵ offen zu stehen, nahmen nur die Benelux-Staaten und Italien an. (Großbritannien lehnte das Prinzip der Supranationalität bis 1961 unter „Hinweis auf die Verpflichtungen bezüglich des Commonwealth und die ‘special relationship’ zu den Vereinigten Staaten“⁴⁶⁶ ab.) Der in dem Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl⁴⁶⁷ vom 18. April 1951 (in Kraft getreten am 23. Juli 1952) realisierte Schuman-Plan setzte einen Meilenstein in der „Epochenzäsur“⁴⁶⁸ der fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts und begründete eine neue Form der Kooperation unter Staaten.

Nach den im Zweiten Weltkrieg kulminierten totalitären Erfahrungen sind in seinem Gefolge die Bemühungen um eine europäische Integration mit demokratischer Legitimation auf supranationaler Ebene verbunden worden. Diesen beiden Faktoren verdankt der europäische Parlamentarismus seine Begründung. Am Anfang dieser Entwicklung steht die Beratende Versammlung des 1949 gegründeten Europarates,⁴⁶⁹ die ihre internationale Organisationsform allerdings bis heute beibehalten hat.

Die Konstituierung der Gemeinsamen Versammlung der EGKS folgte am 10. September 1952.⁴⁷⁰ Ihre Existenz geht auf Kapitel II des Montanunion-Vertrags zurück: „Die Versammlung besteht aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“,⁴⁷¹ „die einmal jährlich [...] von den [nationalen] Parlamenten aus deren Mitte zu ernennen oder in allgemeiner direkter Wahl zu wählen sind.“⁴⁷² Auch wenn letztere Bestimmung zunächst nicht angewandt wurde, war sie die erste rechtsverbindliche Textpassage, in der die Möglichkeit der allgemeinen und unmittelbaren Legitimation der europäischen Abgeordneten durch die Bürger erwähnt wurde. Wie noch zu zeigen sein wird, waren allgemeine und unmittelbare Wahlen ebenso die Voraussetzung für die Entstehung der Parteien auf europäischer Ebene wie in den meisten Nationalstaaten der EG/EU. (I.2.1.) Bis 1979 entsandten die mitgliedstaatlichen Parlamente nach unterschiedlichen Verfahren die Abgeordneten der „Versammlung“ (wie das parlamentarische Organ in den ersten drei Gemeinschaftsverträgen benannt wurde); „Europäisches Parlament“ taufte es die Abgeordneten per Beschluß am 30. März 1962.⁴⁷³

Bereits in ihren Anfängen hob sich die Versammlung durch drei Charakteristika von anderen multinationalen Parlamentarierorganen ab: Erstens waren ihre Mitglieder seit jeher „Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“⁴⁷⁴ und nicht

⁴⁶³ Konrad Adenauer (05.01.1876-19.04.1967), Jurist, seit 1906 Mitglied des Zentrums, 1906-1917 Beigeordneter, 1917-1933 (und erneut 05-10.1945) Kölner Oberbürgermeister, 1920-1933 Präsident des preußischen Staatsrats, 1933 von der NSDAP amtsenthoben, 1934 und 1944 zeitweise inhaftiert, 1948/49 Präsident des Parlamentarischen Rates, 1949-1963 Bundeskanzler, 1950-1966 CDU-Bundesvorsitzender.

⁴⁶⁴ Brief Konrad Adenauers an Ludwig Erhard vom 13.04.1956; zit. nach: Hentschel 1996: 254; vgl. auch: Kipping 1996: 166; Schwabe 1996: 131-140.

⁴⁶⁵ Aus der Erklärung von Robert Schuman vom 09.05.1950; zit. nach: Kipping 1996: 353.

⁴⁶⁶ Thiemeyer 1998: 11.

⁴⁶⁷ BGBl. 1951 II. Nr. 7: 447-475.

⁴⁶⁸ Schwarz 1989: 473.

⁴⁶⁹ Vgl.: Fischer 1962: 39ff.; Forsyth 1964: 558; Steed 1971: 462.

⁴⁷⁰ Vgl.: Forsyth 1964: 558.

⁴⁷¹ EGKSV Art. 20 (ursprüngliche Textfassung).

⁴⁷² EGKSV Art. 21 Abs. 1 (ursprüngliche Textfassung).

⁴⁷³ Vgl.: EG ABl. 1962: 1045. Auf Deutsch und Niederländisch lautete die Bezeichnung bereits vor 1962 „Europäisches Parlament“, die Umbenennung betraf nur das Französische und Italienische. Vgl. auch: Duff 1994: 147; Neunreither 1966: 812. Die kritischen Stimmen gegenüber der Bezeichnung des parlamentarischen Gemeinschaftsorgans als „Europäisches Parlament“ verstummten weitgehend nach dessen Direktwahl 1979. Nicht überzeugend widerspricht dem Ennuschat 1995: 25.

⁴⁷⁴ EGKSV Art. 20; ebenso: EAV Art. 107; EWGV Art. 137 (jeweils die ursprünglichen Textfassungen).

Vertreter der Mitgliedstaaten.⁴⁷⁵ Damit hatte „man bewußt nicht versucht [...], ein ‚europäisches Volk‘ zu konstituieren, das Träger einer besonderen Gemeinschaftsgewalt neben und über den Staaten sein könnte“.⁴⁷⁶ Gleichzeitig sollten die Europaparlamentarier aber – trotz ihrer Wahl durch die nationalen Parlamente – zumindest theoretisch unabhängig von Weisungen aus ihren Mitgliedsländern und nur ihrem jeweiligen Volk gegenüber verpflichtet sein. Der Ansatz zur Aufhebung dieses Mankos der indirekten Demokratie findet sich als zweite Besonderheit bereits im EGKS-Vertrag, wo die bereits erwähnte unmittelbare Wahl der Versammlung als Ziel definiert wurde.⁴⁷⁷ Schließlich hatten sich lediglich in der Gemeinsamen Versammlung parlamentarische Wesensmerkmale angedeutet, „die vor allem auch in der (anderswo kopierten) Bildung übernationaler Parteifractionen Ausdruck gefunden“⁴⁷⁸ haben.

Somit nahm die Versammlung bereits in den fünfziger Jahren eine besondere Stellung unter den multinationalen Parlamenten ein, obwohl ihre Gründungsväter sie „erst widerstrebend [...] als Kontrollorgan [eingesetzt hatten. Dem] ursprünglichen Entwurf der Montanunion zufolge sollte die Hohe Behörde das überragende Organ darstellen“,⁴⁷⁹ welche vom Ministerrat zu kontrollieren gewesen wäre. Statt dessen schrieb der ratifizierte Vertrag aber dem Rat die „Befugnis“ zu, „die Tätigkeit der Hohen Behörde und der für die allgemeine Wirtschaftspolitik ihrer Länder verantwortlichen Regierungen aufeinander abzustimmen“⁴⁸⁰ und der Hohe Behörde lediglich die „Aufgabe“, „für die Erreichung der in diesem Vertrag festgelegten Ziele“⁴⁸¹ zu sorgen. (Man beachte die aus dem Vertragstext übernommene Verwendung der Begriffe „Befugnis“ und „Aufgabe“!)

Die Versammlung wurde bei der EGKS schließlich eingerichtet, um „einige Elemente von demokratischer Überprüfung über die Geschäfte der Kommission und den Rat zu stellen.“⁴⁸² Die demokratische Legitimation dieses Organs war aufgrund der nationalen Rekrutierung „durch Delegation seitens der nationalen Parlamente in einem unregelmäßigen Verfahren“⁴⁸³ sehr gering. In den ersten Jahren ihrer Existenz kennzeichnete die Funktion als „Überprüfungsorgan“ die Versammlung: Gemäß EGKSV Art. 20 war die Überwachung der Hohen Behörde ihre alleinige Aufgabe, die sie lediglich mittels eines Mißtrauensvotums⁴⁸⁴ wahrnehmen konnte.

Wie ist es in der historischen Retrospektive zu verstehen, daß die Frage nach der Legitimation der Gemeinschaftsinstitutionen nicht von Anfang an von einer breiten öffentlichen und akademischen Debatte aufgeworfen wurde?⁴⁸⁵ Dies erklärt sich zunächst dadurch, daß die politischen Akteure die Ansicht vertraten, die Bevölkerungen der beteiligten Staaten seien unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg von einer weitgehenden Kooperation ihrer Länder

⁴⁷⁵ Wie dies beispielsweise beim Europarat festgeschrieben worden ist: „Die Beratende Versammlung besteht aus Vertretern jedes Mitglieds, die von dessen Parlament aus seiner Mitte gewählt oder nach einem vom Parlament bestimmten Verfahren aus seiner Mitte ernannt werden“. Europarat-Satzung Art. 25 a S. 1; vgl. hierzu auch: Forsyth 1964: 559.

⁴⁷⁶ Friauf 1964: 786.

⁴⁷⁷ Vgl.: EGKSV Art. 21 Abs. 1 (ursprüngliche Textfassung).

⁴⁷⁸ Forsyth 1964: 559; vgl. auch: Birkelbach 1964: 277.

⁴⁷⁹ Neunreither 1966: 811.

⁴⁸⁰ EGKSV Art. 26 S. 1 (ursprüngliche Fassung).

⁴⁸¹ EGKSV Art. 28 (ursprüngliche Fassung).

⁴⁸² Duff 1994: 147.

⁴⁸³ Fleuter 1991: 73.

⁴⁸⁴ Vgl.: EGKSV Art. 24 Abs. 3 (ursprüngliche Textfassung): „Wird der Mißtrauensantrag mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder der Versammlung angenommen, so müssen die Mitglieder der Hohen Behörde geschlossen zurücktreten.“ Vgl. auch: Gillingham 1991: 282.

⁴⁸⁵ Institutionelle Fragen wurden in der Anfangsphase der Integration durchaus schon diskutiert, ohne jedoch ein Legitimationsproblem wahrzunehmen. Vgl. Höreth 1999: 31; Neunreither 1966: 811-822; Seeler 1960: 13-24.

nicht zu überzeugen und deswegen eine stark restriktive Informationspolitik betrieben.⁴⁸⁶ In der neueren Europaforschung wird aus diesem Grund „die Auffassung vertreten, daß das gegenwärtige Demokratiedefizit der EU letztlich auf Jean Monnet“⁴⁸⁷ zurückgehe.

Überzeugt von dem Erfolg ihrer Integrationsbemühungen, verzichteten Monnet und seine Mitstreiter somit bewußt auf eine *input*-orientierte Legitimierung ihres Werkes, sondern setzten auf *output*-Faktoren. (I.1.3.) Das grundlegende Integrationsmotiv war die Wahrung des Friedens in Europa durch den Ausgleich zwischen deutschen und französischen Interessen⁴⁸⁸ in Form der Zusammenlegung ihrer (rüstungstechnisch bedeutsamen) Kohle- und Stahlproduktion unter einer gemeinsamen Aufsicht (durch die „Hohe Behörde“).⁴⁸⁹ Die aus dieser Zusammenarbeit und den relativ ungehinderten Transaktionen zwischen allen Mitgliedstaaten „zu erwartenden Wohlstandsvorteile [sollten] die öffentliche Zustimmung in Europa sicherstellen“.⁴⁹⁰

Für eine hohe Dynamik des Integrationsprozesses setzte Jean Monnet von Anfang an auf institutionalisierte Eliten⁴⁹¹ und schuf damit eine Regierungsform, die als „wohlwollende Technokratie“ charakterisiert werden kann und sich mit den klassischen Prinzipien repräsentativer Demokratie schlecht vertrug. Obwohl die Gemeinschaft „im hergebrachten Geiste einer internationale Organisation“⁴⁹² als Akt der Gründerstaaten errichtet worden war, wurde sie bereits in den ersten beiden Jahrzehnten ihrer Existenz vor allem durch die Kommission und den Ministerrat regiert.⁴⁹³ Dabei konnte letzterer als klassisches intergouvernementales Organ kaum Legitimationszweifel aufwerfen, während sich die Kommission „als ein von den Regierungen unabhängiger Sachwalter des Gemeinschaftsinteresses“⁴⁹⁴ lediglich auf die *output*-orientierte Zustimmung der öffentlichen Meinung aufgrund von Wohlstandszuwächsen stützte.

Die Versammlung als das „demokratische Element der Gemeinschaft“ (Walter Hallstein)⁴⁹⁵ konnte aufgrund ihrer beschränkten Handlungsmöglichkeiten keine, den nationalen Parlamenten vergleichbare Rolle spielen – dies bedingte die „fehlende demokratische Legitimation“.⁴⁹⁶ Diese wurde jedoch zunächst in ausreichendem Maße über die nationalstaatlichen Parlamente vermittelt. Da die Beschlüsse der Montanunion lediglich die einzelnen Mitgliedstaaten banden, die gemeinsamen Positionen in einzelstaatliches Recht zu transformieren, gewährleistete das Verfahren „bei jedem derartigen einzelstaatlichen Akt die Beteiligung des [nationalen] Parlaments“.⁴⁹⁷ Zudem war der Wirkungsbereich der Montanunion „gegenständlich so klar umschrieben und abgegrenzt, daß sich hier [noch] nicht dieselben verfassungsrechtlichen oder rechtspolitischen Probleme“⁴⁹⁸ wie bei der knapp fünf Jahre später begründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stellten.

⁴⁸⁶ Vgl.: Höreth 1999: 29.

⁴⁸⁷ Wallace/Smith 1995: 139ff.; vgl. auch: Featherstone 1994: 149-170.

⁴⁸⁸ Vgl.: Krämer 1974: 10; Milward 1984: 126ff.

⁴⁸⁹ Vgl.: Höreth 1999: 31; Ronge 1998: 22.

⁴⁹⁰ Wallace/Smith 1995: 144; vgl. zur Monnet-Methode: Höreth 1999: 33; Lindbergh 1963: 173; Zürn 1996: 31.

⁴⁹¹ Vgl.: Höreth 1999: 29.

⁴⁹² Kluth 1995: 17.

⁴⁹³ Vgl.: Groeben 1982: 247ff.

⁴⁹⁴ Groeben 1982: 247.

⁴⁹⁵ Zit. nach: Hrbek 1998: 225.

Walter Hallstein (17.11.1901-29.03.1982), Jurist, 1930-1940 Professor in Rostock, seit 1941 in Frankfurt am Main, 1950/51 Staatssekretär im Bundeskanzleramt, 1951-1958 Staatssekretär im Auswärtigen Amt, 1958-1967 Präsident der Europäischen Kommission, 1969-1972 Mitglied des Bundestags (CDU).

⁴⁹⁶ Everling 1959: 55. Auch mag die Distanzierung von „normalen“ politischen Prozessen im Sinne parlamentarischer Demokratie auf die „zur Zeit der Gründung der ersten europäischen Institutionen in den Köpfen der Beteiligten noch sehr lebhaft Erinnerung an das völlige Versagen parlamentarischer Politik in mehreren europäischen Staaten“ (Everling 1959: 55) zurückzuführen sein.

⁴⁹⁷ Bucher 1957: 851.

⁴⁹⁸ Bucher 1957: 851.

1.2. Supranationale Elemente der EWG

Für eine Machtverschiebung unter den beiden Kontrolleuren der Hohen Behörde – dem Rat und der Versammlung – sorgte ersterer noch vor Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Indem die Regierungen im Rat zunehmend stärker auf den Plan traten, verdrängten sie die ohnehin nahezu machtlose Versammlung weiter aus dem politischen Geschehen. Diese Konstellation formalisierten die Staats- und Regierungschefs auf der Konferenz von Messina, indem sie ihr Organ (den Ministerrat) aus der Verkleidung eines Kontrolleurs heraustreten und in den Römischen Verträgen vom 25. März 1957 zum zentralen Entscheidungsorgan werden ließen. Gleichzeitig wurde die Hohe Behörde mit ihrer neuen Bezeichnung als Kommission⁴⁹⁹ „durch das Initiativmonopol und die hauptsächliche Befugnis bei der Ausführung von Beschlüssen zwar nicht zum Erfüllungsgehilfen des Rates, aber zu einem eng gekoppelten Komplementärorgan: Es entstand das ‚Tandem‘ Rat – Kommission.“⁵⁰⁰

Diese Verschiebung im institutionellen Koordinatensystem der Europäischen Gemeinschaft tangierte die Stellung des dritten Organs, der Versammlung, nur unmittelbar durch die – in den Römischen Verträgen kaum kompensierte – Schwäche⁵⁰¹ gegenüber seinen beiden starken Gegenspielern. Lediglich eine Aufwertung ohne tatsächliche Entscheidungskompetenz erfuhr die Versammlung durch das Novum der Beratung als parlamentarische Funktion. Nach dem *Verfahren der Konsultation* bzw. *Konzertierung* muß ein Vorschlag der Kommission vor seiner Annahme durch den Rat von der Versammlung beraten werden; freilich ohne daß ihre Stellungnahmen den Rat binden können. Aufgrund dieser Unverbindlichkeit ist das Prozedere auch unter dem schwächeren Begriff des *Anhörungsverfahrens* bekannt.⁵⁰² Angewandt wurde es vertragsgemäß zunächst nur auf den freien Warenverkehr, die Gemeinsame Agrarpolitik, das Niederlassungsrecht, die Verkehrspolitik und den Abschluß von Assoziierungsabkommen.⁵⁰³ Die institutionelle Praxis hat sich bis Ende der achtziger Jahre jedoch dahingehend entwickelt, daß „die fakultative Anhörung des Europäischen Parlaments auf die meisten legislativen Vorschläge der Kommission“⁵⁰⁴ ausgedehnt wurde.

Dies konnte aufgrund der Unverbindlichkeit für den Rat jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die in den Gründungsverträgen vorgesehene demokratische Struktur der Gemeinschaft nicht umgesetzt wurde, weil die umfangreiche Gesetzgebung des Ministerrats der parlamentarischen Kontrolle entzogen war.⁵⁰⁵ Daß die „Rechtsetzung durch den Ministerrat zu weit von der parlamentarischen Willensbildung entfernt ist, als daß sie durch sie legitimiert sein könnte“,⁵⁰⁶ war vor allem deswegen problematisch, weil seine Entscheidungen – im Gegensatz zur EGKS – „unmittelbar als innerstaatliches Recht [wirkten] und damit unmittelbar jeden Staatsbürger“⁵⁰⁷ in den Mitgliedstaaten betrafen.

Die Verfasser der Römischen Verträge waren sich dieses Mangels bewußt.⁵⁰⁸ Dies zeigt die Vertragsbestimmung, nach der die Versammlung den Auftrag bekam, „Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedsta-

⁴⁹⁹ Es führte jedoch erst der Fusionsvertrag (am 08.04.1965 in Brüssel unterzeichnet und am 01.07.1967 in Kraft getreten) zur Einsetzung einer gemeinsamen Kommission und eines gemeinsamen Rates der damals drei Europäischen Gemeinschaften. Vgl.: EG Abl. 1967 Nr. 152: 2ff.

⁵⁰⁰ Neunreither 1966: 811.

⁵⁰¹ Vgl.: Duff 1994: 147; Lindbergh 1963: 40; Weiler 1982: 284.

⁵⁰² Vgl.: EUR-OP News 4/1998.

⁵⁰³ Vgl.: EWGV Art. 14, 43, 54, 75, 228.

⁵⁰⁴ Pöhle 1989: 135.

⁵⁰⁵ Vgl.: Scheuner 1972: 501.

⁵⁰⁶ Friauf 1964: 784.

⁵⁰⁷ Bucher 1957: 851.

⁵⁰⁸ Anders hingegen Kaiser: „Es ist der Beruf unserer Zeit, einen europäischen Rechtsstaat zu schaffen. [...] Es ist nicht der Beruf unserer Zeit, eine parlamentarische Demokratie in den Europäischen Gemeinschaften zu errichten.“ J.H. Kaiser 1964 nach Ipsen 1992: 171.

ten⁵⁰⁹ auszuarbeiten. Der damalige „Verzicht auf ein Gemeinschaftsorgan, dessen Mitglieder [erstens] unmittelbar demokratisch legitimiert sind und ohne deren Zustimmung [zweitens] kein verbindliches Gemeinschaftsrecht gesetzt werden kann“,⁵¹⁰ begründete jedoch das Legitimationsproblem der Europäischen Union. Bis heute wurde nur das erste Manko mit der Direktwahl des Europäischen Parlaments (seit 1979) beseitigt. Mit der sukzessiv ausgeweiteten Beteiligung des EP konnten die Defizite des zweiten Bereiches zwar abgebaut, nicht aber vollständig aufgehoben werden.

Gemessen an den nationalen Parlamentsfunktionen nimmt sich der diesbezügliche Katalog der Gemeinsamen Versammlung auch nach den Römischen Verträgen bescheiden aus. Im Bereich der *Kontrolle* sprachen die Römischen Verträge der Versammlung das Recht zum Mißtrauensantrag gegen die Kommission zu,⁵¹¹ welcher jedoch angesichts „fehlenden Einflusses der Versammlung auf die Bildung der Kommission [...] eine leere Form darstellt[e].“⁵¹² Bis 1999 (II.1.4.) verzichtete das parlamentarische Organ auf die Anwendung dieses Sanktionsmittels, übte nach Elena Bubbas Einschätzung dafür „sehr gewissenhaft“⁵¹³ die Möglichkeit der *Beratung bei der Rechtsetzung* der Gemeinschaften aus.

Die Verschmelzung der Regierungs- und Oppositionsfunktionen nationaler Parlamente (I.1.4., I.3.5., 6.) fand durch die Kooperation mit der Kommission und ihren Beamten sowie der Einschaltung der Versammlung „bei der Vorbereitung von Gemeinschaftsentscheidungen“⁵¹⁴ (wenn auch mit sehr beschränkten Wirkungsmöglichkeiten) statt. Den Rat konnte die Versammlung aufgrund dessen nationaler Verantwortlichkeit jedoch weder kontrollieren noch bei der Rechtsetzung beeinflussen. Daran änderten auch die jährlich mit dem Rat veranstalteten Kolloquien „nicht viel, da hier kein echter Dialog zustande“⁵¹⁵ kam. Auch wenn die Kommission „in ihren Vorschlägen an den Rat vielfach den Äußerungen“⁵¹⁶ der Parlamentarier Rechnung trug, schuldete der Rat selbst über ein „Beiseitesetzen der Meinung der Versammlung keine Rechenschaft.“⁵¹⁷

Der Kompetenzkatalog der gemeinsamen Versammlung ließe sich nach den Römischen Verträgen um den erwähnten Auftrag zur Ausarbeitung eines Verfahrens für „allgemeine unmittelbare Wahlen“⁵¹⁸ des Europäischen Parlaments ergänzen. Damit war nach dem Postulat zu direkten Europawahlen aus dem Vertrag über die EGKS mit der Handlungsanweisung der zweite Schritt zur Umsetzung unternommen. Um die Gründe für die Dauer dieses Prozesses, bis die Bürger im Juni 1979 zum erstenmal in allen Ländern der damaligen EG an die Wahlurnen treten konnten, zu verstehen, müssen drei Faktoren in Betracht gezogen werden: die dargestellte ursprüngliche Europa-Konzeption der maßgeblichen Akteure, die „reale Entwicklung der westeuropäischen Integration mit ihren verschiedenen Etappen, Krisen, Fortschritten und Rückschlägen“⁵¹⁹ und die nationalen Interessen der EG-Mitglieder.

Die Versammlung kam ihrem Auftrag aus den Römischen Verträgen am 17. Mai 1960 nach, als sie den ersten Entwurf „im Hinblick auf die Wahl des Europäischen Parlaments in allgemeiner direkter Wahl“⁵²⁰ vorlegte; nach seinem belgischen Berichterstatter ist er auch als

⁵⁰⁹ EGKSV Art. 21 Abs. 3; ebenso: EAV Art. 108 Abs. 3; EWGV Art. 138 Abs. 3 (alle drei Verträge in der Fassung vom 25.03.1957).

