Die Legitimation des Europäischen Parlaments

Markus Heintzen*

Inhalt

I. Amtliche Bezeichnung und politischer Status 377
II. Deutscher und europäischer Parlamentarismus 378
III. Das europäische Gemeinwohl 381
IV. Das Legitimationssubjekt 382
V. Die Unionsbürger 384
VI. Zurück zur Versammlung? 387
VII. Schluss 388

I. Amtliche Bezeichnung und politischer Status

Von allen Organen der Europäischen Union hat das Parlament in den knapp fünfzig Jahren seit der Gründung der Montan-Union die am tiefsten gehenden Wandlungen seines Status erlebt. Der Aufstieg des Parlaments spiegelt sich in Wechseln seiner Bezeichnung.[1] Die Verträge von Paris und Rom sahen ursprünglich kein Parlament vor, sondern eine (Gemeinsame) Versammlung, deren Mitglieder sich aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten rekrutierten. Diese Versammlung, ab 1958 ein gemeinsames Organ der drei Gemeinschaften, nannte sich selbst seit 1958 Europäisches Parlament[2] – eine Bezeichnung, die vom Ministerrat[3] und einigen

* Prof. Dr. Markus Heintzen, Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Steuerrecht, Freie Universität Berlin. Der Artikel geht auf einen Vortrag zurück, den der Verfasser im Rahmen der Ringvorlesung „Die Idee Europa und das Recht" am 10. Mai 2000 an der Freien Universität Berlin gehalten hat.

1 Hierzu *Maurer*, Regieren nach Maastricht: Die Bilanz des Europäischen Parlaments nach fünf Jahren „Mitentscheidung", integration 1998, S. 212 ff.

2 Beschluss vom 21.3.1958, ABl. 1958, S. 7; Beschluss vom 26.4.1962, ABl. 1962, S. 1045.

3 Vgl. *H.P. Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 323.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Mitgliedstaaten zunächst nicht akzeptiert wurde, die sich aber in den 70er Jahren mit der Einführung der Direktwahl der Abgeordneten eingebürgert hat. Primärrecht ist sie erst 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte[4] geworden. Die Umbenennung wurde damals allerdings nicht konsequent durchgeführt; in der für den Status des Europäischen Parlaments grundlegenden Vorschrift des Art. 137 EWGV, heute Art. 189 EGV, wurde weiterhin von der „Versammlung" gesprochen; von 1987 bis 1993 gab es innerhalb des Primärrechts also zwei Bezeichnungen für dasselbe Organ: Europäisches Parlament und Versammlung. Erst der Maastrichter Vertrag hat der Bezeichnung „Europäisches Parlament" im Primärrecht auf ganzer Linie zum Durchbruch verholfen. Zugleich ist in Maastricht eine Änderung des Auftrags dieses Parlaments erfolgt. Bis dahin bestanden seine Aufgaben in Beratung und Kontrolle. Ab 1993 verweist der heutige Art. 189 Abs. 1, 2. Halbsatz EGV auf die Befugnisse, die dem Parlament nach dem Vertrag zustehen, und dies sind nicht nur Beratung und Kontrolle, sondern z.B. auch Mitentscheidung bei der Rechtsetzung und bei der Feststellung des Haushaltsentwurfs.

Mit dem Maastrichter Vertrag hat sich weiter die Frage eröffnet, ob das Europäische Parlament ein Organ der drei Gemeinschaften oder ein Organ der Union sei. Da dies kein spezifisches Problem des Parlaments ist, wird darauf aber im Folgenden nicht eingegangen.[5]

II. Deutscher und europäischer Parlamentarismus

Der Weg zu der Bezeichnung „Europäisches Parlament" war mühsam. Ihre Bedeutung und ihre Berechtigung sind dementsprechend nicht evident. Hier kommt hinzu, dass das, was in der deutschen und in einigen anderen Gemeinschaftssprachen als demokratischer Adelstitel erscheint, nämlich die Bezeichnung „Parlament", im Französischen als „*parlement*" – früher die Bezeichnung für Ständeversammlungen[6], nach den Art. 24 ff. der französischen Verfassung heute die zusammenfassende Bezeichnung für Nationalversammlung und Senat – mit anderen politischen Vorstellungen verknüpft ist. Schon an der Bezeichnung zeigt sich mit-

4 BGBl. 1986 II S. 1104.

5 Dazu *von Bogdandy*, Die Europäische Union als einheitlicher Verband, in: von Bogdandy/Ehlermann (Hrsg.), Konsolidierung und Kohärenz des Primärrechts nach Amsterdam, Europarecht, Beiheft 2/1998, S. 165 ff.