⁵¹⁰ Steffani 1978: 247; vgl. zur älteren Diskussion: Badura 1966: 35f.; Friauf 1964: 785.

⁵¹¹ Vgl.: EGKSV Art. 24; EAV Art. 114; EWGV Art. 144.

⁵¹² Scheuner 1972: 501.

⁵¹³ Bubba 1967: 605.

⁵¹⁴ Birkelbach 1964: 276; vgl. auch: Neunreither 1966: 812f.

⁵¹⁵ Neunreither 1966: 821.

⁵¹⁶ Scheuner 1972: 501f.

⁵¹⁷ Scheuner 1972: 502; vgl. auch: Birkelbach 1964: 276; Bubba 1967: 605; Neunreither 1966: 815, Pöhle 1989: 135.

⁵¹⁸ EGKSV Art. 21 Abs. 3; ebenso: EAV Art. 108 Abs. 3; EWGV Art. 138 Abs. 3 (alle drei Verträge in der Fassung vom 25.03.1957).

⁵¹⁹ Stammen 1978: 22.

⁵²⁰ EG ABl. 1960: 834.

„Dehousse-Entwurf“⁵²¹ bekannt. Gemäß des zweiten Satzes aus EWGV Art. 138 Abs. 3 war nach der Vorlage der Versammlung nun der Rat gefragt, „einstimmig die entsprechenden Bestimmungen [zu erlassen und ...] sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ zu empfehlen.

Dieser beschäftigte sich mit der Thematik jedoch nur bis 1963. Die anschließende Untätigkeit des Rates ist hauptsächlich der französischen Regierung anzulasten, da sie „die Einführung direkter Wahlen grundsätzlich noch nicht für reif“⁵²² hielt. Diesem (*de facto*) Veto lag die damalige parlamentarische wie europapolitische Konzeption Frankreichs zugrunde: Das Zurückdrängen der Rolle des Parlaments in der fünften Republik ging mit der Mißbilligung des Terminus „Europäisches Parlament“ einher⁵²³ und wand sich demgemäß gegen eine Ausweitung seiner Kompetenzen und unmittelbaren Wahl. Robert Neumann machte folgende Grundsätze dieser „ideenreichen Politik großen Stils“ aus: „1. die Ablehnung jeder Art der Integration, die kompromißlos als ‚Unterordnung‘ verdammt wird. [...] 2. die Zurückdämmung und weitgehende Abschaffung des amerikanischen und britischen Einflusses auf Europa. 3. Die unbedingte Fernhaltung Deutschlands von jeder Beteiligung an Entscheidungen.“⁵²⁴ Die ersten beiden Grundsätze erklären neben der EWG- auch die NATO-Krise⁵²⁵ und die französische Ablehnung des Beitrittsesuches Großbritanniens⁵²⁶ an die EG.

So kehrte Frankreich, trotz seiner weiterhin pro-europäischen Rhetorik,⁵²⁷ Anfang der sechziger Jahre mit den Fouchet-Plänen⁵²⁸ vorübergehend zu einer längst überwunden geglaubten intergouvernementalen Konzeption der politischen Kooperation in Europa zurück. Sie gipfelte zum Ende der Ära de Gaulle in dessen Politik des „leeren Stuhls“, als die französischen Minister (nach Differenzen über den Agrarhaushalt) vom Juli 1965 bis zum Januar des folgenden Jahres durch ihre Abwesenheit die Arbeit des Ministerrates lahmlegten.⁵²⁹ Der Konflikt konnte schließlich durch die am 29. Januar 1966 in Kraft getretene Luxemburger Vereinbarung beigelegt werden. Sie unterstrich auf Verlangen des französischen Präsidenten die Veto-Möglichkeit⁵³⁰ aller Mitgliedstaaten und schob damit einer zügigen Vertiefung einen Riegel vor.⁵³¹

Die letzten Jahre von de Gaulles Präsidentschaft wurden u.a. von der Versammlung durch Initiativen für eine fortschreitende Integration begleitet, die zahlreiche Ansätze zu

⁵²¹ Dehousse-Bericht 1973.

⁵²² Knuth 1969: 49.

⁵²³ Vgl.: Neunreither 1966: 812. Die französische Regierung sprach sich gegen die Namensänderung aus und adressierte, wie sie es auch für den Ministerrat durchsetzte, weiterhin mit der alten Bezeichnung.

⁵²⁴ Neumann 1966: 23f.

⁵²⁵ Vgl.: Büchenbacher 1966: 15.

⁵²⁶ Vgl.: Gaulle 1967: D561. Großbritannien schlug den Sechs 1956 eine industrielle Freihandelszone vor, während die Gründung der Gemeinschaft vorbereitet wurde. Zu dieser Zeit war die britische Regierung noch nicht zu einer Vollmitgliedschaft bereit, sondern stellte erst 1961 ihren Beitrittsantrag. Vgl.: Cleveland 1969: 708.

⁵²⁷ Vgl. zur Diskrepanz zwischen den französischen Äußerungen und ihren national ausgerichteten Interessen dieser Zeit: Neumann 1966: 23.

⁵²⁸ Der französische Politiker Fouchet arbeitete zwei Pläne aus, deren erste Fassung er am 19.10.1961 präsentierte. Insbesondere der (überarbeitete) zweite Plan sah eine intergouvernementale Form des Zusammenschlusses der sechs EWG-Staaten ohne Preisgabe weiterer nationaler Hoheitsrechte vor. Vgl.: Wessels 2003: 402; Wieduwilt 2003: 5ff.

Christian Fouchet (17.11.1911-1974), Diplomat, 1962 Hoher Kommissar in Algerien, 1962-1967 Bildungsminister, 1967-1968 Innenminister.

⁵²⁹ Vgl.: Cleveland 1969: 706; Perroux 1966: 17.

⁵³⁰ Vgl.: Wallace/Smith 1995: 144.

⁵³¹ Im Gefolge der Luxemburger Vereinbarung wurde bis 1982 grundsätzlich auf Mehrheitsentscheidungen im Rat verzichtet. Erst auf dem Stuttgarter Gipfel vom 17.-19.06.1983 demonstrierten die Mitgliedstaaten in einer „Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union“ Einigkeit darüber, in der regulären Beschlußpraxis Mehrheitsentscheidungen zuzulassen. Vgl.: Götz 1995: 340.

unmittelbaren Wahlen implizierten.⁵³² Da Frankreich jedoch aus seiner reservierten Haltung keinen Hehl machte, sah der Ministerrat aufgrund der unerreichbaren Einstimmigkeit von einer Beschlußfassung über den Dehousse-Entwurf und andere Vorschläge ab. Daraufhin drohten ihm die Europaparlamentarier mit einer (nicht durchgeführten) Untätigkeitsklage.⁵³³

Die Blockade gemeinsamer europäischer Wahlen hat in allen Mitgliedstaaten der damaligen EG zu Initiativen für die direkte Wahl der eigenen Europaabgeordneten geführt, ohne jedoch irgendwo bis zur Umsetzung zu gelangen. Entweder fanden entsprechende Entwürfe keine Mehrheit oder sie wurden aus Sorge, „die dynamisch-politische Bedeutung der allgemeinen unmittelbaren Wahlen“⁵³⁴ könne durch nationale Alleingänge verbraucht werden, zurückgezogen. Es kann allerdings nicht „als ausgeschlossen gelten, daß auch in anderen Ländern das Verhalten de Gaulles einen willkommenen Vorwand lieferte, sich mit den bestehenden Verhältnissen abzufinden.“⁵³⁵

Eine Ausnahme bildeten hier in erster Linie die Akteure der europäischen Institutionen: Der erste Kommissionspräsident Walter Hallstein sprach von dem „unvollendeten Bundesstaat“,⁵³⁶ wobei er die Vision der Vollendung nicht als normativ-demokratietheoretisch zwingend begriffen hat. Diese Vision entsprach für ihn vielmehr – in der Tradition der „Methode Monnet“ – der „Sachlogik“ der europäischen Einigungsgeschichte. In dieser „Phase vermeintlicher Stagnation ab Mitte der 60er Jahre bis zum Beginn der 80er Jahre“⁵³⁷ fanden solch weitreichende föderale Leitbilder jedoch nur wenig Gefolgschaft.

Solange die EG nicht als ein politisches Gemeinwesen „im Werden“ zu begreifen war, legitimierte sie sich nach herrschender Auffassung – entgegen anderslautender Stimmen – in den zwei Jahrzehnten nach Rom in ausreichender Weise „kraft Aufgabe“.⁵³⁸ Diese bestand in der sogenannten „Übergangszeit“⁵³⁹ vorrangig darin, die im Vertrag formulierten Ziele (hauptsächlich die Errichtung der Zollunion) buchstabengetreu zu implementieren. Die Europapolitik de Gaulles hatte die nach Abschluß der Römischen Verträge aufgekommenen Bedenken, daß auf supranationaler Ebene Entscheidungen ohne Einverständnis der Nationalstaaten getroffen werden könnten, verstummen lassen.⁵⁴⁰

Somit behielten erstens die Nationalstaaten als „Herren der Verträge“⁵⁴¹ den Gang der europäischen Integration vollständig unter Kontrolle,⁵⁴² zweitens basierten die europäischen Entscheidungsprozesse auf einem Konsens der mitgliedstaatlichen Regierungen und drittens entsprach es dem weitverbreiteten Grundverständnis, „im europäischen Sekundärrecht ledig-

⁵³² Beispielsweise schlug die CDU/CSU-Bundestagsfraktion vor, die 36 deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments zusammen mit der Bundestagswahl im Jahre 1976 direkt zu wählen. Vgl.: Deutscher Bundestag, Drucksache 7/1352 vom 05.12.1973.

⁵³³ „Das Europäische Parlament, in Anbetracht der Tatsache, daß in Artikel 138 Ziffer 3 des EWG-Vertrags die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder vorgesehen ist, [...] auf Grund der Tatsache, daß der Rat bisher keine Entscheidung über diesen Entwurf getroffen und sich seit sechs Jahren nicht mehr damit befaßt hat, beauftragt seinen Präsidenten, den Rat aufzufordern, ohne weitere Verzögerungen das im Vertrag vorgeschriebene Verfahren auf den Entwurf des Parlaments anzuwenden [...]“ EG ABl. 1969 C 41: 12. Zu den Problemen einer Untätigkeitsklage vgl.: Bieber 1976: 231; Kundoch 1974: 113ff.

⁵³⁴ Knuth 1969: 51.

⁵³⁵ Birkelbach 1964: 281.

⁵³⁶ Hallstein 1969.

⁵³⁷ Höreth 1999: 36.

⁵³⁸ Schneider 1994: 235.

⁵³⁹ Hrbek 1998: 228.

⁵⁴⁰ Zudem wurde es zunächst als „unrealistisch [bewertet] davon auszugehen, daß der Regierungswechsel in Frankreich [von de Gaulle zu Pompidou] eine Wiedergeburt der europäischen Idee und so des gemeinschaftlichen Geistes herbeiführen wird und dem Gemeinsamen Markt einen wesentlichen Impuls auf seinem Weg zur ökonomischen Union geben wird.“ Cleveland 1969: 704.

⁵⁴¹ Vgl. zu diesem Begriff: Heintzen 1994: 42.

⁵⁴² „Lediglich dem Europäischen Gerichtshof ist es in einer Art stillen, weil nahezu unbemerkten Revolution schon in den 70er Jahren gelungen, sich durch eine sehr weite Auslegung der Verträge zu einem mächtigen Akteur aufzuschwingen.“ Höreth 1999: 34; vgl. auch: Weiler 1994.

lich Interpretationen der Vertragsinhalte des Primärrechts zu sehen, in denen inhaltlich hinreichend genaue Vorgaben von den Gründerstaaten formuliert worden sind“.⁵⁴³ Aus diesen Argumenten resultierte die herrschende Auffassung, daß die indirekte Legitimation über die Mitgliedstaaten und ihre Parlamente als völlig ausreichend zu bewerten sei.

Daß bis Mitte der siebziger Jahre „die Beschlüsse des [Europäischen] Parlaments überwiegend einstimmig“⁵⁴⁴ gefaßt wurden unterstreicht die geringe Bedeutung dieses Gemeinschaftsorgans. Die dort in Fraktionen zusammengeschlossenen Abgeordneten verstanden sich noch nicht als Konkurrenten untereinander, sondern stritten – ähnlich wie ihre Kollegen in den Nationalstaaten vor den Wahlrechtsreformen um die vorige Jahrhundertwende (I.2.1., I.2.3.) – gemeinsam für eine Ausweitung ihrer Befugnisse und insbesondere ihre unmittelbare Wahl.

1.3. Unmittelbare Wahlen zum Europäischen Parlament

Die Ablösung von Charles de Gaulle als französischer Staatspräsident durch George Pompidou⁵⁴⁵ leitete ab dem Frühjahr 1966 den Umschwung in der französischen Europapolitik und damit auch die Neuaufnahme der Bemühungen um Direktwahlen ein. Dies zeigten bereits die Ergebnisse des Rattreffens Ende Mai 1967: Dort bekräftigten die Staats- und Regierungschefs das Ziel, europäische Direktwahlen durchzuführen. Der erste Impuls des Rates in diese Richtung seit den Römischen Verträgen wurde unmittelbar von dem Europäischen Parlament aufgegriffen, das in einer Entschließung vom 21. Juni 1967 die Bedeutung der „aktiven Beteiligung der Völker“ an der europäischen Integration unterstrich.

Dies entsprach auch dem Willen der Bevölkerung („Sind Sie für oder gegen ein europäisches Parlament, dessen Abgeordnete direkt von den Bürgern der Mitgliedsländer gewählt werden?“):⁵⁴⁶

Umfrage aus dem Jahr 1976 zur unmittelbaren Wahl des Europäischen Parlaments

	dafür (in %)	dagegen (in %)	unentschieden (in %)
Belgien	55	11	34
Deutschland	66	9	25
Frankreich	59	15	26
Italien	55	6	39
Luxemburg	71	10	19
Niederlande	59	21	20
EWG-Staaten	60	11	29
Großbritannien	25	55	20

Quelle: Thayen 1976: 167.

Nichtsdestotrotz folgten diesen Impulsen des Frühsommers 1967 zwei weitere Jahre der Untätigkeit des Rates, wodurch sich die Versammlung am 12. März 1969⁵⁴⁷ dazu veranlaßt sah, an ihn zu appellieren, „unverzüglich die im Vertrag vorgeschriebenen Maßnahmen in bezug auf den Abkommensentwurf des Europäischen Parlaments zu ergreifen.“⁵⁴⁸ Pompidou setzte auf dem Gipfel in Den Haag am 2. Dezember 1969 durch, daß die damals sechs Mit-

⁵⁴³ Höreth 1999: 35.

⁵⁴⁴ Ficker/Fischer-Dieskau/Krenzler 1976: 39

⁵⁴⁵ George Pompidou (05.07.1911-02.04.1974), Lehrer, Bankdirektor, 1944/45 Mitglied und 1958/59 Direktor des Kabinetts de Gaulle, 1961/62 Leiter der Friedensverhandlungen mit Algerien, 1962-1968 Ministerpräsident, 1969-1974 Staatspräsident.

⁵⁴⁶ Die „Direktwahl von 410 Abgeordneten hielten im Herbst 1978 in einer europäischen Repräsentativbefragung 75 v.H. für notwendig.“ Reichel 1979: 3.

⁵⁴⁷ Per Mehrheitsbeschluß gegen die Stimmen der Gaullisten; vgl.: Reichel 1979: 7.

⁵⁴⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.03.1969; in: EG ABl. 1969 C 41: 12.

gliedstaaten ihren Willen zur „möglichst baldigen Abhaltung“ der unmittelbaren Wahlen bekundeten. Anschließend traten diese jedoch nicht in konkrete Verhandlungen ein.

Dafür erreichte die Versammlung im folgenden Jahr – in zumindest rudimentärer Ausgestaltung – Mitwirkungsrechte bei einer weiteren fundamentalen Kompetenz nationalstaatlicher Parlamente. Zu deren Funktionen⁵⁴⁹ gehört neben der zuvor bereits in sehr begrenztem Umfang möglichen Kontrolle der Exekutiven im Bereich der Rechtsetzung nicht zuletzt die *Mitwirkung am Haushalt*. (I.1.3.) Das EP erhielt diese Zuständigkeit durch den Luxemburger Vertrag vom 22. April 1970,⁵⁵⁰ nach dem die Entscheidung über das Budget nicht mehr alleine beim Rat lag. Nun stand dem parlamentarischen Gemeinschaftsorgan das Recht zu, an den Ansätzen, die nicht zwingend durch die Verträge oder frühere Rechtsakte schon festgelegt waren, Änderungen vornehmen, über die der Rat mit qualifizierter Mehrheit allerdings frei befinden konnte.⁵⁵¹

Dieses Verfahren ging zwar hinsichtlich der Durchsetzungskraft nicht über das der Konsultation hinaus, machte aufgrund der Notwendigkeit zu Abstimmungen im Rat über die Vorschläge der Versammlung diese aber immerhin „zum Juniorpartner des Rates beim Aufstellen der Ausgabenseite des jährlichen Budgets.“⁵⁵² Die zusammen mit der Einsetzung des Europäischen Rechnungshofs durch den zweiten Luxemburger Vertrag vom 22. Juli 1975 erfolgte Einrichtung eines Vermittlungsverfahrens, „um bei Konflikten zwischen den beiden Seiten der Budgetgewalten zu vermitteln“,⁵⁵³ unterstrich die faktische, rechtlich aber nicht verbrieft, Mitentscheidung der Versammlung in Haushaltsangelegenheiten.

Hiermit übernahm das Verfahren zur Aufstellung des Haushalts eine Vorreiterrolle, wengleich sich erstens das bescheidene Recht der Europaabgeordneten nur auf unter fünf Prozent⁵⁵⁴ des Haushaltsvolumens bezog (die eigentliche Verteilung der finanziellen Ressourcen erfolgte bereits mit der Rechtsetzung durch die Begründung von Ansprüchen).⁵⁵⁵ Zweitens war die EG in den siebziger Jahren von einer parlamentarischen Haushaltskontrolle weit entfernt. Induktiv wurde dieser Aspekt der EG *in toto* vorgehalten und ihr damals bereits ein demokratisches Defizit attestiert. Da mit der fortschreitenden Übertragung nationaler Politikbereiche in den *acquis communautaire* (gemeinsamer Besitzstand der EG/EU) eine Reduzierung des Einflusses der nationalen Parlamente einher ging, ohne daß hierfür auf gemeinschaftlicher Ebene eine Kompensation erfolgt war, wurden verstärkt Überlegungen zum Abbau der Entdemokratisierung angestellt. Diese zielten – entsprechend der nationalstaatlichen Parlamentskompetenzen (I.1.3., I.3.5.) – in erster Linie auf eine Stärkung der Legislativen durch einerseits eine Ausweitung der Befugnisse des EP und andererseits seine unmittelbare Wahl.⁵⁵⁶

Dieses Vorhaben griffen die Europaparlamentarier auf, machten ein zweitesmal von ihrem Mandat zur Ausarbeitung eines Entwurfes „für allgemeine unmittelbare Wahlen“⁵⁵⁷

⁵⁴⁹ Vgl.: Scheuner 1972: 500.

⁵⁵⁰ Vgl.: Scheuner 1972: 500; vgl. zur vorherigen Beteiligung der Versammlung bei Haushaltsfragen: Lindbergh 1963: 41.

⁵⁵¹ Vgl.: EWGV Art. 203.

⁵⁵² Treaty Amending Certain Budgetary Provisions vom 02.01.1971 (zit. nach: Duff 1994: 147f.).

⁵⁵³ Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission vom 22.04.1975; Treaty Amending Certain Financial Provisions vom 31.12.1977 (zit. nach: Duff 1994: 148).

⁵⁵⁴ Vgl.: Scheuner 1972: 502.

⁵⁵⁵ Dies gilt allerdings auch für die Nationalstaaten: „Die Haushaltsautonomie eines Parlaments besteht nur noch formal. Sie wird faktisch mehr und mehr eingeschränkt, weil viele Etatposten für lange Jahre aufgrund von Gesetzen festliegen, z.B. Sozialausgaben, Rüstungskosten, Beamtengehälter. Die Aufstellung des Haushalts obliegt den Experten in der Ministerialbürokratie; die Regierung ist hier den Abgeordneten weit überlegen.“ Neumann 2003: 732.

⁵⁵⁶ Vgl. zu dieser Debatte: Naßmacher 1972: 36ff.; Neunreither 1966: 820f.; Steppat 1988: 269; Grabitz/Schmuck/Steppat/Wessels 1988: 643.

⁵⁵⁷ EGKS Art. 21 Abs. 3; ebenso: EAV Art. 108 Abs. 3; EWGV Art. 138 Abs. 3 (alle drei Verträge in der Fassung vom 25.03.1957).

Gebrauch und legten nach zweijährigen Beratungen den sogenannten „Patjin-Entwurf“⁵⁵⁸ vor; Namenspatre war der sozialistische Berichterstatter Schelto Patijn aus den Niederlanden. In den Ausschüssen der Versammlung, die sich mit dem Entwurf befaßten, deuteten sich bereits die entscheidenden Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung von Direktwahlen an: Während der Politische Ausschuß nur die Grundzüge des Abkommensentwurfs billigte, gab der Rechtsausschuß auch der Passage über die Sitzverteilung seine Zustimmung. „Abweichungen zwischen beiden Ausschüssen ergaben sich auch bei der Frage, inwieweit in Zukunft die Ausübung eines Mandats im nationalen *und* im Europäischen Parlament möglich bzw. sogar verpflichtend sein soll.“⁵⁵⁹ Die (bis heute nicht umgesetzte) Entscheidung gegen Doppelmandate fiel in der Plenarsitzung am 14. Januar 1975.⁵⁶⁰

Der Patjin-Entwurf rief – anders als der nach Dehousse benannte – „umgehend ein Echo der verantwortlichen Politiker der Mitgliedstaaten hervor.“⁵⁶¹ Als sich die Verabschiedung des Entwurfes durch die Versammlung abzeichnete, kam es am 9. Dezember 1974 auf der Gipfelkonferenz in Paris dadurch zum „entscheidenden Durchbruch“,⁵⁶² daß der Ministerrat einen zeitlichen Rahmen absteckte, nach dem er 1976 über die für 1978 vorgesehenen Wahlen abschließend befinden wollte.⁵⁶³

Der Rat konnte sein in Paris selbst gesetztes Ziel allerdings nicht erreichen: Zwar wurden auf seinen Sitzungen im Dezember 1975 und April 1976 „weitgehend die Einzelheiten eines Vertragsentwurfes festgelegt“,⁵⁶⁴ über den genauen Wahlzeitpunkt und insbesondere die Sitzverteilung konnte jedoch erst im Herbst desselben Jahren Einigkeit erzielt werden.

In dem am 20. September 1976 in Brüssel von den Außenministern und dem Ratspräsidenten paraphierten Rechtsakt zur „Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung“⁵⁶⁵ war die Wahl von insgesamt 410 Abgeordneten vorgesehen. Die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien erhielten je 81, die Niederlande 25, Belgien 24, Dänemark 16, Irland 15 und Luxemburg 6 Sitze.⁵⁶⁶ Dies bedeutete eine Vergrößerung der Versammlung, die zunächst aus 142, dann (nach den Beitritten Dänemarks, Großbritanniens und Irlands 1973) aus 198 Abgeordneten bestanden hatte. Damit war aber z.B. im Vergleich zum Deutschen Bundestag⁵⁶⁷ der Bevölkerungssockel des einzel-

⁵⁵⁸ Der Einführung von direkten Wahlen hätten nach diesem zweiten Versammlungsentwurf 17 in drei Kapitel gegliederte Artikel normativen Halt gegeben. „Durch die Ausklammerung kontroverser Details sollten die Chancen der Akzeptierung des Grundsatzes der Direktwahl durch alle Staaten erhöht werden.“ Bieber 1976: 233. So wurden im Patjin-Entwurf lediglich unerläßliche Regelungen wie die Zahl der Abgeordneten, der Wahlzeitpunkt und die Mandatsdauer geregelt. Vgl.: Bieber 1976: 234. Bericht des politischen Ausschusses und Stellungnahme des Rechtsausschusses; nach: Bieber 1976: 232.

⁵⁵⁹ Bieber 1976: 231f.; vgl. auch: Läufer 1977: 13; Zeitschrift für Parlamentsfragen (Redaktion) 1976: 226f.; Seeler 1977: 61.

⁵⁶⁰ 107 Abgeordnete gaben ihre Zustimmung, während zwei dänische Abgeordnete bei 17 Enthaltungen (überwiegend der kommunistischen Abgeordneten) mit Nein votierten. Nach: Bieber 1976: 232.

⁵⁶¹ Bieber 1976: 232.

⁵⁶² Seeler 1960: 11.

⁵⁶³ Dementsprechend bat der Europäische Rat den Rat der Außenminister am 17.07.1975, „das Problem der Wahl des Europäischen Parlaments in allgemeinen unmittelbaren Wahlen unter Berücksichtigung des vom Europäischen Parlament ausgearbeiteten Entwurfs sowie der Faktoren zu untersuchen, die sich gegebenenfalls bei der Prüfung selbst ergeben und ihm noch in diesem Jahr hierüber einen Bericht vorzulegen.“ VWD – Europa, 17.07.1975, I/6; zit. nach : Bieber 1976: 232. Daraufhin konsultierte der Rat bei den weiteren Beratungen auch Delegationen der Versammlung und bezog diese damit ohne direkte rechtliche Basis (nur indirekt nach dem Mandat der Römischen Verträge) in Entscheidungen über ihre unmittelbare Wahl ein. Vgl.: Bieber 1976: 232f.

⁵⁶⁴ Bieber 1976: 232f.

⁵⁶⁵ EG ABl. 1976 L 278: 5.

⁵⁶⁶ Vgl.: Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung (EG ABl. 1976 L 278) Art. 2: „Die Zahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten wird wie folgt festgesetzt [... s.o.]“

⁵⁶⁷ 1979 bei 61,439.342 Millionen Bundesdeutschen 518 Parlamentarier, d.h. ein Abgeordneter auf 118.608 Einwohner. Deutscher Bundestag: Homepage; Statistisches Bundesamt: Homepage.

nen Abgeordneten mit durchschnittlich 635.000 Einwohnern immer noch deutlich größer. Er variierte zudem stark zwischen den einzelnen Ländern (von 60.667 Einwohnern pro Abgeordneten in Luxemburg bis zu 758.510 Einwohnern in Deutschland), da „den kleineren EG-Ländern gegenüber der zahlenmäßigen Übermacht der ‚großen Vier‘ mehr Gewicht eingeräumt wurde.“⁵⁶⁸ Darüber hinaus ging man von der vormals vierjährigen Entsendung der Abgeordneten zu einer fünfjährigen Legislaturperiode über. Nach der Annahme durch die Mitgliedstaaten gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften trat der Rechtsakt für die ersten unmittelbaren europäischen Wahlen vom 7. bis 10. Juni 1979 in Kraft.

Die Norm über Direktwahlen erfüllte einerseits die in den fünfziger Jahren gesetzten „Demokratisierungsklauseln“⁵⁶⁹ der Gründungsverträge, klammerte andererseits jedoch ein schon im Patjin-Entwurf umgangenes Verfassungsproblem aus: Im „Einführungsakt“ wurde nämlich vorgesehen, daß sich das Wahlverfahren in den Mitgliedstaaten bis zum Inkrafttreten eines einheitlichen Wahlverfahrens nach innerstaatlichen Vorschriften richtet.⁵⁷⁰ Christofer Lenz hat die „Frage untersucht, ob sich aus dem geltenden Gemeinschaftsrecht eine rechtlich bindende Pflicht für die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten ergibt, ein einheitliches Wahlverfahren zu schaffen.“ Er kam zu dem Urteil, daß diese Frage aus viererlei Gründen zu bejahen ist: 1. ergibt sich „eine Rechtspflicht zur Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens [...] zunächst aus den Wahlartikeln der Gemeinschaftsverträge. Unter einem ‚einheitlichen Verfahren‘ ist dabei eine Vollregelung aller mit der Wahl des Europäischen Parlaments zusammenhängenden Fragen zu verstehen; nationale Europawahlgesetze sind ausgeschlossen. 2. [...] ist es] auch durch den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der gleichen Wahl [vorgeschrieben.] 3. Für die Ausgestaltung des Wahlrechts ergibt sich aus dem Demokratieprinzip das Erfordernis egalitärer Teilnahmekancen aller Bürger an der Willensbildung in der Gemeinschaft [...] 4. Die hierdurch primärrechtlich vorgegebene Gleichbehandlung aller Unionsbürger kollidiert mit den nicht bevölkerungsproportionalen Mandatskontingenten“.⁵⁷¹

Auf die Problematik, daß ein einheitliches Wahlverfahren noch zu schaffen ist und bis dahin die politische Auseinandersetzung vornehmlich im nationalen Rahmen stattfinden wird, sei damit hingewiesen. Im Rahmen des geltenden Wahlrechts mögliche Maßnahmen wie z.B. gegen negative Implikationen aus der Ungleichzeitigkeit der Wahl (I.2.5.) wurden allerdings bereits ergriffen: Die Ergebnisse der Europawahlen dürfen erst nach Schließung der Wahllokale in dem am spätesten wählenden Land bekannt gegeben werden, damit nicht „die Wahlergebnisse in einem Land die in den anderen beeinflussen.“⁵⁷²

Es ist darüber hinaus festzuhalten, daß das Europäische Parlament mit seiner Direktwahl nur das erste seiner beiden grundsätzlichen Ziele erreicht hatte. Der Kompetenzrahmen

⁵⁶⁸ Seeler 1960: 42. Heute repräsentiert der durchschnittliche Bundestagsabgeordnete (von 601) bei 82,5317 Millionen Deutschen (Angabe vom 20.12.2004 für das Jahr 2003) 137.324 Deutsche, der durchschnittliche deutsche Europaparlamentarier (bei 99) 833.654 Bürger; Quellen: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung: Homepage; Europäisches Parlament: Homepage; Statistisches Bundesamt: Homepage.

⁵⁶⁹ Die Optionen bzw. Bestimmungen für unmittelbare Wahlen aus EGKS Art. 21 Abs. 3; EAV Art. 108 Abs. 3; EWGV Art. 138 Abs. 3.

⁵⁷⁰ Vgl.: Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung vom 20.09.1976 (EG ABl. 1976 L 278) „Art. 7: [...]

(2) Bis zum Inkrafttreten eines einheitlichen Wahlverfahrens und vorbehaltlich der sonstigen Vorschriften dieses Aktes bestimmt sich das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften.“

„Die nationalen Vorschriften zur Wahl des EP entsprechen – mit Ausnahme Frankreichs – durchweg den jeweiligen nationalen Wahlrechtstraditionen.“ Classen 1994: 238f. Für die in der Bundesrepublik Deutschland zu wählenden Europaparlamentarier wurde am 16.06.1978 das „Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland“ (EuWG) beschlossen.

⁵⁷¹ Lenz 1995: 289f.

⁵⁷² EGP 2004: „Die EU-Kommission, die sich dabei auf das Europäische Wahlgesetz von 1976 stützt, erklärte [...], dass die [früher wählenden Länder] verklagt werden könnten, wenn sie die Wahlergebnisse vor dem Ende der Wahlen am Sonntag, den 13. Juni um 22.00 MEZ, bekanntgeben.“

des parlamentarischen Organs der Europäischen Gemeinschaften erfuhr damit keine direkte Ausweitung. Somit mußte sich das EP in seinen ersten anderthalb Legislaturperioden auf die gleichen rechtlichen Einflußmöglichkeiten beschränken, die auch schon der Versammlung zur Verfügung standen, weshalb Huber es in Abwandlung des berühmten Wortes Montesquieus als „en quelque façon nulle“⁵⁷³ charakterisierte. Eine vertraglich nicht verankerte Interaktions- und Kontrollfunktion (I.3.5.) konnte das Parlament allerdings durch die verstärkte Wahrnehmung in der Öffentlichkeit erlangen, somit „dem Postulat einer Demokratisierung des EG-Systems näherkommen“⁵⁷⁴ und mittels seiner demokratischen Legitimation entsprechenden Defiziten ein Stück weit entgegenwirken.

Das parlamentarische Gemeinschaftsorgan ist durch seine unmittelbare Wahl auf eine neue Grundlage gestellt worden. Seine nun „unbestreitbar eigenständige demokratische Legitimation“⁵⁷⁵ führte auch zu einer Neubewertung der Europäischen Gemeinschaft insgesamt. Sind aus den Jahren davor überwiegend kritische Urteile bezüglich der Gemeinschaftslegitimation zu finden, herrschte daraufhin die Ansicht vor, die EG sei durch die Direktwahl und „über die Mitgliedstaaten und deren Parlamente legitimiert“.⁵⁷⁶

Mit der seit de Gaulles Abtritt von der politischen Bühne eingeleiteten Dynamik war jedoch ein – von ihm richtig vorhergesehener – Prozeß eingeleitet worden, durch den der europäischen Ebene sukzessive genuine Gesetzgebungsfunktionen und politische Kontrollmechanismen zuwuchsen. Diese gingen, wie vielerorts befürchtet, mit einem Verlust des Einflusses der Mitgliedstaaten einher.

Obwohl insbesondere die Luxemburger Verträge dazu geführt hatten, daß die Europäische Gemeinschaft „noch stärker aus dem Blickwinkel eines nationalen Interessenarrangements denn als eigenständig wirkende Institution“⁵⁷⁷ begriffen wurde, hatte sich der Kompetenzbereich der Gemeinschaft bereits seit Anfang der 1970er Jahre auch ohne Vertragsänderungen allmählich ausgeweitet. Ursächlich für diese schleichende Integrationsdynamik war weniger der politische Wille der Mitgliedstaaten als „vielmehr die Sachlogik der einmal begonnenen und zu diesem Zeitpunkt nur scheinbar festgefahrenen Integration“.⁵⁷⁸

Damit verringerte sich die Legitimation jedoch zunehmend, weil die betroffenen Bürger und die Herrschaftsausübenden „lediglich mittelbar durch eine ‚Legitimationskette‘ miteinander verbunden“⁵⁷⁹ waren. Nach dem „weitverbreiteten Demokratieverständnis, gerade in der Frage der Legitimationsbeschaffung das Parlament als zentrale Institution innerhalb des politischen Systems zu betrachten“,⁵⁸⁰ sollte der „dünnere werdende Fluß demokratischer Legitimation, der über die Regierungen der Mitgliedstaaten in die EG eingespeist [wurde, ...] über den anderen Legitimationsweg, nämlich das EP, ausgeglichen werden.“⁵⁸¹

Insbesondere das Europäische Parlament selbst hat „sich regelmäßig zur Frage des Demokratiedefizits der EG geäußert“⁵⁸² [und] deren Lösung weitgehend mit einer Positionsstärkung des EP gleichgesetzt“.⁵⁸³ Der in der Öffentlichkeit vielbeachtete Spinelli⁵⁸⁴-Entwurf

⁵⁷³ Huber 1992: 356.

⁵⁷⁴ Stepat 1988: 271.

⁵⁷⁵ Grams 1998: 153.

⁵⁷⁶ Höreth 1999: 36; vgl. auch: Huber 1992: 353ff.

⁵⁷⁷ Kluth 1995: 19.

⁵⁷⁸ Höreth 1999: 36.

⁵⁷⁹ Fleuter 1991: 73; vgl. auch: Grabitz/Läufer 1980: 366.

⁵⁸⁰ Höreth 1999: 179.

⁵⁸¹ Fleuter 1991: 73; vgl. auch: Klein 1987: 97, 102.

⁵⁸² Beispielsweise in der Entschließung zum demokratischen Defizit der Europäischen Gemeinschaft: EG ABl. 1988 C 187: 229; für weitere Aspekte des Demokratiedefizit vgl.: Bleckmann 1986: 159ff.

⁵⁸³ Fleuter 1991: 77.

⁵⁸⁴ Altiero Spinelli (31.08.1907-23.03.1986), ital. Politiker, 1927 als Kommunist inhaftiert, 1939 verbannt, 1943 Gründung des „Movimento Federalista Europeo“ (MFE) und Mitbegründer der „Partito d’Azione“, 1945-46 dessen politischer Sekretär, 1948-62 Generaldelegierter des MFE, 1968-69 Kommissar der EWG für Industrie und Forschung, 1970-76 ital. Parlamentsabgeordneter, 1979-1986 Abgeordneter des Europaparlaments.

vom Februar 1984 war dafür entworfen worden, die Regierungskonferenz über die Einheitliche Europäische Akte⁵⁸⁵ in diesem Sinne zu beeinflussen⁵⁸⁶ und die Schere zwischen den an die Gemeinschaft übertragenen Kompetenzen und ihrer demokratischen Legitimation wieder zu schließen.

1.4. EEA und Maastricht – Etappen der Demokratisierung

Die am 17. Februar 1986 paraphierte Einheitliche Europäische Akte (EEA)⁵⁸⁷ führte in drei Bereichen die *de facto*-Entwicklung der EG seit der Ratifizierung der Römischen Verträge fort: Kern der am 1. Juli 1987 in Kraft getretenen EEA war die Zielsetzung der Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1992. Daneben wurden der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) durch ihre Verknüpfung mit der Gemeinschaft rechtliche Rahmen gegeben. Drittens änderten die Vertragspartner die Entscheidungsmechanismen dahingehend, daß nicht nur der Rat in Binnenmarktangelegenheiten (Ausnahmen: Steuern und Umwelt) mit Mehrheit entschied, sondern auch der – seit den Luxemburger Verträgen und insbesondere nach den Direktwahlen informell ausgeweitete – Kompetenzrahmen des Europäischen Parlamentes formalisiert und durch die Einführung der Kooperations- und Zustimmungsverfahren deutlich erweitert wurde.

Das *Verfahren der Kooperation* (auch „Zusammenarbeit“ genannt) sah in den Bereichen des Binnenmarkts, der Sozialpolitik, des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie der Forschung und technologischen Entwicklung⁵⁸⁸ zwei Lesungen der Gesetzesentwürfe des Rates im Europäischen Parlament vor. Während die erste Lesung mit dem Konsultationsverfahren identisch war, den Rat also nicht an die Entscheidungen des Parlaments band, kam dem Parlament mit der zweiten Lesung die neue Kompetenz zu, Entwürfe ablehnen zu können. In diesem Fall trat ein Rechtsakt nur dann in Kraft, „wenn der Rat einen einstimmigen Beschluß faßt[e].“⁵⁸⁹ Da dieser vor allem im Bereich des Binnenmarktes schwer zu erzielen war, modifizierte der Rat nach einmaliger Zurückweisung durch das Parlament in der Regel seine Vorlagen für die zweite Lesung, um doch noch die Zustimmung des EP zu erhalten. Diese Kooperation hatte zur Folge, daß „etwa die Hälfte der Änderungsanträge des Parlaments durch den Rat in der ersten Lesung und etwa ein Viertel in der zweiten Lesung angenommen“⁵⁹⁰ wurden.

Die *Zustimmung des Europäischen Parlaments* (mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder) war nach der EEA für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten, „Assoziierungsabkommen mit Drittstaaten, den Abschluß internationaler Vereinbarungen, das einheitliche Wahlverfahren für die Wahlen zum EP, das Aufenthaltsrecht für EU-Bürger, die Organisation und Ziele der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds (regionale Entwicklung) sowie die Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Zentralbank“⁵⁹¹ und die Unionsbürgerschaft⁵⁹² erforderlich.

⁵⁸⁵ Nach diesem Vertragsentwurf über die Europäische Union, den das EP im Februar 1984 mit 237 zu 31 Stimmen annahm, sollte die Kommission dem Parlament gegenüber verantwortlich sein und jedes Gesetz sowohl vom Rat als auch vom Parlament verabschiedet werden. Dieses Dokument war „ein einflußreicher Vorschlag für die föderale Verfassung der Gemeinschaft und stellte sich als nützliche Initiative heraus, um Vorschlägen von Mitgliedstaaten (individuell wie kollektiv) für einen eher intergovernmentalen Charakter entgegenzutreten.“ Duff 1994: 148. Für eine ausführliche Diskussion des Vertragsentwurfes s. Literaturhinweise bei: Höreth 1999: 37, Fn 129.

⁵⁸⁶ Das Mitentscheidungsverfahren läßt sich auf diesen Vertragsentwurf zurückverfolgen. Vgl.: Maurer 2002: 199.

⁵⁸⁷ EG ABl. 1987 L 169.

⁵⁸⁸ Vgl.: Pöhle 1989: 137.

⁵⁸⁹ EUR-OP News 4/1998.

⁵⁹⁰ Duff 1994: 149.

⁵⁹¹ EUR-OP News 4/1998.

⁵⁹² Vgl.: EU: Homepage.

Anders als beim Verfahren der Zusammenarbeit kann das Europäische Parlament hier nur seine Zustimmung oder Ablehnung aussprechen, ohne Änderungsvorschläge zu verfassen.

Im Gefolge seines Kompetenzzuwachses verstand sich das Europäische Parlament zunehmend als Koordinationsorgan für den gemeinsamen Markt; in Straßburg, wo die Plenarsitzungen abgehalten wurden, siedelten sich bald Handels- und NGO-Lobbyisten an.⁵⁹³ In Anerkennung dieser neuen Bedeutung wurde 1988 ein umfassendes inter-institutionelles Abkommen zwischen Rat, Kommission und Parlament verabschiedet, um die Vermittlungen im Gesetzgebungsprozeß und insbesondere über das Budget zu vereinfachen.⁵⁹⁴

Als Zwischenbilanz ist trotz nicht zu vernachlässigender Defizite festzuhalten, daß das Europäische Parlament durch die EEA im achten Jahr seiner Existenz als unmittelbar gewählte Vertretung der Bürger der Europäischen Gemeinschaften genuine Legislativkompetenzen erlangte. Mit der Perspektive der Errichtung der Europäischen Union konnte es zudem auf eine Fortsetzung dieser Entwicklung bauen. Daraus gewann die Gemeinschaft einerseits Legitimation, andererseits entfaltet gerade die Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen eine Sperrwirkung für ordnungstheoretisch illegitime gesellschaftspolitische Gestaltungsvorstellungen: Durch die Übertragung von Politikfeldern, die zuvor zum Kernbestand staatlicher Souveränität zählten, auf die europäische Ebene (ohne vollständige Beteiligung des EP) war der Legitimationsbedarf des europäischen Entscheidungssystems deutlicher geworden.

Die bis *dato* vorherrschende Ansicht von der EG als funktionaler „Zweckverband“⁵⁹⁵ verlor angesichts der neuen Situation nicht nur an empirischer Erklärungs-, sondern auch an normativer Überzeugungskraft. Nun bestand nicht mehr lediglich die von Monnet bejahte Frage, ob sich die Gemeinschaft durch Leistung (*output*-orientiert) hinreichend legitimiert, sondern „auch und gerade [wie] die generelle demokratische Qualität ihres Entscheidungssystems“⁵⁹⁶ beschaffen ist.

Die Einheitliche Europäische Akte führte nicht zuletzt aufgrund dieser Überlegungen unmittelbar zur Europäischen Union. Im Unterschied zur Kommission, die in den beiden in Maastricht abgehaltenen Regierungskonferenzen über die Ökonomische und die Politische Union „häufig konsultiert wurde, hatte das Parlament keine formelle Rolle in den Verhandlungen oder der Ratifizierung der Revision der EG-Verträge.“⁵⁹⁷ So mußte es sich damit begnügen, ohne direkte Einflußmöglichkeiten seine Forderungen unter der generellen Berichterstatterschaft des schottischen Labourabgeordneten David Martin zum Ausdruck zu bringen.⁵⁹⁸ Diese zielten einerseits darauf ab, eine erneute Ausweitung des parlamentarischen Kompetenzrahmens zu erreichen und andererseits einen engeren Kontakt zur Bevölkerung in den Mitgliedstaaten herzustellen.

Der Vertrag von Maastricht brachte dem Europäischen Parlament entsprechend der mitgliedstaatlichen Parlamente weitere Kompetenzen bezüglich der (Haushalts-)Gesetzgebung (I.1.3.) und der Kontrolle (I.3.6.) der Exekutiven. Da die EP-„Befugnisse in einem beachtlichen Umfang“⁵⁹⁹ ausgedehnt wurden, sind die Modifikationen hinsichtlich ihrer Wirkungsweise einzeln zu betrachten:

Die Vertragsnovelle von Maastricht erweiterte die *Gesetzgebungsbefugnisse* des Europäischen Parlaments. Nachdem die EEA mit dem Kooperationsverfahren eine zweite Lesung von Gesetzesvorlagen des Rates im Europäischen Parlament eingeführt hatte, brachte Maastricht das *Verfahren der Mitentscheidung* (auch Kodezision⁶⁰⁰ genannt) und damit eine dritte

⁵⁹³ Vgl.: Duff 1994: 149.

⁵⁹⁴ Vgl.: EC Bulletin 1988 Nr. 6: 2.3.4-10.

⁵⁹⁵ Kluth 1995: 19; ebenso: Ipsen 1972: 197; Wieland 1991: 430.

⁵⁹⁶ Höreth 1999: 40. „The legitimacy crisis in the Union demonstrates the limits of the Monnet method.“ Laffan 1996: 83.

⁵⁹⁷ Duff 1994: 150f.

⁵⁹⁸ Vgl. die Zusammenstellung des Europäischen Parlaments: European Parliament 1992.

⁵⁹⁹ Kluth 1995: 61; vgl. auch: EUR-OP News 4/1998; EU: Homepage.

⁶⁰⁰ Franz. *co-décision*: Mitentscheidung.

Lesung.⁶⁰¹ Bevor es dazu kommen konnte, durchlief ein Entwurf die beiden aus dem Kooperationsverfahren bekannten Lesungen, in denen das Parlament zunächst zum Kommissionsvorschlag Stellung nahm und nach der Erarbeitung eines „Gemeinsamen Standpunktes“ durch den Rat ihn billigte oder ablehnte. Neben diesen kategorischen Entscheidungen kennt das Mitentscheidungsverfahren die dritte Möglichkeit des Änderungsvorschlages. Für diesen, wie auch für den Fall der Ablehnung, wird ein paritätisch aus Rats- und Parlamentsangehörigen besetzter (dem deutschen System nachempfunder) Vermittlungsausschuß eingesetzt.⁶⁰² Erzielt er keinen Kompromiß, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit den gemeinsamen Standpunkt (ggf. unter Berücksichtigung der Änderungen des EP) bestätigen, welchen das Parlament in dritter Lesung jedoch mit absoluter Mehrheit endgültig scheitern lassen kann.⁶⁰³

Zum Anwendungskatalog dieses Verfahrens gehörten nach Maastricht im wesentlichen Bereiche, „in denen die Einheitliche Akte lediglich gesetzgeberische Konsultationen“⁶⁰⁴ des Parlaments vorsah: „Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsrecht, Dienstleistungsfreiheit, Binnenmarktgesetzgebung, Bildungs-, Gesundheits- und Kulturpolitik, Verbraucherpolitik, transeuropäische Netze, Umweltpolitik sowie Forschung.“⁶⁰⁵ Jedoch relativierte sich nach Maastricht die Bedeutung des Europäischen Parlaments im Rechtsetzungsverfahren „dadurch, daß neben dem Mitentscheidungsverfahren in Abhängigkeit von der zu regelnden Materie 20 (*sic!*) Varianten von Entscheidungsverfahren existierten, bei denen das EP jeweils eine nur untergeordnete Rolle spielte.“⁶⁰⁶

Nachdem die Luxemburger Verträge dem parlamentarischen Organ lediglich rudimentäre Einflüsse auf das Gemeinschaftsbudget eingeräumt hatten, erhielt das EP durch den Vertrag von Maastricht genuine *Haushaltsrechte*. Aufbauend auf den zuvor geltenden Mitspracherechten erlangte es durch EGV Art. 272 Abs. 8⁶⁰⁷ das Recht, mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder (bei Zweidritteln Beteiligung), den vom Rat eingebrachten Entwurf des Haushaltsplans abzulehnen und die Vorlage eines neuen Entwurfs zu verlangen. Darüber hinaus hat das Europäische Parlament seitdem hinsichtlich des jährlichen Budgets ein Letztentscheidungsrecht bei allen nicht rechtlich gebundenen Ausgaben.⁶⁰⁸ Hierin beobachtete Schmidhuber „praktisch ein Machtgleichgewicht mit dem Rat [...], zwar nicht auf der Basis des EU-Vertrages, wohl aber auf der Basis interinstitutioneller Abkommen.“⁶⁰⁹

Als drittes „parlamentarisches Grundrecht“ erlangte das Europäische Parlament in Maastricht *Kontrollrechte über die Exekutive*. Parallelen zu dieser nationalstaatlichen Funktion der Volksvertretungen (I.3.6.) sind dabei nur bedingt möglich, da die ausführende Gewalt auf europäischer Ebene zwischen dem Rat und der Kommission zweigeteilt ist. Das Parlament erhielt zwar nach Art. 144 (seit Amsterdam: Art. 201) die Möglichkeit, die Kommission über ein Mißtrauensvotum zu stürzen,⁶¹⁰ gegenüber „dem ungleich gewichtigeren Rat jedoch

⁶⁰¹ Vgl.: EGV Art. 189b alt (neu: Art. 251).

⁶⁰² Vgl.: EUR-OP News 4/1998.

⁶⁰³ Da es sich mehr um Zurückweisungsrechte gegenüber dem Rat als eigene Initiativrechte handelte, versuchte signifikanterweise die britische Regierung – vergeblich – den Terminus „negative assent procedure“ (negatives Zustimmungsverfahren) anstelle von „Mitentscheidungsverfahren“ einzuführen. Vgl.: Duff 1994: 151.

⁶⁰⁴ Duff 1994: 151.

⁶⁰⁵ EU: Homepage.

⁶⁰⁶ Nentwich/Falkner 1997: 3.

⁶⁰⁷ Art. 203 nach der Maastrichter Numerierung.

⁶⁰⁸ Vgl.: Classen 1994: 251.

⁶⁰⁹ Schmidhuber 1995a: 671. Bei der Beurteilung dieser Frage muß im übrigen immer berücksichtigt werden, daß auch in nationalen Verfassungsordnungen der Exekutive ein starker Einfluß im Haushaltsrecht zukommt. Vgl. z.B.: GG Art. 112, 113.

⁶¹⁰ Am 17.12.1998 verweigerte das Europäische Parlament zunächst der Kommission wegen verschiedener Betrugs- und Korruptionsaffären die Entlastung für die Haushaltsführung im Jahr 1996. In der Plenarsitzung am 11.01.1999 wurden daraufhin zwei Mißtrauensanträge gegen die Kommission (von den Fraktionen der SPE und Unabhängigen) behandelt. Nach einigen politischen Zugeständnissen von Kommissionspräsident Jacques Santer scheiterte die Abstimmung am 14.01. mit 232 von 552 abgegebenen Stimmen. Angenommen wurde hingegen eine gemeinsame Entschließung der Fraktionen SPE, GUE und ARE über die Verbesserung

fehlt [weiterhin] ein vergleichbares Instrument.“⁶¹¹ Positiv hervorzuheben ist dagegen, daß dem Parlament in EGV Art. 192 (Art. 138b Abs. 2 Maastrichter Fassung) die formelle Macht gegeben wurde, „Initiativen von der Kommission zu ersuchen.“⁶¹²

Neben diesen drei Befugnissen suchte das Europäische Parlament einen *engeren Kontakt zu den Bürgern* auf mehreren Wegen zu institutionalisieren. Der Vertrag von Maastricht sprach dem EP das Recht zur Entgegennahme von Beschwerden aller EU-Bürger und juristischen Personen wie Organisationen und Unternehmen über Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der EU zu. In die gleiche Richtung zielte auch das in Maastricht kodifizierte Petitionsrecht, nach dem ebenfalls jede natürliche und juristische Person mit Sitz oder Wohnsitz in einem Mitgliedstaat in Angelegenheiten des Zuständigkeitsbereiches der EU entsprechende Anträge einreichen kann.⁶¹³

In den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht konnten auch erstmals in der Geschichte der europäischen Integration die *europäischen Parteien* Einfluß ausüben. Frei nach Triepel (I.2.4.) suchten sie im Vertrag von Maastricht ihre „vertragsmäßige“ Inkorporation festzuschreiben. In einem gemeinsamen Schreiben an die Präsidenten des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der EG-Kommission hatten die Vorsitzenden der Europäischen Liberalen und Demokraten, der Europäischen Volkspartei und des Bundes der sozialdemokratischen Parteien in der Europäischen Gemeinschaft gefordert, daß in den Vertrag über die Politische Union ein Artikel über den Beitrag der europäischen Parteien zur politischen Willensbildung aufgenommen wird.⁶¹⁴ Er sollte darauf abzielen, wie es in dem Brief heißt, „die Rolle der Europäischen Parteien im Prozeß der Integration und der Demokratisierung des politischen Systems der Europäischen Union ausdrücklich anzuerkennen.“⁶¹⁵

Die Vorsitzenden der drei europäischen Parteien schlugen in ihrem Schreiben folgenden Wortlaut vor: „Europäische Parteien sind als Faktoren der Integration innerhalb der Union unerlässlich. Sie wirken mit bei der Konsensbildung und bei der Formulierung des Willens der Bürger der Union. Als Europäische Parteien sind anzusehen die föderativen Vereinigungen von nationalen Parteien, die in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten der EG bestehen und die gleichen Orientierungen und Ziele haben; sie bilden im Europäischen Parlament eine einzige Fraktion. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen.“⁶¹⁶ Der erste Teil dieser Formulierung ist dem Wortlaut von Art. 21 des deutschen Grundgesetzes und aufgrund dessen Vorbildfunktion auch vier weiteren mitgliedstaatlichen Verfassungen nachempfunden. (I.3.1.) Dadurch unterstrichen die Parteienverbände, daß sie in der EU prinzipiell die gleiche Rolle anstrebten wie ihre Mutterparteien in den nationalstaatlichen Systemen.

Dem folgten die Ratsmitglieder in dieser Form nicht, sondern formulierten: „Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.“⁶¹⁷ Die Anerkennung der Existenz originär

der Haushaltsführung der Kommission. Einen Tag nach Vorlage des Ausschußberichtes, am 16.03.1999, trat die EU-Kommission aufgrund der Korruptionsaffären geschlossen zurück. Romano Prodi bildete für die verbleibenden Monate bis zu den Europawahlen im Juni 1999 eine Übergangskommission. Vgl.: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 1999; Maurer 2002: 199.

⁶¹¹ Huber 1992: 356.

⁶¹² Duff 1994: 152. In EGV Art. 192 heißt es in Satz 2: „Das Europäische Parlament kann mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die nach seiner Auffassung die Ausarbeitung eines Gemeinschaftsaktes zur Durchführung dieses Vertrages erfordern.“

⁶¹³ Vgl.: EGV Art. 138e (Maastrichter Fassung, seit Amsterdam: Art. 195); EUR-OP News 4/1998.

⁶¹⁴ Die Initiative zu diesem gemeinsamen Brief war vom Vorsitzenden der EVP, dem belgischen Premierminister Wilfried Martens, ausgegangen, dem sich seine beiden Kollegen und Landsleute, der Liberale Willy De Clercq und der Sozialist Guy Spitaels unmittelbar angeschlossen haben.

⁶¹⁵ Jansen 1991: 29.

⁶¹⁶ Zit. nach: Jansen 1991: 29.

⁶¹⁷ EGV Art. 191 (ex-Art. 138a).

europäischer politischer Parteien ließ den Artikel trotz der Abschwächung gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag als „richtungsweisenden Programmsatz erscheinen“.⁶¹⁸

Die Debatte um die europäische Legitimation gewann im Gefolge des neuen Vertragswerks durch zwei Faktoren an Bedeutung: Einerseits erlangte die europäische Integration mit Gründung der Europäischen Union eine neue Qualität zwischenstaatlicher Kooperation, die nicht mehr allein auf der legitimierenden Wirkung der Nationalstaaten basieren konnte.⁶¹⁹ Auf der anderen Seite „mehrten sich im wissenschaftlichen Schrifttum die Stimmen derer, die der Auffassung waren, daß das Europäische Parlament der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften ‚echte demokratische Legitimation‘ vermittelt.“⁶²⁰ Mit dieser Intention stellte das Bundesverfassungsgericht fest: „Bereits in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung kommt der Legitimation durch das Europäische Parlament eine stützende Funktion zu.“⁶²¹

Es blieben aber auch zahlreiche Stimmen bei der Auffassung, daß dem Parlament „weder bei der ‚Regierungsbildung‘, noch bei der Gesetzgebung, noch im Rahmen des Budgetrechts eine nennenswerte Legitimationsfunktion“⁶²² zukomme und die „Tatsache der Direktwahl des EP durch die Bürger der EU und seine Rechte [...] nach wie vor nicht“⁶²³ korrespondieren. Treffend faßt Grams die tendenziell negative Einschätzung der akademische Debatte zusammen: „Auch wenn das EP originäre, umfassende Kompetenzen alles in allem durch die Maastrichter Vertragsänderungen nicht erhalten hat, sondern eher beschränkte Verhinderungsrechte⁶²⁴ und deshalb nach wie vor nicht der Gesetzgeber der Union ist, ist es dennoch zu einem realen Machtfaktor geworden, weil es seitdem Rechtsakte im Wege eines negativen Vetos stoppen kann.“⁶²⁵

Ursächlich für die signifikanten Kompetenzerweiterungen⁶²⁶ des Europäischen Parlaments durch die Vertragsrevision von Maastricht war hauptsächlich die zu dem Zeitpunkt unumstrittene Notwendigkeit, durch eine erhöhte parlamentarische Legitimation diejenige der Gemeinschaft insgesamt auf eine neue Basis zu stellen. Bis Mitte der achtziger Jahre hatte die breite Öffentlichkeit die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als internationale Organisation wahrgenommen, in der hinsichtlich Vertraulichkeit und Geheimhaltung nach den Regeln der Diplomatie gearbeitet wurde. Aufgrund der zahlreichen Verordnungen und Richtlinien, die zur Verwirklichung des Binnenmarktes Ende der 80er Jahre und Anfang der 90er Jahre erlassen worden waren, der Ausweitung der Kompetenzen der Gemeinschaft auf weitere Bereiche (wie Verbraucherschutz, Gesundheitswesen und Umwelt) und schließlich durch die erheblichen Rechtsvereinheitlichungs-Aktivitäten war der breiten Öffentlichkeit bewußt geworden, in wie starkem Maße ursprüngliche Kernkompetenzen der Nationalstaaten auf die europäische Ebene übertragen worden waren. Dadurch konnte die legitimatorische Untermauerung der europäischen Integration nicht länger aufgeschoben werden.

Die Bewertung der Maastrichter Regierungskonferenz unter Legitimationsaspekten brachte eine unüberschaubare Zahl von Publikationen hervor. Dabei kann analytisch zwischen drei Grundpositionen unterscheiden werden, wenngleich sich diese zuweilen überschneiden: Die vorherrschende Ansicht vertraten die „Kritiker, die das politisch-institutionelle Demokratiedefizit der EU konstatier[t]en und folgerichtig die Einführung und Stärkung demokratischer

⁶¹⁸ Vitzthum 1994: 10.

⁶¹⁹ Vgl.: Rabe 1994: 264.

⁶²⁰ Höreth 1999: 179; vgl. auch: Zuleeg 1993: 1069ff.

⁶²¹ BVerfGE 89, 155 [186]; vgl. auch: Schneider 1994: 255. „Das entscheidende Kriterium der Verfassungsmäßigkeit bildet für die Karlsruher Richter das Demokratieprinzip.“ Tomuschat 1993: 493.

⁶²² Huber 1992: 356.

⁶²³ Ennuschat 1995: 25; vgl. auch: Simon/Schwarze 1992: 51ff.

⁶²⁴ Die Rolle des Nein-Sagers ist auf die Dauer aber politisch untragbar. Grabitz/Schmuck/Steppat/Wessels (1988: 643f.) haben auf den begrenzten politischen Wert der „Blockadestrategie“ für das EP hingewiesen.

⁶²⁵ Grams 1998: 153f. Vor 1993 war eine „Blockadestrategie“ zur Durchsetzung institutioneller Ziele nur durch Ablehnung des Gesamthaushalts oder die Absetzung der Kommission möglich.

⁶²⁶ Vgl.: Piris 1994: 464.

Verfahren für die auf Unionsebene angesiedelten Entscheidungsfindungsprozesse⁶²⁷ forder-
ten. Die Vertreter dieser These hielten eine demokratische Legitimation der EU unter der
Prämisse institutioneller Reformen prinzipiell für möglich. Indem sie dies bezweifelte, äußerte
die zweite Gruppe eine tiefgreifendere Kritik am Demokratiedefizit und verwies darauf,
daß „die Demokratie als Herrschaftsform von der Erfüllung bestimmter struktureller und
soziokultureller Voraussetzungen abhängig“⁶²⁸ sei. Derweil wurden diejenigen, die weiterhin
die einstmals herrschende Lehre vertraten⁶²⁹ und schon die Existenz eines demokratischen
Defizits leugneten, nach Maastricht zu einer ihre Deutungshoheit verlierenden Minderheit.⁶³⁰
Die jeweilige Betrachtungsweise führte folglich zu teilweise konträren Auffassungen darüber,
„ob und wie legitimes Regieren in einer überstaatlichen Ordnung wie der EU möglich ist.“⁶³¹
Aufgrund dieser Positionen fand die These vom Demokratiedefizit in verschiedenen Varian-
ten als kanonisiertes Faktum Eingang in das Standardrepertoire der Integrationsforschung.

1.5. Rückbau des Demokratiedefizits durch Amsterdam, Nizza und das Parteienstatut

Zu der öffentlichen und akademischen Erörterung von Nachbesserungen an den „imperfect
results“⁶³² von Maastricht hatte der Unionsvertrag in Art. N Abs. 2 selber angeregt: „Im Jahr
1996 wird eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten einberufen, um
die Bestimmungen dieses Vertrags, für die eine Revision vorgesehen ist [...] zu prüfen.“

Neben ungezählten wissenschaftlichen Ratschlägen wurde die IGC („Intergouvernemental
Conference“) durch eine sog. Reflexionsgruppe vorbereitet, die am 27. Juni 1994
eingesetzt worden war und sich aus fünfzehn persönlichen Beauftragten der EU-
Außenminister, (erstmalig in einem derartigen Gremium) zwei Abgeordneten des Europäi-
schen Parlaments sowie einem Vertreter der Europäischen Kommission zusammensetzte. Als
Abschluß ihrer Arbeit legten diese „achtzehn Europa-Weisen“ am 5. Dezember 1995 einen
Bericht vor, der als Arbeitsgrundlage für die Regierungskonferenz dienen sollte. Dieser wurde
jedoch vielfach kritisiert, weil er eher den Eindruck eines Gesprächsprotokolls als den eines
politischen Vorschlagspapiers erweckte und statt eines großen Reformwillens zahlreiche
abweichende Meinungen widerspiegelte.⁶³³ Derartige Kritik setzte aber an der falschen Stelle
an, da es nicht die Aufgabe der Reflexionsgruppe war, „bei bestehendem Dissens eine Annä-
herung der Standpunkte herbeizuführen.“⁶³⁴ Dies geschah erst in den letzten Verhandlungs-
wochen, nachdem sich in den britischen Parlamentswahlen die Hoffnung der Reformkräfte⁶³⁵
erfüllte, als das – verglichen mit Thatcher und Major – pro-europäische Kabinett von Tony
Blair die Regierung übernahm.

Mit dem Amsterdamer Vertrag ist das (vormals in EGV Art. 189b geregelte) *Mitent-
scheidungsverfahren* – auf Initiative des Europäischen Parlaments, Deutschlands, Griechen-
lands, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande – in EGV Art. 251 stark vereinfacht und auf
weitere Politikfelder ausweitet worden. Die Quintessenz dieser Reform ist die Möglichkeit
des Parlaments, Rechtsakte bereits in erster Lesung zu verabschieden, wodurch sie schneller

⁶²⁷ Weidenfeld/Giering 1998: 76f. Vgl. zu dieser Position auch Grimm 1994: 14. „Interessant ist auch die
Tatsache, daß das europäische Demokratiedefizit just in dem Augenblick verstärkt wahrgenommen wurde, in
dem doch durch den Maastrichter Vertrag immerhin eine erhebliche Ausweitung der Kompetenzen des EP
festgeschrieben wurde.“ Höreth 1999: 40, Fn 149; vgl. auch: Hrbek 1993: 179ff.

⁶²⁸ Grimm 1994: 36ff.

⁶²⁹ Wie weiterhin z.B. Ipsen 1993: 426.

⁶³⁰ Vgl. am Beispiel der rechtswissenschaftlichen Diskussion: Kaufmann 1997: 184ff.

⁶³¹ Höreth 1999: 42; vgl. auch: Stentzel 1997: 174.

⁶³² Piris 1994: 476.

⁶³³ Vgl.: Handelsblatt 27.03.1996.

⁶³⁴ Hoyer 1995: 26.

⁶³⁵ Vgl.: Handelsblatt 27.03.1996; Süddeutsche Zeitung 05.08.1996.

zur Implementierung gelangen.⁶³⁶ Anwendung findet das (ursprünglich für den Binnenmarkt eingerichtete) Mitentscheidungsverfahren seit Amsterdam bei ca. 75% der europäischen Gesetzgebung, nachdem das Parlament in 23 zusätzlichen (insg. nunmehr 38) Bereichen⁶³⁷ mit dem Rat Gleichberechtigung erlangte. Abgesehen von einigen Ausnahmen kann man zusammenfassen, daß es überall dort gilt, wo der Rat mit Mehrheit beschließt.⁶³⁸ Dieser doppelte Zugewinn führte zu der weitverbreiteten Bewertung, daß das Europäische Parlament „als der Gewinner der Amsterdamer Regierungskonferenz“,⁶³⁹ die „einen großen Schritt in die Richtung eines Zwei-Kammer-Systems getan hat“,⁶⁴⁰ anzusehen ist.

Endgültig wurde das Parlament zu einem entscheidenden Faktor europäischer Politik, da durch das neue *Investiturverfahren* bei der Ernennung der Kommission „kaum eine wichtige Entscheidung mehr ohne seine Zustimmung oder Mitentscheidung getroffen werden kann.“⁶⁴¹ Seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam schlagen die Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit dem designierten Kommissionspräsidenten die weiteren Brüsseler Kommissare vor. Das auf diese Weise gebildete Kollegium muß sich dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen, bevor es endgültig von den Regierungen der Mitgliedstaaten bestätigt wird. Dieses Verfahren kommt – unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Gemeinschaftssystems – der Kompetenz aller mitgliedstaatlichen Parlamente zur Wahl der Regierungen nahe. (I.3.5.) Dadurch wurden sowohl die Legitimation „der Kommission wie auch der Dialog zwischen beiden Organen gestärkt“.⁶⁴²

Auf eine verstärkte Legitimation zielte auch die Berücksichtigung eines zentralen Kritikpunkts der akademischen und öffentlichen Debatte ab: Nach der in Maastricht „verstärkten Komplexität“⁶⁴³ mußte eine höhere *Transparenz* der europäischen Regierungsebene erzielt werden. Damit wurde erstens die in der Zeit seit Maastricht gewachsene Unzufriedenheit der Bürger mit der undurchschaubaren Bürokratie und Rechtsetzung der Union aufgegriffen. Zweitens trägt der Amsterdamer Vertrag den Beitritten Schwedens⁶⁴⁴ und Finnlands dadurch Rechnung,⁶⁴⁵ daß die dortige Bedeutung des Offenheits- und Kontrollprinzips für staatliche Tätigkeiten (I.3.6.) auf der europäischen Ebene Anwendung findet. Schließlich ernannt seit-

⁶³⁶ Vgl.: EUR-OP News 4/1998.

⁶³⁷ Vgl.: Adicor 1997; Brok 1997a: 211f.; Maurer 1997: 428. Erweitert wurde auch das Verfahren der Zustimmung. Neben der erforderlichen Zustimmung des EP bei der Investitur der Kommission gilt dieses Verfahren auch beim Beschluß von Sanktionen gegen einen Mitgliedstaat (EUV Art. 7 Abs. 1, 4, 5), Assoziierungsabkommen (EGV Art. 300), einigen internationalen Verträgen und bei der Organisation der Strukturfonds (EGV Art. 161).

⁶³⁸ Dazu zählen Freizügigkeit und Niederlassungsrecht, soziale Absicherung der Wanderarbeitnehmer, Verkehrspolitik, einzelne Bereiche der Sozialpolitik, transeuropäische Netze (TEN), Forschung, Umweltschutz, Entwicklungshilfe, einige Bereiche der Beschäftigungspolitik, Chancengleichheit, öffentliche Gesundheit, Betrugsbekämpfung, Transparenz, Zusammenarbeit im Zollwesen, Statistik und die Einrichtung einer neuen Datenschutzinstanz. Die GASP und die GAP wurden weiterhin ausgeklammert. Nach: EUR-OP News 4/1998; vgl. zu den Ausnahmen: Höreth 1999: 183f.

⁶³⁹ Nentwich/Falkner: 1997: 20. Dies wird zum einen im wissenschaftlichen Schrifttum konstatiert; vgl.: Dehousse 1998: 7; Weidenfeld/Giering 1998: 70f. Zum anderen schätzen auch die Mitglieder des EP selbst die Regierungskonferenz als gewinnbringend für die Belange des Parlamentes ein; vgl. hierzu die Resümees von Elmar Brok: Brok 1997a: 211; Brok 1997b: 505.

⁶⁴⁰ Nentwich/Falkner 1997: 2.

⁶⁴¹ Brok 1997a: 212.

⁶⁴² EU: Homepage.

⁶⁴³ Piris 1994: 469.

⁶⁴⁴ Schweden hatte schon anlässlich seines Beitritts zur Europäischen Union folgende Erklärung abgegeben: „[...] Schweden begrüßt die derzeitige Entwicklung in der Europäischen Union hin zu mehr Offenheit und Transparenz. Die Öffentlichkeit der Verwaltung und insbesondere der allgemeine Zugang zu offiziellen Dokumenten sowie der verfassungsrechtliche Schutz der Personen, die Informationen an die Medien weitergeben, sind und bleiben fundamentale Grundsätze, die Bestandteile des verfassungsrechtlichen, politischen und kulturellen Erbes von Schweden darstellen.“ EG ABl. 1994 C 241: 397.

⁶⁴⁵ Das „Grundrecht auf eine offene Verwaltung“ hat neben diesen beiden Ländern auch in den Niederlanden eine herausragende Stellung.

dem das Europäische Parlament auch einen Bürgerbeauftragten, „der befugt ist, Beschwerden von jedem Bürger der Union oder von jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat über Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, entgegenzunehmen.“⁶⁴⁶

Darüber hinaus legte der revidierte EGV zur Gewährleistung der parlamentarischen Arbeitsfähigkeit auch nach der Osterweiterung fest: „Die Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments darf 700 nicht überschreiten.“⁶⁴⁷ Einigkeit über die Verteilung der Stimmen nach den Erweiterungen der Jahre 2004ff. erzielte jedoch erst am 26. Februar 2001 der Europäische Rat in Nizza ohne jedoch die vorher festgelegte Obergrenze einzuhalten:

Verteilung der Mandate im Europäischen Parlament auf die EU-Mitgliedsländer

EU-Mitgliedsland	EP-Sitze (Anzahl vor 2004)	EU-Beitrittsland 2004ff.	EP-Sitze
Belgien	22 (25)	Bulgarien	17
Dänemark	13 (16)	Estland	6
Deutschland	99 (99)	Lettland	8
Finnland	13 (16)	Litauen	12
Frankreich	72 (87)	Malta	5
Griechenland	22 (25)	Polen	50
Großbritannien	72 (87)	Rumänien	33
Irland	12 (15)	Slowakei	13
Italien	72 (87)	Slowenien	7
Luxemburg	6 (6)	Tschechien	20
Niederlande	25 (31)	Ungarn	20
Portugal	22 (25)	Zypern	6
Österreich	17 (21)		
Schweden	18 (22)		
Spanien	50 (64)		

Quelle: EG ABl. 2001 C 80: 81.

Die Bemühungen der europäischen Parteien, weitere Rechte im europäischen Institutionengefüge zu erlangen, waren in dem Jahrzehnt nach Maastricht nicht von Erfolg gekrönt. Erst am 19. Juni 2003 konnte das Europäische Parlament die zwischen ihm und dem Rat (der drei Tage zuvor seine Zustimmung gab)⁶⁴⁸ ausgehandelte *Verordnung über die Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien* verabschieden. Mit einer deutlichen Mehrheit von 345 Ja- bei 102 Gegenstimmen und 34 Enthaltungen folgten die Parlamentarier in erster Lesung (nach dem Mitentscheidungsverfahren) der Empfehlung des deutschen Berichterstatters Jo Leinen von der SPE.⁶⁴⁹ Das sog. Parteienstatut trat im Februar 2004 (gemäß Art. 13 mit Wirkung „ab dem Tag der Eröffnung der ersten Sitzung nach den Wahlen“ 2004) in Kraft.

Kern der Verordnung ist die Definition europäischer Parteien und deren Finanzierung. Für die Registrierung (als AISBL nach belgischem Recht) muß eine Partei im Europäischen Parlament oder in nationalen oder regionalen gesetzgebenden Versammlungen in zumindest einem Viertel der Mitgliedstaaten vertreten sein oder in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten bei der letzten Wahl zum EP wenigstens 3% der Wählerstimmen erhalten haben. Die Tätigkeiten der politischen Parteien auf europäischer Ebene müssen darüber hinaus mit den Grundsätzen der Freiheit und der Demokratie, den Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie der Rechtstaatlichkeit in Einklang stehen.

⁶⁴⁶ EGV Art. 195 Abs. 1 S. 1; vgl. auch: Adicor 1997.

⁶⁴⁷ EGV Art. 189 S. 2.

⁶⁴⁸ Vgl.: Schmidt 2004: 287. Zu den diesbezüglichen Bemühungen Mitte der neunziger Jahre vgl.: Wahl 1996b: 35.

⁶⁴⁹ Vgl.: Leinen 2003; Voggenhuber 2003; Zimmermann 2003.

Die diese Vorgaben erfüllenden Parteien teilen sich 8,4 Millionen Euro (Stand: 2005),⁶⁵⁰ die im EU-Haushaltsplan veranschlagt sind. 15% dieser Mittel kommen allen registrierten europäischen Parteien zu gleichen Teilen zugute, während die restlichen 85 Prozent proportional zu der Anzahl der Europaparlamentarier vergeben werden. Die Verordnung erfüllte die Vorgaben eines EuGH-Urteils aus dem Jahr 1986, nach dem „die Verwendung von Geldern des Europäischen Parlaments, die den politischen Fraktionen und den Abgeordneten bewilligt worden waren, durch die Parteibünde als nicht rechtmäßig erklärt wurde.“⁶⁵¹ Zwar hatte das EuGH-Urteil keine Rückzahlung durch die europäischen Parteien verlangt, jedoch seitdem diese Finanzquelle gesperrt. Die Folge waren Quersubventionierungen zwischen den EP-Fraktionen und den europäischen Parteien. Diese konnten durch das Parteienstatut beendet werden und eine „klare Abgrenzung zwischen Fraktionsarbeit sowie nationalen Parteien und europäischer Parteienarbeit“⁶⁵² bewirken.

In welchem Maße „die klaren Kriterien für die notwendige qualitative, quantitative und demokratische Legitimation“⁶⁵³ der europäischen Parteien dienlich sind und welche Folgen sie für diese haben, wird u.a. Gegenstand des III. Arbeitsteils sein. Festhalten läßt sich bereits, daß durch die Definition, die direkte Finanzierung und die Abgrenzung von den EP-Fraktionen das europäische den nationalen Parteiensystemen einen weiteren Schritt näher gekommen ist.⁶⁵⁴

2. Legitimatorische Anforderungen an die Europäische Union

Durch die europäische Integration wurde seit den Römischen Verträgen das ursprünglich „geschlossene System von nationalen und gemeinschaftlichen Entscheidungsstrukturen durchlöchert“.⁶⁵⁵ Abgesehen von einer kurzzeitigen Stagnation Ende der sechziger Jahre (II.1.2.) entzog die kontinuierliche Übertragung von „Hoheitsrechte[n] auf eine zwischenstaatliche Gemeinschaft“⁶⁵⁶ immer weitere Politikbereiche den mitgliedstaatlichen Entscheidungen. Folglich muß die EU in dem Umfang ihrer Herrschaftsausübung legitimiert sein, damit sie die – in den Nationalstaaten in Jahrhunderten errungenen – Einflußmöglichkeiten der Bürger auf die öffentlichen Angelegenheiten (I.1.2.-4.) nicht eingeschränkt.

Aufgrund der Legitimation aller EU-Mitgliedstaaten durch ihre parlamentarisch-repräsentativen Regierungssysteme (I.1.4.) lag es nahe, die supranationale Herrschaftsebene dementsprechend zu konzipieren. Der EP-Kompetenzkatalog orientiert sich daher „an idealtypischen Vorstellungen zu Parlamentsfunktionen in repräsentativen Demokratien, ohne daß Übereinstimmung mit einem der in den Mitgliedstaaten verwirklichten parlamentarischen Modelle besteht.“⁶⁵⁷

Auch in der akademischen Debatte um legitimierte Regieren in Europa wird vielfach die Demokratisierung und Parlamentarisierung der EU pauschal gefordert, ohne systematisch der Frage nachgegangen zu sein, welches Maß an Legitimation schon erbracht wird bzw. gar nicht vonnöten ist. Aus diesem Grund soll nun die Legitimationsvermittlung der EU nicht nur aufgrund ihres Parlaments beurteilt werden. (II.2.1.) Nach diesem ersten Schritt werden mit

⁶⁵⁰ Nach: Schmidt 2004: 288.

⁶⁵¹ Hrbek 1987: 279.

⁶⁵² Karas 2003.

⁶⁵³ Karas 2003.

⁶⁵⁴ Dies unterstrich insbesondere das hohe Interesse der vier größeren Parteienzusammenschlüsse an der Verabschiedung des Parteienstatuts. Vgl. die Berichte des EVP-Generalsekretärs über die Gespräche mit seinen Kollegen in: EPP 2000a; EPP 2000b.

⁶⁵⁵ Seeler 1960: 11.

⁶⁵⁶ Thieme 1960: 61.

⁶⁵⁷ Maurer 2002: 197f.

dem Rat und der Kommission auch die anderen Hauptorgane⁶⁵⁸ zu untersuchen sein. (II.2.2.) Im Hintergrund dieser beiden Abschnitte stehen die in Teil I festgehaltenen Legitimationsfaktoren der nationalstaatlichen Parteiendemokratien, so daß Vergleiche zwischen der europäischen Regierungsebene und den Mitgliedstaaten der EU anzustellen sind. Dieses Vorgehen wird auch bei der Bestimmung des europäischen Legitimationsniveaus anzuwenden sein. (II.2.3.) Um der Eigenart der EU unter den politischen Systemen gerecht zu werden, ist anschließend die Frage nach der Notwendigkeit einer europäischen Legitimation zu stellen. (II.2.4.)

Nachdem damit die Ursachen des Demokratiedefizits der Europäischen Union benannt sein werden, gilt es vor der Untersuchung der europäischen Parteien für eine realistische Einschätzung ihrer Möglichkeiten zur Minderung des Demokratiedefizits der EU das Fundament zu legen. Zu diesem Zweck werden mit den Mitgliedstaaten die Hauptakteure betrachtet, ohne deren Zustimmung eine Ausweitung der demokratischen Legitimation auf der Gemeinschaftsebene nicht erreicht werden kann. (II.2.5.) In die gleiche Richtung zielt der Abriß über den europäischen Legitimationsanspruch, den die EU-Mitglieder in den Gemeinschaftsverträgen festgelegt haben. (II.2.6.)

Diese Untersuchungsschritte sollen – auf der Grundlage der mitgliedstaatlichen Legitimation durch die dortigen Parteiendemokratien und der historischen Entwicklung des Demokratiedefizits der EU – dazu dienen, im dritten Kapitel dieses Arbeitsteils Kategorien für die Analyse der europäischen Parteien zur Minderung dieses Defizits zu formulieren.

2.1. Legitimationsvermittlung durch das Europäische Parlament

Das Kapitel I.3. dieser Arbeit untersuchte, auf der Basis der zuvor identifizierten Parlaments- und Parteifunktionen, die Vermittlung von Legitimation durch die Parteiendemokratien in den ehemals 15 EU-Mitgliedstaaten. In gleicher Weise sind nun zur Vorbereitung der Untersuchung der europäischen Parteien hinsichtlich ihrer Möglichkeiten zur Legitimationsvermittlung (in Teil III) die Funktionen des Europäischen Parlaments zu analysieren.

Wenngleich nationalstaatliche Parlamentsfunktionen auf die europäische Ebene übertragen worden sind, müssen „die vorhandenen Befugnisse und die besonderen Rahmenbedingungen des EP im Gemeinschaftssystem“⁶⁵⁹ berücksichtigt werden. Dementsprechend wird Ulrich von Alemanns Funktionstrias, nach der das Parlament in einer repräsentativen Demokratie die Exekutive bestellt, kontrolliert und die (Haushalts-)Gesetzgebung ausübt einerseits gefolgt.⁶⁶⁰ (I.1.3.) Andererseits interessiert, in welchem Maße diese Funktionen mit dem Legitimationsbedarf der Europäischen Union korrespondieren.

In der Europäischen Union obliegt die *Bestellung der Exekutiven* nicht ausschließlich dem parlamentarischen Gemeinschaftsorgan: Nach einem noch darzustellenden Verfahren (II.2.2.) bilden Vertreter der Mitgliedstaaten den Europäischen Rat.⁶⁶¹ Von diesem wiederum wird das andere Organ der ausführenden Gewalt in der EU im Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament berufen: „Der Präsident und die übrigen Mitglieder der Kommission, die auf diese Weise⁶⁶² benannt worden sind, stellen sich als Kollegium einem Zustimmungsvotum

⁶⁵⁸ Insgesamt kennt der EGV acht Organe: Der Gerichtshof (Art. 220-245) und der Rechnungshof (Art. 246-248) sind Kontrollorgane. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (Art. 257-262) und der Ausschuß der Regionen (Art. 263-265) wurden nur mit „beratender“ (Art. 257 S. 1; Art. 263 S. 1) Funktion errichtet. „Aufgabe der Europäischen Investitionsbank [Art. 266-267] ist es, zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes im Interesse der Gemeinschaft beizutragen“. EGV Art. 267 S. 1.

⁶⁵⁹ Stepat 1988: 270.

⁶⁶⁰ Vgl.: Alemann 2001: 345.

⁶⁶¹ „Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln.“ EGV Art. 203 S. 2.

⁶⁶² Vgl.: EGV Art. 214:

des Europäischen Parlaments.⁶⁶³ Das Verfahren entspricht damit den nationalstaatlichen und ist denjenigen von Dänemark und Österreich nachempfunden, (I.3.5.) wengleich die Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Bestellung der Kommission über einen ebenso großen Einfluß verfügen.

Wie insbesondere die Besetzung der Kommission Barroso 2004 dokumentiert hat, gewährleistet die zitierte Bestimmung die Einbeziehung der Europaparlamentarier in die Verhandlungen über die Kommissionsmitglieder. Dabei läßt der EGV die Rolle von politischen Parteien bzw. ihren Fraktionen ebenso unerwähnt wie fast alle nationalstaatlichen Normen (Ausnahmen: Griechenland und Portugal). Weil auch im Europäischen Parlament personelle Gestaltungsmöglichkeiten die Mehrheit der Mandate erfordern, streben die Fraktionen diese alleine oder in Koalition mit anderen an. Die Teilung der Abgeordneten in Vertreter der Regierungs- und Oppositionsparteien (I.3.5., 6.) ist auf die europäische Ebene jedoch nur begrenzt übertragbar: Zwar hat – wie im nationalen Rahmen (I.3.6.) – auch die „Opposition“ im Europäischen Parlament keinerlei Einflußmöglichkeiten auf die Bestellung der Kommission. Ihre Mitglieder gehören jedoch aufgrund deren mitgliedstaatlicher Nominierungen in der Regel unterschiedlichen europäischen Parteienfamilien an. Einigkeit herrscht gleichwohl bezüglich der Auffassung, daß der Kommissionspräsident der stärksten EP-Fraktion verbunden sein sollte,⁶⁶⁴ wengleich das diesbezügliche Vorschlagsrecht beim Rat liegt. In den EU-Mitgliedsländern hingegen haben die Staatsoberhäupter bzw. in Schweden der Parlamentspräsident dieses Recht inne. (I.3.5.)

Die vornehmliche Aufgabe der Oppositionsparteien in den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten ist die *Kontrolle der Exekutiven*. Als oberste Sanktionsmöglichkeit ist ihnen allen die Möglichkeit zum Mißtrauensvotum gegenüber der Regierung gegeben, wobei sie in den nordischen Ländern, Griechenland und Österreich sogar einzelne Minister „abwählen“ können. (I.3.6. Auf die luxemburgischen und niederländischen Besonderheiten wurde hingewiesen.) Die Europäische Union orientiert sich hier an der Mehrheit seiner Mitgliedsländer: Das EP hat seit der Vertragsrevision von Amsterdam das klassische Recht der Legislativen, der Kommission als Ganzes das Mißtrauen auszusprechen. Da es sich, ebenfalls wie in der Mehrheit der Mitgliedsländer, nicht um ein konstruktives Mißtrauensvotum handelt, müssen die Abgewählten zwar unmittelbar ihr Amt niederlegen; sie führen indessen bis zur „Ernennung ihrer Nachfolger gemäß Artikel 214“⁶⁶⁵ weiterhin die Geschäfte. Im Gegensatz zu allen ehemals 15 Mitgliedsländern der EU schreibt der EGV jedoch für ein erfolgreiches Mißtrauensvotum nicht die Zustimmung der absoluten, sondern von Zweidritteln der Abgeordneten vor.⁶⁶⁶

Bezüglich des zweiten Exekutivorgans der EU, dem Europäischen Rat, fehlen dem EP sämtliche Kontrollinstrumente nationaler Parlamente. Der Rat hat sich lediglich am 16. Oktober 1973 durch einen „Vermerk“ zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen verpflichtet,⁶⁶⁷ wie dies auch gegenüber der Kommission vertraglich festgeschrieben ist.⁶⁶⁸ Beiden

(1) „Die Mitglieder der Kommission werden, gegebenenfalls vorbehaltlich des Artikels 201, nach dem Verfahren des Absatzes 2 für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt. Wiederernennung ist zulässig.“

(2) Der Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, benennt mit qualifizierter Mehrheit die Persönlichkeit, die er zum Präsidenten der Kommission zu ernennen beabsichtigt; diese Benennung bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten die gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten erstellte Liste der anderen Persönlichkeiten an, die er zu Mitgliedern der Kommission zu ernennen beabsichtigt.“

⁶⁶³ EGV Art. 214 Abs. 2 S. 3, 4.

⁶⁶⁴ Vgl.: Bacía 2004; Büchner 2004; EPP-News 22.07.2004; EPP-News 04.11.2004; Weilemann 2004.

⁶⁶⁵ EGV Art. 201 S. 3; vgl. auch: EGV Art. 201 S. 2; EGV Art. 214 Abs. 2 S. 1. Kritisch zur Fortführung der Geschäfte durch eine abgewählte Kommission äußern sich: Classen 1994: 246; Hartley 1993: 220.

⁶⁶⁶ Vgl.: EGV Art. 201 S. 2.

⁶⁶⁷ Vgl.: Oppermann 1999: 117.

Exekutivorganen gegenüber steht den Europaparlamentariern seit Inkrafttreten der Maastrichter Vertragsnovellierung darüber hinaus das Klagerecht (Nichtigkeits-⁶⁶⁹ und Untätigkeitsfeststellungsklage⁶⁷⁰) beim EuGH zur Verfügung. Die Kontrolle des Ministerrats kann damit allerdings sowohl durch das Europäische als „auch durch die nationalen Parlamente nur unzureichend ausgeübt werden“.⁶⁷¹ Nach herrschender Ansicht ist es allerdings die Aufgabe der nationalen Parlamente, die einzelnen Ratsmitglieder zu kontrollieren.⁶⁷²

Die dritte parlamentarische Funktion in repräsentativen Demokratien, die *Gesetzgebungsbefugnis*, (I.1.3.) hat das Europäische Parlament sukzessive erhalten. Wie jeweils anlässlich der Einführung neuer Kompetenzen im historischen Überblick dargestellt,⁶⁷³ handelt es sich dabei allerdings nur um Mitwirkungsrechte. Die förmliche Gesetzgebungsinitiative kann es auch heute nicht ergreifen,⁶⁷⁴ sondern lediglich von der Kommission die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens verlangen.⁶⁷⁵ Zudem hat das EP nicht die Möglichkeit, in allen Politikbereichen über die Normsetzung programmatischen Einfluß auszuüben, wenngleich das relative Ausmaß der „Nicht-Beteiligung“⁶⁷⁶ von über 70% zum Zeitpunkt des EWG-Vertrags hin zu knapp 35 Prozent mit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza beträchtlich abgenommen hat.⁶⁷⁷ Weil aber immer noch nicht alle Materien, die mit Mehrheit im Rat entschieden werden, unter die Regelung des Mitentscheidungsverfahrens⁶⁷⁸ fallen, können weiterhin Entscheidungen im entparlamentarisierten Raum getroffen werden.

Innerhalb des Komplexes der Gesetzgebung wird unter den Funktionen nationalstaatlicher Parlamente das Budgetrecht hervorgehoben. (I.1.3.) In diesem Bereich entsprechen die Kompetenzen der nationalen denjenigen des Europäischen Parlaments. Seine Zustimmung und Entlastung zum Haushaltsplan⁶⁷⁹ muß die Kommission ersuchen. Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang das Recht der Europaparlamentarier zu nennen, den Europäischen Rechnungshof mit der Abgabe von Stellungnahmen zu beauftragen.⁶⁸⁰

Für die Legitimationsvermittlung durch das Europäische Parlament ist als maßgeblich festzuhalten, daß das politisch-institutionelle System der EU – im Gegensatz zu den Mitglied-

⁶⁶⁸ Vgl. EGV Art. 197 S. 2: „Die Kommission antwortet mündlich oder schriftlich auf die ihr vom Europäischen Parlament oder von dessen Mitgliedern gestellten Fragen.“

⁶⁶⁹ Vgl. EGV Art. 230 S. 2: „Zu diesem Zweck ist der Gerichtshof für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs erhebt.“

⁶⁷⁰ Vgl. EGV Art. 232 S. 1: „Unterläßt es das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission unter Verletzung dieses Vertrags, einen Beschluss zu fassen, so können die Mitgliedstaaten und die anderen Organe der Gemeinschaft beim Gerichtshof Klage auf Feststellung dieser Vertragsverletzung erheben.“

⁶⁷¹ Maurer/Jopp 1996: 26.

⁶⁷² Vgl.: Huber 2001: 16. Da dies derzeit nur unzureichend geschieht, empfiehlt Andreas Maurer die „Kontrolle des Rates durch die Nationalen Parlamente vor und nach den Sitzungen.“ Maurer/Schild 2003: 27.

⁶⁷³ Vgl. hierzu das Verfahren der Konsultation bzw. Konzertierung (II.1.2.), das Anhörungsverfahren (II.1.2.), das Verfahren der Kooperation bzw. Zusammenarbeit (II.1.4.) und das Verfahren der Mitentscheidung bzw. Kodezision. (II.1.4.)

⁶⁷⁴ Hiervor ausgenommen ist das Recht zur Ausarbeitung eines Entwurfs „für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“. EGV Art. 190 Abs. 4; vgl. hierzu auch: Maurer 2002: 197.

⁶⁷⁵ Vgl.: EGV Art. 192 S. 2.

⁶⁷⁶ Maurer 2002: 198.

⁶⁷⁷ Vgl.: Maurer 2002: 198. Nach Amsterdam wurde eine gleichberechtigte Mitentscheidung des EP in ca. 75 Prozent der europäischen Gesetzgebung geschätzt. Vgl.: Nentwich/Falkner 1997: 2ff.; kritischer hierzu: Weidenfeld/Giering 1998: 55ff. „Auch die Analyse der tatsächlichen Nutzung der dem EP zur Verfügung stehenden Mitwirkungsrechte zeigt eine deutliche Ausweitung seiner Politikgestaltungsfunktion. Im Bereich des Binnenmarkts (einschließlich der Umwelt-, Industrie-, Sozial- und Strukturpolitik) ist eine Parlamentsbeteiligungsquote von etwa 77% für alle Legislativverfahren festzustellen.“ Maurer 2002: 198f.

⁶⁷⁸ Vgl.: EGV Art. 251.

⁶⁷⁹ Vgl.: EGV Art. 272 Abs. 2-8; EGV Art. 276 Abs. 1 S. 1.

⁶⁸⁰ Vgl.: EGV Art. 248 Abs. 1 S. 3, Abs. 4 S. 4.

staaten – „ohne eine europäische Regierung aus[kommt], die sich zur Ausübung ihres Amtes auf eine parlamentarische Mehrheit stützen müßte.“⁶⁸¹ Diese *sui generis*-Konstellation entzieht dem EP Teile der – den nationalen Parlamenten originären – Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten. Trotz fortbestehender Ungleichheiten im Wahlrecht (II.1.3.) wird es daher heute zwar – „zumindest formal“⁶⁸² – als unmittelbar (*input*-)legitimiertes Repräsentativorgan klassifiziert, das seit seiner Begründung als „Versammlung“ der EGKS genuine Funktionen nationalstaatlicher Parlamente erlangt hat. Dies gilt vornehmlich in personeller Hinsicht, wo die Bestellung und Kontrolle der Kommission dem Europäischen Parlament (zusammen mit dem Rat) obliegen.

Nach wie vor können jedoch zahlreiche Entscheidungen der EU ohne Beteiligung der Europaabgeordneten oder der nationalen Parlamente, also „ohne direkte oder vermittelte Legitimation durch die Bürger der Mitgliedstaaten“, ⁶⁸³ getroffen werden. Daher gelten die „relativ schwach ausgebildeten Kompetenzen des EP im Bereich der Rechtsetzung, namentlich das fehlende Initiativrecht und die geringen Letztentscheidungsbefugnisse“⁶⁸⁴ sowie die unvollständige Beteiligung bei der Bestellung und Kontrolle der Exekutiven als Hauptargumente für die These vom institutionellen Demokratiedefizit.

2.2. Legitimationsvermittlung durch den Europäischen Rat und die Kommission

Die Europäische Union bezieht ihre Legitimation folglich nicht in Analogie zu den ehemals 15 Mitgliedstaaten nahezu vollständig über die demokratische Repräsentation ihrer Bürger in einem parlamentarischen Organ. (I.4.) Da die Funktionen des Europäischen Parlaments nur teilweise mit dem Legitimationsbedarf der Europäischen Union korrespondieren, sind auch diesbezügliche Untersuchungen der beiden anderen Hauptorgane vorzunehmen.

In der nationalstaatlichen Legitimationskette vom Bürger über die politischen Parteien bis zur Wahl der Parlamentarier und schließlich der Regierung setzt die Bestellung des *Europäischen Rates* am letzten Glied an: „Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln.“⁶⁸⁵ Diese Bestimmung des EGV hat mehrere Implikationen hinsichtlich der demokratischen Legitimation des im Vertrag (nach dem EP) an zweiter Stelle behandelten Organs.

Unproblematisch ist die Tatsache, daß die 15 nationalstaatlichen Verfahren zur Regierungsbildung nicht identisch sind, da es sich bei dem Europäischen Rat um das Vertretungsorgan der EU-Mitgliedstaaten handelt.⁶⁸⁶ Soweit die nach nationalem Verfassungsrecht determinierte Legitimation den Maßstab für die Beurteilung der EU-Organe darstellt, ist für den Rat auch „eine personelle demokratische Legitimation unzweifelhaft anerkannt“.⁶⁸⁷ Die Legitimationskette zum Ministerrat weist zwar „eine bedenkliche Länge“⁶⁸⁸ auf, da die Ebenen zwischen den Bürgern und den Entscheidungsträgern zahlreicher als im nationalen Rahmen sind. Da die europäische Einigung ebenso wie das Festhalten am Nationalstaat in der akademischen und politischen Debatte nicht zur Disposition stehen, (II.2.5.) ist die gegenwärtige

⁶⁸¹ Maurer 2002: 198.

⁶⁸² Maurer 2002: 201.

⁶⁸³ Höreth 1999: 46; vgl. auch: Schmidt 1994: 437f.

⁶⁸⁴ Kaufmann 1997: 241; vgl. auch: Höreth 1999: 45; Nentwich/Falkner 1997; Maurer 1996: 23ff.; Maurer 2002: 199; Weidenfeld/Giering 1998: 52ff.; Wessels/Diedrichs 1997.

⁶⁸⁵ EGV Art. 103 S. 1.

⁶⁸⁶ Vgl.: Classen 1994: 246. Dies wird auch nicht durch die seit Maastricht eröffnete Möglichkeit unterminiert, Ministern der substaatlichen Ebene ein Ratsmandat zu erteilen. Hierin spiegelt sich vielmehr eine Berücksichtigung föderaler Staatsmodelle wider, in denen die Zuständigkeiten für Entscheidungen des Europäischen Rates zuweilen bei den Mittelinstanzen angesiedelt sind.

⁶⁸⁷ Classen 1994: 246; vgl. auch: Ossenbühl 1993: 635.

⁶⁸⁸ Classen 1994: 255.

Bestellung des Rates jedoch alternativlos. Zudem rechtfertigen die höhere Problemlösungskompetenz der Gemeinschaftsebene in zahlreichen Politikbereichen und die daraus resultierenden Gewinne (*output*-Legitimation im Sinne Monnets; II.1.1.) für die Bürger die Kompetenzansiedlung beim Rat.

Anders verhält es sich jedoch hinsichtlich der kontinuierlichen Legitimation der Herrschaftsausübung. Weiterhin bedarf ca. ein Drittel der EU-Rechtsakte keiner parlamentarischen Zustimmung, nachdem sie – wie allerdings auch auf nationaler Ebene (I.3.6.) – hauptsächlich „auf Vorschlag einer Gruppe nicht-gewählter Beamter“⁶⁸⁹ vom Rat zusammen mit der Kommission beschlossen worden sind. Trotzdem gelten sie aufgrund der Suprematie des Unionsrechts selbst dann, wenn sie im Widerspruch zu Gesetzen stehen, die nationale Parlamente verabschiedet haben. Da er „als Kollektiv keinerlei Rechenschaftspflicht“⁶⁹⁰ unterliegt und auch keine effektive Kontrolle des Rates durch die nationalen Parlamente möglich ist,⁶⁹¹ agiert er politisch in den genannten Bereichen nahezu autonom. Hier wird Kontrollfreiheit zur Verantwortungsfreiheit, da jede nationale Regierung ihren Teil der Verantwortung auf die anderen Teilnehmer abschieben kann. Zwar können die Regierungsfaktionen als parlamentarisches Rückgrad der Exekutiven trotzdem noch Einfluß auf die jeweiligen Ratsmitglieder nehmen. Die Oppositionsparteien sind jedoch vollständig von der Kontrolle ausgeschaltet. Somit können Entscheidungen des Europäischen Rates lediglich der judikativen Überprüfung des Europäischen Gerichtshofs unterworfen werden, der Ratsentscheidungen letztinstanzlich für nichtig erklären kann.

Problematisch ist die weitreichende Autonomie des Rates aufgrund des Umfangs seiner Herrschaftsausübung. Die mitgliedstaatlichen Vertreter im Ministerrat haben sich seit Begründung der Hohen Behörde der EGKS weitreichende Befugnisse angeeignet, die ihnen entweder „auf nationaler Ebene fehlen, oder aber wo sie in ihrem [nationalen] Handlungsspielraum ganz allgemein aufgrund parlamentarisch-demokratischer Kontrollen stärker eingeschränkt sind.“⁶⁹² So verlagerte die in Amsterdam konsolidierte Fassung des EGV sogar Teilbereiche völkerrechtlicher Vereinbarungen der intergouvernementalen zweiten (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und dritten Säule (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) in die supranationale erste Säule und somit ebenso in die direkte Zuständigkeit der Gemeinschaft wie dies automatisch auch durch das Inkrafttreten der vierten Stufe von der Wirtschafts- und Währungsunion erfolgte. Daß „es Eigenart des Integrationsprozesses sei, technisch-administrative Sachgebiete“⁶⁹³ zu normieren, kann die für ca. 35% der Rechtsakte „ungenügende unionspezifische“⁶⁹⁴ Legitimation der Exekutivrechtsetzung nicht rechtfertigen. Folglich fordert das Schrifttum ganz überwiegend die gleichberechtigte Entscheidungsbefugnis von EP und Rat.⁶⁹⁵

Die *Europäische Kommission* wird bestellt, indem die „Regierungen der Mitgliedstaaten [...] im gegenseitigen Einvernehmen die Persönlichkeit [benennen], die sie zum Präsidenten der Kommission zu ernennen beabsichtigen; diese Benennung bedarf der [oben erläuterten] Zustimmung des Europäischen Parlaments“,⁶⁹⁶ „die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird.“⁶⁹⁷ Vergleicht man dieses Verfahren mit denjenigen der Mitgliedstaaten zur

⁶⁸⁹ Joerges 1996: 77.

⁶⁹⁰ Höreth 1999: 46. Eine – wenngleich im Ernstfall folgenlose – Ausnahme bildet die erwähnte Selbstverpflichtung gegenüber dem EP aus dem Jahr 1973 zur Beantwortung von Anfragen. (II.2.1.)

⁶⁹¹ Die Minister sind nicht verpflichtet, ihr Abstimmungsverhalten im Rat vor den nationalen Parlamenten offenzulegen. Über Sanktionsmöglichkeiten gegen einzelne Ratmitglieder (in der Form eines Mißtrauensvotums) verfügen nur fünf der fünfzehn nationalen Volksvertretungen – die übrigen haben nur die Möglichkeit, die Regierung insgesamt zu stürzen. (I.3.6.)

⁶⁹² Weiler 1989: 76.

⁶⁹³ Ipsen 1993: 429.

⁶⁹⁴ Ipsen 1993: 429.

⁶⁹⁵ Vgl. mit Verweisen: Grams 1998: 93.

⁶⁹⁶ EGV Art. 214 Abs. 2.

⁶⁹⁷ EGV Art. 190 Abs. 4.

Bestellung der dortigen Regierungen, fällt die Parallelität des maßgeblichen Faktors demokratischer Legitimation auf: die – sich periodisch wiederholende – Partizipation der Bürger durch ihre Repräsentanten an der Bildung der Exekutiven. (I.1.3., I.3.5.)

Im Gegensatz zur nationalen Ebene wird dabei (zumindest für den Kommissionspräsidenten) die eindeutige *volonté générale* nicht durch Koalitionen „verfälscht“: Wie erwähnt ist es unstrittig, daß der Präsident der Europäischen Kommission der Parteienfamilie angehören sollte, deren Fraktion in den Wahlen zum Europäischen Parlament die meisten Mandate gewinnt. (II.2.1.) Dadurch kommt der Wählerwille bei dieser Personalie unmittelbar zum Ausdruck, während Koalitionsregierungen in den EU-Mitgliedstaaten dazu führen können, daß der Regierungschef nicht der Partei angehört, für die am meisten Wähler votiert haben.⁶⁹⁸ (I.3.5.)

Auch wenn dem Ministerrat das Recht auf Personalvorschläge für die Kommission vorbehalten bleibt, stützt sich die Kommission insgesamt auf eine den nationalen Regierungen vergleichbare Legitimation. Die Bedeutung der diesbezüglichen Kompetenzerweiterung durch den Amsterdamer Vertrag unterstreichen ältere Beurteilungen der Kommission: Aufgrund fehlender eigenständiger Legitimation aus den sie ernennenden Gremien, also den nationalen Regierungen konnte zuvor ihre unzureichende Rückbindung an die Bürger nur über die mitgliedstaatlichen Parlamente konstruiert werden.⁶⁹⁹

Durch die „Unabhängigkeit“ der Kommission von den Europaparlamentariern war vor Amsterdam auch die den nationalstaatlichen Regelungen (I.2.5., I.3.5.) entnommene Verknüpfung der Amtszeit der Kommission mit der Legislaturperiode des Europäischen Parlaments unter Legitimationsaspekten bedeutungslos: Die infolge von EP-Wahlen veränderten Mehrheitsverhältnisse konnten auf die Zusammensetzung der Kommission keinen Einfluß haben.

Die Bestellung der Europäischen Kommission entspricht mittlerweile weitgehend (kritikwürdig ist u.a. der Einfluß des Rates) der nationalstaatlichen Regierungsbildung. Während dies insbesondere auf die in Amsterdam ergänzten Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments zurückzuführen ist, mangelt es den Europaabgeordneten weiterhin an Kompetenzen, um die permanente Rückbindung der Kommissare an die Bürger zu gewährleisten. Zwar steht ihnen mit dem erwähnten Mißtrauensvotum ein wirkungsvolles Sanktionsinstrument zur Verfügung. Daß dafür jedoch nicht dieselben Mehrheitsanforderungen wie für die Wahl der Kommission gelten (es ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich) wirkt sich auf die Legitimation der Kommission ebenso negativ aus wie die unvollständige Beteiligung der Europaparlamentarier an der Rechtssetzung (die zuvor bei der Behandlung des Rates diskutiert wurde).

2.3. Das europäische Legitimationsniveau

Um die legitimatorischen Anforderungen an die Europäische Union zu ergründen, ist nach der Untersuchung der drei Hauptorgane nun zu beurteilen, ob „ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation, ein bestimmtes Legitimationsniveau,⁷⁰⁰ in der Gemeinschaft erreicht wurde. Dafür sind zwei grundsätzliche Aspekte ausgemacht worden: die *Begründung der Herrschaftsausübung auf Normen* und die Partizipation aller Bürger an den sie betreffenden Entscheidungen. (I.1.2.) Ersteres ist für die Europäische Union allgemein anerkannt,⁷⁰¹ wenngleich das „Tandem Rat und Kommission“ sich insbesondere in den Jahren nach dem Inkrafttreten der Römischen Verträge (II.1.2.) und vor der Verabschiedung der EEA

⁶⁹⁸ Vgl.: Niclauß 2002: 26.

⁶⁹⁹ Vgl. auch: Fleuter 1991: 71.

⁷⁰⁰ BVerfGE 89, 155 [182].

⁷⁰¹ So z.B. durch das Bekenntnis aller Mitgliedstaaten „zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“ in: EUV Präambel.

(II.1.4.) Kompetenzen angeeignet hatte, deren Rechtsgrundlagen erst im Nachhinein durch die Ratifizierungen der nationalen Parlamente legitimiert wurden.

Die Gewährleistung des anderen Faktors nationalstaatlicher Legitimation, die *Partizipation der Bürger an der Herrschaftsausübung*, ist an mehrere Voraussetzungen geknüpft. Zunächst muß der Souverän über allgemeine, gleiche, freie und periodische Wahlen seine Repräsentanten entsenden. (I.1.4., I.2.5.) Diese Anforderungen werden durch die bereits im EGKS-Vertrag vorgesehenen und seit 1979 alle fünf Jahre durchgeführten unmittelbaren Wahlen zum Europäischen Parlament mit einer Ausnahme erfüllt: Die im EGV festgeschriebene⁷⁰² Verabschiedung eines einheitlichen Wahlrechts wurde bislang aufgeschoben.

Die nach dem Mehrheitsprinzip gewählten Repräsentanten können die ihnen vom Bürger vermittelte Legitimation nur auf die staatlichen Entscheidungen übertragen, wenn ihnen die Bestellung und Kontrolle der Exekutiven obliegt und sie die Kompetenz zur Gesetzgebung besitzen. (I.1.3., 4.) Auf die Problematik eines direkten Vergleichs der nationalstaatlichen mit den europäischen Parlamentsfunktionen wurde bereits hingewiesen. Ihr wird im folgenden Abschnitt (II.2.4.) nachgegangen, während sie an dieser Stelle bei der Beurteilung des europäischen anhand des nationalstaatlichen Legitimationsniveaus außer Acht gelassen werden soll.

Die *Bestellung der Gemeinschaftsorgane* spiegelt das Selbstverständnis der Europäischen Union einerseits als „Union der Völker Europas“⁷⁰³ und andererseits ihre Intention zur „Stärkung [...] der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten“⁷⁰⁴ wider: Während die Unionsbürger (weitgehend) gemäß nationaler Standards das Europäische Parlament wählen, ist der Rat das Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten.⁷⁰⁵ Die Kommission wird nach dem dargestellten Verfahren von den anderen beiden Organen im Einvernehmen bestellt. Folglich verläuft ein Legitimationsstrang von den Bürgern über die nationalstaatlichen Parlamente zu dem Rat und von dort aus weiter bis zur Kommission; durchaus vergleichbar mit den nationalstaatlichen Verfahren zur Regierungsbildung (I.3.5.) wird die Kommission darüber hinaus durch das Zustimmungsvotum des EP legitimiert. Auch wenn beispielsweise die Kompetenz der Europaparlamentarier für eigene Personalvorschläge bei der Kommissionsbesetzung und die Verabschiedung eines einheitlichen Wahlrechts zum EP die Legitimation der Gemeinschaftsorgane weiter aufwerten würde, sind derartige Mängel angesichts der Notwendigkeit zur Berücksichtigung der Mitgliedstaaten im System der EU unvermeidbar.

Deutlich treten die institutionellen Schwächen hinsichtlich der Gemeinschaftslegitimation vielmehr im Bereich der *fortlaufenden Kontrolle der Exekutiven* hervor. Hier werden Probleme aufgeworfen, die sich unter Luhmans Begriff „Legitimation durch Verfahren“⁷⁰⁶ subsumieren lassen: (I.1.3.) Nach ihrer Bestellung können die Mitglieder der Kommission und insbesondere diejenigen Rates in vielen Politikbereichen nahezu autonom handeln. Das parlamentarische Gemeinschaftsorgan besitzt gegenüber dem Rat gar keine Sanktionsmöglichkeiten, wobei diese aufgrund der nationalstaatlichen Bestellung nach herrschender Meinung auch nicht erforderlich wären. Die Europaparlamentarier können jedoch auch die Kommission nur schwer, nämlich mit Zweidritteln ihrer Stimmen, stürzen.⁷⁰⁷

Wenngleich durch die Einführung und sukzessive Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens immer weitere Teile des gemeinsamen Besitzstands der EU der parlamentarischen

⁷⁰² Vgl.: EGV Art. 190 Abs. 4.

⁷⁰³ EUV Art. 1 Abs. 2.

⁷⁰⁴ EUV Art. 2 Abs. 3.

⁷⁰⁵ Vgl.: Classen 1994: 246.

⁷⁰⁶ Luhman 1989.

⁷⁰⁷ Die Anforderung für ein erfolgreiches Mißtrauensvotum liegt damit über derjenigen für die Wahl der Kommission (wo nur die absolute Mehrheit der Europaparlamentarier ihre Zustimmung geben muß). Andererseits ist jedoch auf das Problem hinzuweisen, das sich aus Absetzungsverhandlungen unter mittlerweile 25 nationalen Regierungen und dem EP ergeben würde, während nach der derzeitigen Regelung das Europäische Parlament alleine handlungsbefugt ist.

Aufsicht unterworfen worden sind, (II.1.4., 5.) agiert auf europäischer Ebene weiterhin die Judikative bei ca. 35% der Rechtsakte als einzige Kontrollinstanz. Dabei ist „[d]as Prinzip der Gewaltenteilung als solches [...] im EUV nicht unmittelbar vorgesehen.“⁷⁰⁸ Vielmehr funktioniert die Union auf Grundlage von vertraglich definierten Kompetenzkatalogen und nähert sich „somit einem System der Gewaltenteilung ‚sui generis‘, welches dem dynamischen Entwicklungsmuster“⁷⁰⁹ der europäischen Einigung entspricht. Solange dabei Gemeinschaftskompetenzen aus der (in erster Linie politischen) Kontrolle des Europäischen Parlaments ausgeklammert sind, mangelt es der EU dort an Legitimation.

In diesem Zusammenhang ist allerdings auch eine Ausweitung der Kontrollmöglichkeiten für die Bürger durch die Europäisierung zu erwähnen. Während die EG-Verträge das parlamentarische Kontrollrecht ursprünglich nur auf die Kommission bezogen hatten, richtet es sich hinsichtlich von Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht oder dessen Anwendung neben den Gemeinschaftsinstitutionen auch auf die Mitgliedstaaten der EU.⁷¹⁰ Damit wurde an EuGH-Entscheidungen angeknüpft, die Mißstände bei der Anwendung des EG-Rechts aufgezeigt hatten. Die Bürger sind dadurch mit zusätzlichen Abwehrrechten gegenüber staatlichen Handlungen ausgestattet worden, „die früher in den Bereich außenpolitisch-exekutiver Regierungstätigkeit ohne nennenswerte parlamentarische Mitsprache und Kontrolle gehörten, heute [hingegen] in eine Art europäische Innenpolitik überführt sind.“⁷¹¹ Weil sich „Legitimation [...] auch] aus der Form rechtlicher Verfaßtheit als solcher [ergibt, gewinnt die EU an ihr dadurch hinzu, daß] sie der Garant einer fast kontinentalen Verbreitung rechtlicher Verfaßtheit ist“.⁷¹² Damit räumt die europäische Rechtsordnung dem Bürger bisher unbekanntes Rechte gegenüber dem Staat ein und „übernimmt zugleich den westeuropäischen Standard subjektiver Abwehrrechte“.⁷¹³

Zur Vermittlung von Legitimation müssen die von den Bürgern gewählten Abgeordneten schließlich auch an der *Gesetzgebung* beteiligt sein. Bislang hat jede Regierungskonferenz in Vertragsrevisionen die Entscheidungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments durch die Einführung neuer oder die Modifizierung bestehender Verfahren respektive die Ausweitung der Anwendungsbereiche ausgedehnt. Damit wurde insbesondere in den neunziger Jahren, nachdem mit dem Unionsvertrag der „Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe“⁷¹⁴ gehoben worden war, dem wachsenden Legitimationsbedarf der Europäischen Union durch eine verstärkte Parlamentarisierung entsprochen. (II.1.4., 5.) Wie soeben anlässlich der Beurteilung der Kontrolle der europäischen Exekutiven festgehalten, ist das Europäische Parlament jedoch weiterhin in zahlreichen Politikbereichen nicht an der gemeinschaftlichen Rechtsetzung beteiligt.

Als Schlußfolgerung hinsichtlich des Legitimationsniveaus der Europäischen Union läßt sich für den weiteren Untersuchungslauf folgende Arbeitshypothese aufstellen: Die Sonderrolle des Europäischen Parlaments unter den Parlamenten repräsentativer Demokratien liegt darin begründet, daß es nicht über denselben Kompetenzrahmen verfügt sowie andere Entscheidungsverfahren und Mehrheitsanforderungen festgelegt wurden. Da Parteiensysteme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union von ihren institutionellen Voraussetzungen geprägt sind, (I.4.) ist in den Teilen III und IV empirisch die These zu ergründen, ob die europäischen Parteien in Ermangelung institutioneller Voraussetzungen andersgeartet sind als ihre nationalen Mutterparteien.

⁷⁰⁸ Maurer/Jopp 1996: 26.

⁷⁰⁹ Maurer/Jopp 1996: 26.

⁷¹⁰ Vgl.: EGV Art. 193 S. 1.

⁷¹¹ Grams 1998: 132; vgl. auch: Schmidhuber 1995b: 1264f.

⁷¹² Bogdany 1993: 220.

⁷¹³ Bogdany 1993: 220.

⁷¹⁴ EUV Präambel.

2.4. Zur Notwendigkeit einer europäischen Legitimation

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union folgen in ihren nationalen Rechtsordnungen unterschiedlichen Modellen der repräsentativen Demokratie, in denen – vom jeweiligen Volk gewählte – Parlamente als die zentralen demokratischen Legitimationsinstrumente fungieren. (I.1.3.) Die soeben festgehaltene Sonderrolle des europäischen Regierungssystems im allgemeinen und insbesondere ihres Parlaments wirft die Frage nach der Notwendigkeit einer europäischen Legitimation auf.

Wird im Hinblick auf die Institutionen der EU von der Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation gesprochen, so kann aufgrund der nationalstaatlichen Grundwerte und Verfahren nicht verwundern, wenn das EP im Mittelpunkt der Betrachtungen steht. Daher „gehört es beinahe zu den Stereotypen dieser schon seit Jahrzehnten andauernden Diskussion, das Europäische Parlament mit seinen nationalen Vorbildern zu vergleichen.“⁷¹⁵ Auch die vorliegende Arbeit verzichtete nicht auf einen derartigen Vergleich und stellte demokratische Defizite fest.

Bevor im dritten Arbeitsteil die europäischen Parteien daraufhin untersucht werden, ob sie zur Minderung dieser Defizite einen Beitrag leisten können, ist zu bestimmen, welche legitimatorischen Anforderungen an die Europäische Union zu stellen sind. Ehe dabei den diesbezüglichen Auffassungen der Mitgliedstaaten und dem Legitimationsanspruch der EU selber nachzugehen sein wird, ist zunächst zu klären, inwieweit überhaupt eine europäische Legitimation vonnöten ist.

Über die diesbezügliche Wesensbestimmung der Europäischen Union bewegen sich die Ansichten zwischen zwei Polen: Auf der einen Seite wird „die Übertragung nationalstaatlicher Legitimationsstandards auf die Gemeinschaftsebene gefordert, während andererseits ein Legitimationsbedarf verneint wird.“⁷¹⁶ In diesem Rahmen ist für die Untersuchung des Legitimationspotentials der europäischen Parteien zu bestimmen, inwieweit die nationalen Legitimationsmerkmale auf der europäischen Ebene greifen. Allerdings strebt die Union nicht eine (National-)Staatswerdung an, so daß „die Diskussion über Demokratie nicht unreflektiert aus der nationalstaatlichen Erfahrungswelt übernommen werden“⁷¹⁷ darf, sondern vielmehr die Eigenart des Integrationsprozesses Berücksichtigung finden muß.

Im Gegensatz zu der allgemein anerkannten Notwendigkeit zur Legitimation von Staaten schloß „die Völkerrechtsordnung mit dem Grundsatz der Nichteinmischung (ehemals) jegliches international verbindliche [Legitimationsp]rinzip“⁷¹⁸ und demokratische Strukturen⁷¹⁹ aus. Zielt jedoch eine internationale Organisation mit einem völkerrechtlichen Vertragsabschluß auf die Integration ihrer Unterzeichner und übt „wie ein Staat unmittelbar Hoheitsfunktionen [aus, so kann sie] *nicht* in gleicher Weise *verfassungsrechtlich wertneutral* sein wie eine traditionelle internationale Verbindung“, ⁷²⁰ sondern bedarf „bei der Übertragung von Hoheitsgewalt demokratischer Legitimation.“⁷²¹ Deshalb ist zunächst zu prüfen, ob für die Herrschaftsausübung der Europäischen Union eine, nationalstaatlichen Ansprüchen vergleichbare, Legitimation „notwendig ist oder welche spezifische [...] das Unionshandeln erfordert.“⁷²²

⁷¹⁵ Huber 1992: 349.

⁷¹⁶ Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996b: 542.

⁷¹⁷ Christiansen 1995: 53; vgl. auch: Doehring 1997: 1133ff.

⁷¹⁸ Grams 1998: 124f.; vgl. auch: Salmon 1993: 11. Die Staatengemeinschaft hat lediglich allgemeine Kriterien zur Verurteilung totalitärer, nazistischer, faschistischer, rassistischer Regime formuliert; vgl. die UN-Resolutionen der Generalversammlung 35/200 von 1980 und 36/162 von 1981: UN 1980; UN 1981.

⁷¹⁹ Vgl.: Friauf 1964: 781.

⁷²⁰ Friauf 1964: 787 (invers wie in der Quelle).

⁷²¹ Grams 1998: 124f.

⁷²² Grams 1998: 124.

Die europäische Integration war aufgrund ihres „politischen Charakters“⁷²³ „von allem Anfang an sehr viel mehr als nur eine traditionelle internationale Organisation“.⁷²⁴ Ihre *Input*-Legitimation (also über demokratische Verfahren der Entscheidungsfindung) war jedoch „von Beginn an schwach ausgeprägt“, während damals die *Output*-Legitimation „für eine Gemeinschaft zur Regelung von wirtschaftlichen Interdependenzproblemen ausgereicht“⁷²⁵ hat. Angesichts der zunehmenden Überantwortung von Aufgaben an die Gemeinschaftsebene konnten legitimatorische Defizite allerdings spätestens mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte⁷²⁶ nicht mehr durch Wohlfahrtszuwächse allein kompensiert werden.

Zum heutigen Legitimationsbedürfnis der Europäischen Union ist zunächst festzustellen, daß sie – wie auch Staaten auf nationaler Ebene – öffentliche Gewalt ausübt.⁷²⁷ Als „staatliches und überstaatliches Organisationssystem mit Regierungs- und Verwaltungsfunktionen [hat die EU ... vielfach eine] transnationale Direktwirkung“⁷²⁸ erlangt, durch die sie „einen direkten und indirekten Einfluß auf das nationale (Verwaltungs-)Recht“⁷²⁹ und damit auf die Unionsbürger ausübt. Nachdem vor Maastricht der Rat und die Kommission gemäß EWGV Art. 189 (damalige Numerierung) in jedem Mitgliedstaat verbindliche Verordnungen lediglich in Bereichen des Binnenmarktes erlassen konnten,⁷³⁰ weist die EU nach den Vertragskonsolidierungen von Maastricht, Amsterdam und Nizza eine Kompetenzfülle auf, „wie sie etwa dem ‚Bund‘ in einem Bundesstaat zusteht“.⁷³¹ Deshalb liegen die „demokratischen Mindestanforderungen“⁷³² heute deutlich höher als zu Beginn der Integration. Die Regelungen zur Rechtssetzung durch Regierungsvertreter lassen sich (ohne supranationale Legitimation) mittlerweile nur noch in Bereichen rechtfertigen, in denen „die Ermächtigungen einigermaßen klar abgegrenzt und sachlich beschränkt“⁷³³ sind.

Die EU befindet sich aber in „einer fortgeschrittenen Metamorphose über den faktischen und juristisch partiellen zum rechtlichen Bundesstaat.“⁷³⁴ Deshalb kann auch der Argumentation, daß die Union kein Staat sei und deshalb nicht durch parlamentarisch-demokratische Instrumente kontrolliert werden müsse, nicht gefolgt werden.⁷³⁵ Tatsache ist vielmehr, daß sich die demokratische Legitimation der Gemeinschaft weiterhin „ganz überwiegend“⁷³⁶ aus staatlicher Legitimation ableitet und erst in Amsterdam nach der umfangreichen Übertragung von Hoheitsgewalt auf die Gemeinschaftsebene zu Lasten nationaler Zuständigkeiten („Entparlamentarisierung“) mit der EEA und dem EUV ein partiell kompensierender Zuwachs an parlamentarischer Einflußnahme auf der europäischen Ebene erfolgte.⁷³⁷ Letztlich bleibt bis heute ein parlamentarisches Demokratiedefizit der EU in den Politikfeldern bestehen, in denen „Kompetenzverlagerungen von der nationalen, legislativen Ebene (der nationalen Parlamente) auf eine europäische, mittelbar (über nationale Parlamentswah-

⁷²³ Hallstein 1979: 27.

⁷²⁴ Hrbek 1998: 224.

⁷²⁵ UNESCO Bildungsserver: Homepage.

⁷²⁶ Vgl.: Klein 1987: 97, 100; andere sehen dieses Stadium erst mit Maastricht erreicht.

⁷²⁷ Dies stellte bereits in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre fest: Klein 1987: 97, 100.

⁷²⁸ So bereits vor über vierzig Jahren: Erler 1960: 8.

⁷²⁹ Grams 1998: 125f.; vgl. auch: Kluth 1995: 18. Es ist nicht denjenigen zuzustimmen, die dem Gemeinschaftsrecht „nur fragmentarischen, ja punktuellen Charakter“ (Wimmer 1992: 760) zugestehen. Diese Sichtweise verkennt, daß es nicht nur auf eine sog. regulative Grundausrüstung ankommt, sondern auch auf die Gestaltungskraft des übergeordneten Gemeinschaftsrechts in der Zukunft.

⁷³⁰ Vgl.: Klein 1989: 957.

⁷³¹ Wieland 1991: 23. Während der Vertragsverhandlungen äußerte Beate Wieland sogar die Befürchtung, eine Europäische Union, die „sich an das Modell des Bundesstaates anlehnt, [könnte] im Ergebnis zur Auflösung der dualen Legitimationsbasis“ (Wieland 1991: 23) führen.

⁷³² Eiselstein 1991: 21.

⁷³³ Everling 1959: 55.

⁷³⁴ Grams 1998: 129f.

⁷³⁵ Vgl.: Grams 1998: 129f.

⁷³⁶ Zuleeg 1993: 1072.

⁷³⁷ Vgl.: Grams 1998: 129f.; Süßmuth 1994: 4.

len) legitimierte Legislative mit Exekutivfunktion (den Ministerrat) vorgenommen werden, ohne daß die direkt gewählte und somit unmittelbar legitimierte Legislative (das Europäische Parlament) gleichberechtigt an der Rechtssetzung im Rahmen der Europäischen Union beteiligt ist.“⁷³⁸

Hinsichtlich der Notwendigkeit einer europäischen Legitimation ist zusammenzufassen, daß sich die Europäische Union zu einer supranationalen Organisation entwickelt hat, die zwar einerseits auf der Souveränität ihrer Mitgliedstaaten aufbaut, auf der anderen Seite aber diese Souveränität an zunehmend mehr Stellen durchbricht und damit in immer weiteren Bereichen selber Herrschaft ausübt. Friedrichs kam bei seiner Untersuchung der Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Union auf dem Integrationsstand nach Amsterdam zu dem Schluß, daß sie über „alle Voraussetzungen für eine als Völkerrechtssubjekt handlungsfähige Union“ verfügt und sich als solche „in *statu nascendi*“⁷³⁹ befindet. Mit dem gleichen Duktus wird sie als ein „Zwitterwesen“⁷⁴⁰ charakterisiert, das Strukturen einer internationalen Organisation im traditionellen Sinne sowie eines verfassungsgebundenen Staates aufweist. Da auch die früher „von vielen bezweifelte Möglichkeit einer politischen Einheit der Europäischen Union als Voraussetzung für parlamentarisch-demokratische Repräsentation“⁷⁴¹ angesichts des erreichten Integrationsniveaus nicht mehr geleugnet werden kann, stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation ihrer Machtausübung.⁷⁴²

2.5. Auffassungen der Mitgliedstaaten

Um Optionen der europäischen Parteien zur Minderung des Demokratiedefizits herausarbeiten zu können, ist schließlich zu ermitteln, welche Bereiche dafür in Frage kommen. Auch wenn das Europäische Parlament nicht mehr wie ein „von außen aufgepfropfter Fremdkörper“⁷⁴³ im institutionellen Gefüge der EU wirkt, läuft die europapolitische Debatte um Demokratie häufig Gefahr, auf die supranationale Ebene nationale Blaupausen anzulegen. Will man dem entgegenwirken und auch keine praxisfernen Modelle erörtern bzw. derartige selber entwickeln, ist es zu diesem Zweck notwendig herauszufinden, welche Ziele die einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich möglicher Legitimationsformen verfolgen.

Über diese Frage existieren im wesentlichen zwei konkurrierende Auffassungen: Die Protagonisten einer Stärkung des Europäischen Parlaments stehen den Verfechtern einer Übertragung der nationalstaatlich gewonnenen Legitimation auf die europäische Ebene gegenüber. Letztere argumentieren, „daß die EU kein Staat, sondern ein internationaler Völkerverbund ist und damit über die von den Bürgern in den Mitgliedstaaten gewählten nationalen Parlamenten legitimiert werden kann.“⁷⁴⁴ Während Vertreter dieser Position in wissenschaftlichen Kreisen seit Maastricht zu einer aussterbenden Spezies geworden sind, (II.1.4.) wird sie seitens konservativer Politiker noch mancherorts mit dem Ziel vertreten, weitere Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene zu unterbinden.

Die breite Mehrheit der politischen Akteure erkennt hingegen die dominierende wissenschaftliche Auffassung an, daß die Europäische Union einen Integrationsstand erreicht hat, dem eine rein nationalstaatlich abgeleitete Legitimation nicht mehr Genüge leistet, sondern durch europäische Legitimationsstränge ergänzt werden muß. Folgt man dem und ist der Ansicht, daß die Europäische Union selber Herrschaft ausüben kann, so stellt sich die Frage

⁷³⁸ Maurer/Jopp 1996: 26.

⁷³⁹ Friedrichs 1998: 213.

⁷⁴⁰ UNESCO Bildungsserver: Homepage.

⁷⁴¹ So schon damals: Grabitz/Läufer 1980: 369.

⁷⁴² Vgl.: Classen 1994: 241; Grams 1998: 127f.; Schmidhuber 1995b: 1276.

⁷⁴³ Bleckmann 1986: 169.

⁷⁴⁴ Bogdany 1993: 221.

nach der Legitimation dieser Herrschaft, die in den Mitgliedsländern unterschiedlich beantwortet wird.

Nach offizieller Lesart sahen die Staats- und Regierungschefs der EU im Jahr 2003 neben den Bürgern die Mitgliedstaaten als die zentrale Legitimationsquelle des Unionshandelns an.⁷⁴⁵ Die Gewichtung zwischen diesen beiden Faktoren fällt jedoch in den einzelnen Ländern unterschiedlich aus. Während man in Italien das Europäische Parlament als „zentrale demokratische Legitimationsquelle“⁷⁴⁶ einstuft, betonen Frankreich und England den hohen Stellenwert der nationalen Parlamente. So wie das britische Verfassungssystem „traditionell vom Gedanken der Parlamentssouveränität beherrscht“⁷⁴⁷ ist, beruft sich Frankreich dabei auf seine Verfassung, nach der die nationale Souveränität beim Volk liegt und „durch seine Vertreter“,⁷⁴⁸ nicht aber durch ein supranationales Parlament ausgeübt wird. Aufgrund der parlamentarischen Kompetenz der Verfassungsänderung ist es nicht verwunderlich, daß auch in den sieben weiteren Ländern, die ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Union verfassungsrechtlich festgeschrieben haben, die Bedeutung der nationalen Parlamente herausgestellt wird.⁷⁴⁹

Hinter dieser Argumentation verbirgt sich die grundsätzliche Auffassung der mitgliedstaatlichen Parlamente bezüglich der europäischen Integration: Wenn man das Europäische Parlament als eigenständigen Legitimationsträger betrachtet, „so ist dies ein Bekenntnis, daß Herrschaft auf EU-Ebene ausgeführt wird, die einer eigenen demokratischen Legitimation bedarf.“⁷⁵⁰ Dies wiederum ist ein indirektes Bekenntnis dazu, daß die Mitgliedstaaten Souveränität an die EU übertragen und die nationalen Parlamente damit Kompetenzen abgeben müssen. Dem versuchen sich diese naturgemäß (größtenteils) zu widersetzen.

Das verfassungsrechtliche Dilemma der Staaten, die keine „Europa-Artikel“ verabschiedet haben, verdeutlicht die Diskussion in Deutschland: Anders als beispielsweise Frankreich und Großbritannien hat das Bundesverfassungsgericht 1974 („Solange I-Entscheidung“) in einem „unmittelbar demokratisch legitimierten, aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen“⁷⁵¹ Europäischen Parlament den Hort der Demokratie in Europa gesehen, während es ihm in seinem Maastricht-Urteil aus dem Jahr 1993 lediglich eine „stützende Funktion“⁷⁵² zuschrieb und klarstellte, daß sich die Legitimation der EU aus dem Grundgesetz ableiten lasse.⁷⁵³ Diese fundamentale Veränderung in der Urteilslage resultierte maßgeblich aus der Grundgesetzänderung vom 21. Dezember 1992. Mit ihr wurde der neue Artikel 23 in das Grundgesetz eingefügt und die partielle Abgabe nationalstaatlicher Souveränität auf die Gemeinschaftsebene legitimiert.

Nachdem zur Zeit der Begründung der europäischen Integration in weiten Teilen der politischen Landschaft eine bis in die späten achtziger Jahre hineinreichende Vision der „Ver-

⁷⁴⁵ „Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, begründet diese Verfassung die Europäische Union, der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen.“ Art. 1 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs vom Konvent, dessen zwischenzeitliches Scheitern nicht auf diese Passage zurückzuführen ist. Vgl.: Europäischer Konvent 2003: 5.

⁷⁴⁶ Classen 1994: 246.

⁷⁴⁷ Classen 1994: 247.

⁷⁴⁸ Frankreich Verf. Art. 3 S. 1.

⁷⁴⁹ Vgl. die „Europaartikel“ der Verf. von: Belgien Art. 168; Deutschland GG Art. 23; Finnland § 93; Frankreich Art. 88 Abs. 1; Irland Art. 29 Abs. 4; Italien Art. 122 (nur Unvereinbarkeit von EP- mit anderen Mandaten); Österreich B-VG Art. 23 a-f; Portugal Art. 7 Abs. 5. In den Verfassungsdokumenten von Dänemark, Griechenland, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden und Spanien bleibt die europäische Integration hingegen unerwähnt.

⁷⁵⁰ Sievers 2000: 4.

⁷⁵¹ BVerfGE 37, 271 [280].

⁷⁵² BVerfGE 89, 155 [186].

⁷⁵³ Vgl.: BVerfGE 89, 155 [182ff., 213]. Daß ein gewisses „Legitimationsniveau“ notwendig ist, hat das Bundesverfassungsgericht 1990 festgehalten: BVerfGE 83, 60 [72]. Nach GG Art. 23 Abs. 1 sowie GG 24 Abs. 1 ist es gestattet, Hoheitsrecht an die EU abzutreten.

einigten Staaten von Europa“ die Entwicklungsperspektiven des Gemeinschaftswerks prägte, werden gegenwärtig europaweit praktisch keine Fortentwicklungen in derartigem Ausmaß diskutiert. Dies demonstrierte die Einigkeit in der von Joschka Fischer mit seiner Rede in der Humboldt-Universität zu Berlin angestoßenen Debatte über die Finalität der europäischen Integration.⁷⁵⁴ Daß ein Europäisches Parlament „immer ein Doppeltes repräsentieren [muß]: ein Europa der Nationalstaaten und ein Europa der Bürger“,⁷⁵⁵ war Konsens.

Auch wenn die führenden Politiker Europas entsprechend ihrer Ämter unterschiedliche Schwerpunkte legten und die institutionellen Vorstellungen von Fischer nicht nur Unterstützung (und keine Umsetzung) fanden, zeigte die Debatte in einem Punkt doch eine bemerkenswerte Übereinstimmung: Ausnahmslos halten die politischen Akteure auch langfristig am Nationalstaat als Kern der Herrschaftsausübung fest. Mit ihren Vorstellungen „wäre es unvereinbar, ein Gebilde zu errichten, das das nationalstaatliche nachahmt. Eine Zwischenlösung, wie sie zur Zeit besteht, ist also grundsätzlich die passende Gestalt für die Europäische Gemeinschaft.“⁷⁵⁶

So ist zusammenfassend festzustellen, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Union weiterhin in erster Linie auf eine nationale Legitimation der Europäischen Union bauen, die allerdings durch supranationale Komponenten ergänzt wird. Eine praxisnahe Suche nach möglichen Faktoren zur Minderung des europäischen Demokratiedefizits muß folglich zweierlei berücksichtigen: Erstens sollten die hauptsächlich nationalstaatlich legitimierten Organe (Rat und Kommission) möglichst unmittelbar von den Bürgern für ihr Handeln ermächtigt werden.

Zweitens gilt es für die Parteienzusammenschlüsse Wege aufzuzeigen, über die im Rahmen des Europäischen Parlaments (und in anderen europäischen Organen) sowie über ihre Mitgliedsparteien Legitimation vermittelt werden kann. Angesichts der europapolitischen Konzeptionen aller führenden Akteure besteht darüber hinaus keine realistische Perspektive, „daß sich neben den Parteiensystemen der Mitgliedstaaten ein diesen gegenüber autonomes, in möglichst vielen Mitgliedstaaten verankertes europäisches Parteiensystem entwickelt.“⁷⁵⁷ Folglich müssen auch in Zukunft die europäischen Parteien auf ihren nationalen Mitgliedern aufbauen.

2.6. Der Legitimationsanspruch an die Europäische Union

Da dieser Arbeit die These vom demokratischen Defizit der Europäischen Union zugrunde liegt, sollte eine genauere Betrachtung erfolgen, welche normativen Definitionen von Demokratie und welchen Anspruch die vertragsschließenden Parteien damit seit den Anfängen der Integration unter diesem Begriff verstanden haben.

Daß sich dieser Grundsatz aller Mitgliedstaaten zwar nicht in den Gründungsdokumenten, aber seit dem Beschluß über die Einführung unmittelbarer Wahlen zum Europäischen Parlament in allen Nachfolgeverträgen findet, verdeutlicht bereits die gemeinsame Basis der Mitgliedsländer.

Der Vertrag zur Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951 nannte als Ziel seiner Verabschiedung u.a. den „Weltfrieden“,⁷⁵⁸ nahm zur Staatsform seiner Unterzeichner jedoch keine Stellung. Dies gilt auch für den am 25. März

⁷⁵⁴ Vgl.: Blair 2000; Chirac 2000; Fischer 2000; Fischler 2001; Juncker 2001; Prodi 2000.

⁷⁵⁵ Fischer 2000. Vgl. auch: EVP 2004b: 2. Bereits Grimm 1994: 47: „Die Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat kann [...] kein erstrebenswertes Nahziel sein.“

⁷⁵⁶ Zuleeg 1993: 1073.

⁷⁵⁷ Klein 2001: 57 (Rn 105). Hans H. Klein entwickelte ein entsprechendes Konzept auf der Grundlage der Stellungnahme der Europäischen Kommission zu EUV Art. 48 vom 26.01.2000 („Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung“, KOM.-Dok. 2000/34).

⁷⁵⁸ EGKSV Präambel.

1957 paraphierten Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der dafür interessanterweise *output*-orientiert mit dem Vorsatz geschlossen wurde, „die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben“.⁷⁵⁹

Konkreter drückte sich der Europäische Rat in seiner Erklärung zur Demokratie vom 8. April 1978 aus: „Die allgemeine direkte Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlamentes ist ein bedeutsames Ereignis für die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft und eine herausragende Demonstration des allen Mitgliedstaaten gemeinsamen demokratischen Ideals.“⁷⁶⁰ Damit folgte der Rat der akademischen Ableitung nationaler Demokratie für die europäische Ebene und machte deutlich, daß er das Europäische Parlament als Vertretungsorgan der Bürger ansieht, ohne ihm jedoch eine legitimierende Funktion zuzuschreiben. In vergleichbarer Weise bekannten sich die Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft in der „Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union“ vom 19. Juni 1983 zu demokratischen Grundsätzen⁷⁶¹ und damit auch zur Denkfigur der Volkssouveränität.⁷⁶² In dieser Zeit unterstrich zudem die europäische Rechtsprechung die Bedeutung des Demokratieprinzips im *acquis communautaire*.⁷⁶³

Die Einheitliche Europäische Akte bekannte sich in diesem Sinne durch eine – nicht näher präzierte – Aufforderung an ihre Mitgliedstaaten, in der sich noch der Ost-West-Gegensatz spiegelte: Die Unterzeichner waren „[e]ntschlossen, gemeinsam für die Demokratie einzutreten, wobei sie sich auf die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte, insbesondere Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, stütz[t]en“.⁷⁶⁴

Die Zäsur hinsichtlich des Demokratieanspruchs brachte, wie in so vielen Bereichen, das Maastrichter Vertragswerk. Mit ihm hat die Gemeinschaft ihre Mitglieder dem Demokratieprinzip verpflichtet, indem sie es in die Präambel aufgenommen und in EUV Art. 6 Abs. 1 konkretisiert hat.⁷⁶⁵ Infolge der Post-Maastricht-Debatte um das Demokratiedefizit der EU selber (II.1.4.) betonten die Vertragskonsolidierungen von Amsterdam und Nizza nicht mehr die nationale Identität, sondern übertrugen die legitimatorischen Ansprüche auf die Gemeinschaftsebene: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“⁷⁶⁶

Damit stellt die Europäische Union heute an sich selbst die gleichen demokratischen Anforderungen wie an ihre Mitgliedstaaten. Freilich schweigt sie sich darüber aus, auf welchem Weg die Legitimationsvermittlung erfolgen soll. Daß dem Europäischen Parlament in der institutionellen Anordnung der Organe im EGV systematisch der Vortritt gelassen wird, kann angesichts der (mittlerweile recht ausgeglichenen) Kräftebalance unter den Brüsseler Institutionen lediglich ein schwacher Anhaltspunkt sein. Maßgeblich ins Gewicht fallen angesichts der Verwendung der klassisch-nationalstaatlichen Begrifflichkeiten durch den EU-

⁷⁵⁹ EWGV Präambel (Fassung Rom).

⁷⁶⁰ Europäischer Rat 1978: Erklärung zur Demokratie vom 08.04. in Kopenhagen; zit. nach: Schwarze/Bieber 1984: 368.

⁷⁶¹ Vgl.: Europäischer Rat 1983: 421; Huber 1992: 349.

⁷⁶² Vgl.: EuGH Rs. 138/79 (Roquette Frères/Rat), Slg. 1980, 3333ff.; EuGH Rs. 139/79 (Maizena/Rat), Slg. 1980: 3393ff.; EuGH Rs. 300/89 (Kommission/Rat), Slg. 1991: 2867ff.; Grabitz/Läufer 1980: 355; Zuleeg 1978: 44.

⁷⁶³ Vgl.: Classen 1994: 239.

⁷⁶⁴ EEA Präambel.

⁷⁶⁵ Vgl. EUV Präambel (Fassung Maastricht): „In Bestätigung ihres Bekenntnisses zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit [...]“ EUV Art. F Abs. 1 (Fassung Maastricht): „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen.“

⁷⁶⁶ EUV Art. 6 Abs. 1 (Fassung Amsterdam, Nizza).

Vertrag für die Rechtfertigung der supranationalen Herrschaftsausübung vielmehr die im ersten Teil dieser Arbeit gewonnenen Legitimationsfaktoren der mitgliedstaatlichen Parteidemokratien. Sie werden, im Verein mit den genannten normativen Grundlagen der Gemeinschaftsverträge, als Maßstab für die Untersuchung der europäischen Parteien auf ihr Potential zur Minderung des europäischen Demokratiedefizits dienen.

3. Voraussetzungen für einen legitimatorischen Mehrwert der europäischen Parteien

Die einleitend formulierte Fragestellung dieser Studie impliziert zwei Hypothesen, deren Ursachen und Wirkungen (als unabhängige bzw. abhängige Variablen) in den ersten beiden Arbeitsteilen untersucht worden sind: Warum die nationalen Parteidemokratien in den EU-Mitgliedstaaten deren Legitimation bewirken und die europäische Integration ein Demokratiedefizit verursacht hat ist herausgearbeitet worden, um das Fundament zur Beantwortung der Ausgangsfrage zu legen.

Dieses Kapitel soll als Bindeglied zwischen den Grundlagenteilen (I und II) und der nachfolgenden Analyse der europäischen Parteien (III. und IV. Teil) die bisherigen Forschungsergebnisse zusammenfassend gliedern und zugleich die Kategorien für den weiteren Untersuchungsgang festlegen. Dabei ist die Reichweite der Funktionsdeterminanten nationalstaatlicher Parteien auf der europäischen Ebene zu bestimmen, indem sie mit den Erkenntnissen über die Besonderheiten europäischer Herrschaftsausübung zusammengeführt werden. Auf diese Weise soll aufgezeigt werden, welche Voraussetzungen die europäischen Parteien erfüllen müssen, um einen Mehrwert für die Legitimation der Europäischen Union erbringen und somit zur Minderung ihres Demokratiedefizits beitragen zu können.

In einer verkürzten Funktionsbeschreibung hat eine Partei, um innerhalb eines politischen Systems Legitimation zu vermitteln, dem Bürgerwillen in den staatlichen Entscheidungsorganen Geltung zu verschaffen. Dies bedeutet (nicht nur) auf europäischer Ebene zweierlei: Die supranationalen Parteien müssen selbst über *funktionale* Eigenschaften verfügen, durch die sie zur Repräsentation des Volkswillens befähigt sind. Um diesem innerhalb der EU Geltung zu verschaffen ist es sodann erforderlich, daß in den Gemeinschaftsinstitutionen Einflußmöglichkeiten der europäischen Parteien auszumachen sind. Diese beiden (im Untertitel der Arbeit herausgestellten) Bedingungen zur Legitimationsvermittlung liegen dem nun zu entwickelnden Analyseraster zugrunde.

Da die Parteienanalysen im III. und ihr Vergleich im IV. Teil nach der Grundvoraussetzung der Komparatistik einem möglichst einheitlichen Muster folgen sollen, ist dort nicht ausführlich auf die im Folgenden erörterte Untersuchungsmethodik einzugehen. In den einzelnen Kapiteln werden lediglich methodische Besonderheiten hinsichtlich der verschiedenen Parteienzusammenschlüsse anzumerken sein, die den jeweiligen Untersuchungsabschnitt betreffen. Dabei folgen der Nachzeichnung der historischen Entwicklung (1.) Untersuchungen der Organisationsform (2.) und der Programmatik, (3.) um abschließend eine Einschätzung des jeweiligen Legitimationspotentials (4.) versuchen zu können.

1. In die Untersuchung der europäischen Parteien mit der *historischen Entwicklung* einzusteigen verspricht zunächst zum Verständnis ihrer heutigen Wesensmerkmale beizutragen. Der entsprechende Abschnitt über die Nationalstaaten (I.2.1.) zeigte die dortige Herausbildung der Parteidemokratien, in denen politische Parteien maßgeblich zur Legitimation der Regierungssysteme beitragen. Da in Teil I wiederholt Rückschlüsse bezüglich des Legitimationspotentials der dortigen Parteien gezogen werden konnten, soll auch historischen Parallelen zwischen der nationalen und der europäischen Parteiengengese nachgegangen werden.

Besonderes Augenmerk ist dabei auf die beiden folgenden Eigenschaften zu legen: Erstens gaben in den EU-Mitgliedstaaten mit der Fraktionsbildung der Parlamentarier

und der Einführung des allgemeinen Wahlrechts funktionale Systemanforderungen, und mit der Interessenvertretung und den Unabhängigkeitsbewegungen externe Ursachen die entscheidenden Impulse für Parteigründungen. (I.3.1.)

Zweitens gestalteten bzw. verzögerten einzelne Staatsmänner (insbes. aus Frankreich) den europäischen Einigungsprozeß, bevor er ab den späten siebziger Jahren eine eigene Dynamik entfaltete. (II.1.1.-3.) Deshalb ist zu mutmaßen, daß auch einzelne Persönlichkeiten (und Mitgliedsparteien) die Parteienzusammenschlüsse prägten. Um diesbezügliche Zusammenhänge zu erkennen, werden zu den Hauptakteuren biographische Angaben gemacht.

Die Untergliederungen der vier Parteiengeschichten orientieren sich an ihren Entwicklungsphasen. In zeitlicher Nähe zu den Zäsuren der europäischen Einigung drückten drei Zusammenschlüsse ihre neue Qualität wiederholt durch Namensänderungen aus. Lediglich die Europäische Volkspartei gründete sich bereits mit ihrer heutigen Bezeichnung.

2. Die politikwissenschaftliche Forschung untersucht nationale Parteiensysteme an Hand von Funktionen, welche in den ersten beiden Kapiteln von Teil I theoretisch erarbeitet und in I.3. hinsichtlich ihrer Umsetzung in den ehemals 15 Mitgliedsländern der Europäischen Union (hauptsächlich normativ) überprüft worden sind. Das dadurch ermittelte Legitimationsniveau der nationalen Parteiendemokratien bildet das Fundament für die Untersuchung der *Organisationsform* der europäischen Parteien. Daher ist nun die Fragestellung nach den Möglichkeiten der europäischen Parteien zur Minderung des Demokratiedefizits der EU entsprechend der nationalstaatlichen Faktoren in verschiedene Teile zu zerlegen, wobei die segmentierte Beantwortung die Eigenarten der europäischen Herrschaftsausübung zu berücksichtigen hat.

- 2.1. Als Grundlage für die Vermittlung von Legitimation in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind zwei Aspekte ausgemacht worden: Die Herrschaftsausübung muß erstens legitim sein (also auf Normen gründen) und zweitens die Partizipation aller Entscheidungsbetroffenen an der Entscheidungsbildung gewährleisten (d.h. demokratisch sein). (I.1.2.) Auch die Europäische Union nimmt für sich in Anspruch, diese Prinzipien zu erfüllen; (II.2.6.) sie stehen als Fundamente der Legitimationsvermittlung am Anfang der organisatorischen Untersuchung der europäischen Parteien.

Es war festzustellen, daß sich zwar alle Parteiensysteme in den ehemals 15 EU-Mitgliedsländern auf *rechtliche Grundlagen* stützen und ihr Handeln damit legitim ist. Die normative Ausgestaltung unterschied sich jedoch u.a. dahingehend, daß einige dieser Staaten an politische Parteien verfassungs- bzw. einfachrechtlich Kompetenzen übertragen und ihnen Funktionen zugewiesen haben, während sie in anderen nur aus allgemeinen Gesetzen abzuleiten bzw. aufgrund des Verhältniswahlrechts impliziert sind. (I.3.1.) In keinem der untersuchten Mitgliedsländer der EU werden politische Parteien als Staatsorgane klassifiziert, wenngleich sie in allen „eine systemnotwendige Verbindung zwischen Volk und Parlament“⁷⁶⁷ darstellen.

Die europäischen Parteien haben die verfassungsmäßige Inkorporation (also nach Triepel die vierte Entwicklungsstufe) durch das Vertragswerk von Maastricht und eine einfachrechtliche Regelung in Form des Parteienstatuts erlangt. (II.1.5.) Zur Überprüfung der Legitimität europäischer Parteien sind beide Normen jedoch kaum geeignet, da ihnen der Parteienartikel keine rechtlichen Vorgaben macht und das Parteienstatut hauptsächlich Grundregeln „hinsichtlich ihrer Finanzierung“⁷⁶⁸ festlegt.

Bei der Überprüfung der Legitimität der vier Parteienzusammenschlüsse muß vielmehr auf ihre Rechtmäßigkeit, also auf normativ-objektive Aspekte des Verhältnisses zwischen den Entscheidungsträgern und -empfängern, abgestellt werden. (I.1.1.) Die

⁷⁶⁷ Tsatsos 1988: 4.

⁷⁶⁸ Parteienstatut Präambel Abs. 2.

Legitimität als Voraussetzung zur Vermittlung von Legitimation soll „kraft des Glaubens an die Geltung legaler Satzung und der durch rational geschaffene Regeln begründeten sachlichen ‚Kompetenz‘“⁷⁶⁹ gewährleistet sein. Zu diesem Zweck werden die Entstehung und die Struktur der europäischen Parteisatzungen dargestellt und die dort festgelegten Entscheidungsformen und -verfahren aufgezeigt.

- 2.2. Neben der Legitimität ist als zweiter Aspekt der Legitimationsgrundlagen europäischer Nationalstaaten die Partizipation aller Entscheidungsbetroffenen an der Entscheidungsbildung ausgemacht worden. (I.1.2.)

Für die europäischen Parteien ist dabei eine Umkehrung vorzunehmen: Es muß gewährleistet sein, daß in den Parteienverbänden nur diejenigen an der europäischen Entscheidungsbildung beteiligt sind, die auch von ihren Entscheidungen betroffen werden. Dies bedeutet für die Konzeption der *Mitgliedschaftstypen* europäischer Parteienzusammenschlüsse, daß nur die Parteien in EU-Belangen entscheidungsbefugt sein dürfen, die in EU-Mitgliedstaaten beheimatet sind und deren Angehörige dadurch von europäischen Entscheidungen betroffen werden.

Zugleich ist – soweit die Typologisierung der Mitgliedschaft darüber Aufschlüsse zuläßt – festzustellen, ob die Mitglieder untereinander gleichberechtigt sind oder diesbezügliche Mängel in einigen nationalen Parteiensystemen (I.3.2.) ebenfalls auf europäischer Ebene bestehen.

Auch den Gleichheitsgrundsatz (I.1.3.) können die Parteienverbände allerdings nicht *ex aequo* ihrer nationalen Mitgliedsparteien erfüllen: Während diese (in der EU ganz überwiegend) auf der Individualmitgliedschaft von Bürgern in den kleinsten Organisationseinheiten gründen, sind die europäischen Parteien (fast ausschließlich) Zusammenschlüsse nationaler Parteien. Daher kann die Gleichheit ihrer Mitglieder nicht alleine aus deren Typologisierung bestimmt, sondern muß vornehmlich aufgrund deren Vertretung in den Parteiorganen beurteilt werden.

- 2.3. Hiermit ist bereits ein Forschungsinteresse benannt, das auch in den Abschnitten über die *Organe und ihre Willensbildung* zu behandeln sein wird. Dort interessiert jedoch hauptsächlich, ob die Entscheidungsmechanismen zur Vermittlung demokratischer Legitimation geeignet sind.

Dabei stellt sich die Frage, welche Funktionen die Parteienzusammenschlüsse erfüllen können. Die Hauptfunktion der politischen Parteien in allen untersuchten Mitgliedsländern der Europäischen Union (außer in Großbritannien) liegt in der Herausbildung des Volkswillens und dessen Transfer in die staatlichen Organe. Nach EGV Art. 191 tragen die europäischen Parteien hingegen lediglich dazu bei, „ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.“ Der Unterschied zwischen den Parteien auf nationaler und europäischer Ebene besteht folglich im Kern darin, daß nur ersteren eine funktionalrechtliche Unabdingbarkeit in ihren politischen Systemen zugesprochen wird. (I.3.4.)

Wenn auch die europäischen Parteien Funktionen zur Vermittlung demokratischer Legitimation erlangen wollen, wie dies bei ihren nationalen Mitgliedern der Fall ist, müssen sie jedoch nicht nur über institutionelle Voraussetzungen in der EU, sondern auch selber über geeignete Funktionen verfügen. Nur so wären sie u.a. zur Personalrekrutierung und Programmformulierung demokratisch legitimiert.

Dies bedeutet in erster Linie, daß sie binnendemokratisch verfaßt sein müssen, (I.3.3.) wofür die Grundsätze demokratischer Entscheidungsverfahren in den europäischen Parteien zur Umsetzung gelangen sollten: Die Delegierten dürfen ihre Entscheidungen nur frei treffen und kein imperatives Mandat auferlegt bekommen; Wahlen zu den Führungsorganen müssen regelmäßig abgehalten werden, wobei die gleichberechtigte Repräsentation der Mitgliedsparteien gewährleistet und Abstimmungen nach dem

⁷⁶⁹ Weber 1926: 9.

Mehrheitsprinzip entschieden werden sollten. Damit es sich um einen in sich geschlossenen Herrschaftsbereich handelt, haben darüber hinaus alle Mitglieder gemeinsam gefaßte Beschlüsse umzusetzen.

Darüber hinaus sollten die supranationalen Parteistrukturen auf diejenigen der Mitgliedsparteien aufbauen (II.2.5.) und typische Besonderheiten (wie z.B. Quoren für die Vertretung von bestimmten Bevölkerungsgruppen) der Parteien einer politischen Strömung auch auf europäischer Ebene fortschreiben.

- 2.4. Im Untersuchungsverlauf der Teile III und IV wird nach dem bis *dato* aufgezeigten Analyseraster vornehmlich normativ den Funktionsdeterminanten der europäischen Parteien nachgegangen worden sein. Auf diesem Fundament sind daraufhin mögliche Bereiche der Parteienzusammenschlüsse zu untersuchen, in denen ihnen eine Vermittlungsfunktion zwischen den Bürgern und den Gemeinschaftsinstitutionen zukommen könnte. Bevor zu diesem Zweck die Möglichkeiten der europäischen Parteien zur Politikgestaltung anhand der im II. Arbeitsteil aufgezeigten institutionellen Voraussetzungen der Europäischen Union betrachtet werden, ist zunächst die Untersuchung ihrer Binnenstruktur abzuschließen.

Dabei werden zuerst die *Finanzierung und Infrastruktur* zu Untersuchungsobjekten, um anhand der Haushaltspolitik und logistischen Gegebenheiten einen Überblick über die Machtverhältnisse und Gestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Parteienzusammenschlüsse zu gewinnen.

In diesem Zusammenhang wird den Prioritäten der Budgets vor dem Hintergrund des in Teil II herausgearbeiteten Demokratiedefizits der Europäischen Union daraufhin nachzugehen sein, ob die Parteienzusammenschlüsse entsprechende Mängel durch Schwerpunkte zu kompensieren suchten. Darüber hinaus ist hinsichtlich der Willensbildungsfunktion politischer Parteien interessant, inwiefern die Untergliederungen der europäischen Parteien finanzielle Zuwendungen erhalten und ob sich die nationalen Parteien innerhalb der europäischen Verbände auch finanziell gegenseitig unterstützen, um ihre Interessen gemeinsam wirkungsvoll vertreten zu können. Um dies zu erkennen müssen die Haushaltsposten transparent sein und eindeutige Auskunft über die jeweils verwendeten Mittel geben.

Die finanziellen Implikationen für die Infrastruktur und die Auswirkungen des Parteienstatuts (II.1.5.) werden ebenfalls in diesen Abschnitten zu betrachten sein. Entscheidend ist dabei die kontinuierliche Arbeitsfähigkeit der europäischen Parteien, die infolge ihres neuen rechtlichen Status als AISBL in jüngster Zeit personelle Fluktuationen bewältigen und (mit Ausnahme der EVP) neue Geschäftsstellen außerhalb des Europäischen Parlaments einrichten mußten.

- 2.5. Da es den europäischen Parteien im Vergleich zu ihren nationalen Pendanten offensichtlich sowohl an institutionellen Voraussetzungen zur Politikgestaltung als auch öffentlicher Wahrnehmung mangelt, müssen sie die ihnen zur Verfügung stehenden Wege verstärkt nutzen, um als Transmitter zwischen den Bürgern und der EU wirken zu können.

Vor diesem Hintergrund erlangen die *Vereinigungen* der Parteienverbände eine hervorzuhebende Bedeutung. Einerseits repräsentieren diese die Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen, wie dies auch auf nationaler Ebene durch Parteigliederungen oder direkt durch Klientelparteien erfolgt. (I.2.3.) Andererseits können die europäischen Vereinigungen auch dazu beitragen, die Programmatik ihrer Parteienzusammenschlüsse den Bürgern zu vermitteln.

Um im Rahmen dieser doppelten Wirkungsweise einen Beitrag zur Legitimationsvermittlung der europäischen Parteien leisten zu können, müssen auch die Vereinigungen binnendemokratisch organisiert sein. Zweckdienlich wäre es darüber hinaus, wenn sie

ebenfalls im Rahmen der Europäischen Union handeln würden und auch in organisatorischer Hinsicht mit ihren europäischen Mutterparteien vergleichbar wären.

- 2.6. Die politischen Parteien vermitteln in den untersuchten EU-Mitgliedsländern (außer in Großbritannien) demokratische Legitimation aufgrund ihrer Willensbildungsfunktion, deren wichtigsten Determinanten erstens die Personalrekrutierung und zweitens die Programmformulierung sind. (I.2.4.) Daher sollen die europäischen Parteien hinsichtlich ihrer *Möglichkeiten zur Politikgestaltung* zunächst daraufhin untersucht werden, ob sie auf die personelle Zusammensetzung der drei Hauptorgane der Europäischen Union Einfluß ausüben können.

Dies ist angesichts der bisher gewonnenen Erkenntnisse über die Gemeinschaftsinstitutionen (II.2.1., 2.) kaum zu erwarten. Weil aber in diesem Arbeitsteil außerdem festgestellt wurde, daß die Europäische Union nicht nur auf ihrer eigenen, sondern der doppelten Legitimation auch über die Nationalstaaten beruht, (II.2.5.) ist der Legitimationsvermittlung der Zusammenschlüsse über ihre Mitgliedsparteien ebenfalls nachzugehen. In Ermangelung personeller Entscheidungskompetenzen gegenüber ihren Mitgliedern bietet sich den europäischen Parteien dafür hauptsächlich die Programmformulierung, die auch hinsichtlich der Fraktionen im Europäischen Parlament untersucht werden soll.

3. Die *Programmatik* der Parteienverbände ist darüber hinaus in dieser Arbeit von generellem Interesse, da implementierte Beschlüsse in dem Maße zur Legitimation der Europäischen Union beitragen, wie diese demokratisch zustande gekommen sind. Darüber hinaus sind die von allen Parteienzusammenschlüssen stets im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament verabschiedeten Programme das Produkt ihrer internen Willensbildung. Wie auf nationaler Ebene (I.3.4.) werden die vielfältigen Interessen der Bevölkerung dadurch von den Parteien auf wenige Alternativen für den einzelnen Bürger reduziert und Entscheidungsgrundlagen für ihr Votum offeriert. (Die Möglichkeiten der europäischen Parteien zur Durchsetzung von Beschlüssen gegenüber ihren Fraktionen und damit zur Umsetzung der Wahlprogramme wird in den jeweiligen Abschnitten 2.6. von Teil III zuvor untersucht worden sein.)

In konzeptioneller Hinsicht sind zunächst (1.) die programmatischen *Grundsätze* der europäischen Parteien zu betrachten. Dabei werden erstens ihre Grundwerte vor dem Hintergrund sowohl der Legitimationsgrundlagen der EU-Mitgliedstaaten (I.1.2.) als auch der Europäischen Union (II.2.6.) untersucht. Als zweites Fundament der Programmatik der Parteienverbände sollen anschließend deren Vorstellungen zur Finalität des europäischen Einigungsprozesses dargestellt werden.

Der vielzitierte Artikel 191 des EGV geht davon aus, daß die europäischen Parteien als „Faktor der Integration der Union [dazu beitragen,] ein europäisches Bewußtsein herauszubilden“. Trotz dieser pro-europäischen Formulierung kann er damit jedoch keine programmatischen Inhalte konstituieren, da der demokratische Wettbewerb zum Beurteilungsmaßstab genommen werden muß und dieser „lebt von der rechtlich garantierten Möglichkeit, ein bestimmtes Interesse in Freiheit und mit gleicher Einflußchance auf politische und später rechtsverbindliche Umsetzung in den Wettbewerb des Willensbildungsprozesses einzubringen.“⁷⁷⁰

So ist den Auffassungen der europäischen Parteien über (2.) die *Fortentwicklung der Gemeinschaftsorgane* und (3.) die von ihnen gesetzten *europapolitischen Akzente* nicht nur hinsichtlich der festgestellten demokratischen Defizite in den verschiedenen Phasen der europäischen Integration nachzugehen. Gleichzeitig gilt es, die Ursachen für mögliche Besonderheiten ihrer Programmatik zu ergründen, um (4.) zusammenfassend den jeweiligen Beitrag zur Minderung des europäischen Demokratiedefizits angemessen beurteilen zu können.

⁷⁷⁰ Stentzel 1997: 184.

4. Mit dem Begriff *Legitimationspotential* sind die Zusammenfassungen der vier Kapitel über die europäischen Parteien überschrieben, weil ihre Wirkungsfähigkeit zur Minderung des Demokratiedefizits der EU beurteilt werden soll. Dazu sind die Zwischenergebnisse aus den einzelnen Untersuchungsschritten auf die Ausgangsfrage zurückzubeziehen. Unter Bezugnahme auf den Untertitel dieser Arbeit soll für jede Partei resümiert werden, in welchem Maße sie die institutionellen Voraussetzungen zu diesem Zweck nutzt und ob ihre Funktionsbedingungen diesbezüglich geeignet sind.

Die für jede der europäischen Parteien getrennt vorgenommenen Einschätzungen ihrer Möglichkeiten zur Minderung des europäischen Legitimationsdefizits sollen im IV. Teil miteinander verglichen werden. Dieses Vorgehen verspricht qualifizierte Aussagen über den jeweiligen Integrations- und Wirkungsgrad zu ermöglichen, sowie Chancen und Perspektiven, aber auch Grenzen der europäischen Parteien zur Entwicklung einer europäischen Parteidemokratie aufzuzeigen.