6 Dazu *Oppermann/Kilian*, Vergangenheit und Zukunft des Europäischen Parlaments, EuR 1981, S. 368, Fn. 10. Zur gegenseitigen Beeinflussung von deutscher und französischer Rechtswissenschaft im Bereich des Europarechts allgemein vgl. die Beiträge von *Classen* und *Constantinesco*, in: Beaud/Heyen (Hrsg.), Eine deutsch-französische Rechtswissenschaft? Une science juridique franco-allemande?, 1999, S. 351 ff., 341 ff. Zu den Entscheidungsbefugnissen des Europäischen Parlaments aus Sicht des französischen Verfassungsrechts *Hecker*, Europäische Integration als Verfassungsproblem in Frankreich, 1998, S. 229 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

hin, dass die Stellung des Europäischen Parlaments schwer einzuordnen und überdies im Fluss ist und dass Vergleiche mit nationalen Parlamenten problematisch sind. Bei 20 Jahre alten rechtswissenschaftlichen Bestandsaufnahmen zu diesem Thema[7] ist man heute fast versucht zu sagen, sie läsen sich wie Berichte aus einer vergangenen Zeit.

Zunächst sollen die hauptsächlichen Struktur- und Funktionsunterschiede zwischen dem Europäischen Parlament und einem Organ aufgezeigt werden, das nach deutschem Verfassungsverständnis die Bezeichnung Parlament verdient. Danach wird der Blick auf die Hauptfunktion eines jeden Parlaments gerichtet: die Vermittlung demokratischer Legitimation. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, in welchem Verhältnis die Legitimationsfunktion des Europäischen Parlaments und die auf die europäische Integration bezogene Legitimationsfunktion der nationalen Parlamente zueinander stehen. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Europäischen Parlament insoweit eine Ergänzungsfunktion zugeschrieben, deren Bedeutung im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Völker zunehme.[8]

Um ein Ergebnis vorwegzunehmen: Diese Konstruktion passt zwar nicht mit der exklusiv nationalstaatlichen Demokratiekonzeption zusammen, die das Bundesverfassungsgericht seit den Entscheidungen zum Ausländerwahlrecht vertritt, sie kann aber mit Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG gerechtfertigt werden, der vom BVerfG in seiner „Maastricht"-Entscheidung noch nicht berücksichtigt worden ist und der eine supranationale Öffnung auch des Demokratieprinzips bewirkt. Artikel 23 Abs. 1 GG verpflichtet die Europäische Union auf demokratische Grundsätze. Da mit „Europäischer Union" ein konkretes Gebilde und nicht eine abstrakte zwischenstaatliche Einrichtung gemeint ist, muss man diese Aussage auch auf das Europäische Parlament beziehen können. Die These, von demokratischer Legitimation durch das Europäische Parlament könne keine Rede sein,[9] kann darum nicht mehr richtig sein, auch wenn sie mit einem gewissen Recht für sich in Anspruch nimmt, die Demokratiekonzeption des Bundesverfassungsgerichts konsequent weiter zu denken. In dieser Konzeption wird als Legitimationssubjekt nur das Volk anerkannt; in einem europäischen Kontext können dagegen Legitimationssubjekt nur die Bürger der Mitgliedstaaten[10], also die Unionsbürger, sein.

Um bei dem Leitmotiv der demokratischen Legitimation zu bleiben, gruppiert sich die Darstellung der wichtigsten Struktur- und Funktionsunterschiede zwi-

---

7 Vgl. z.B. *Zieger*, Die Stellung des Europäischen Parlaments, Fs. Schlochauer, 1981, S. 947 ff.

8 BVerfGE 89, 155 Leitsatz 3a). Analyse des „Maastricht"-Urteils aus Sicht des Demokratieprinzips, das aber nicht den wahren Kern dieser Entscheidung bilde (S. 44), bei *Cremer*, Das Demokratieprinzip auf nationaler und europäischer Ebene im Lichte des Maastricht-Urteils des BVerfG, EuR 1995, S. 21 ff.

9 So etwa *Kaufmann*, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997, S. 475, ergänzend S. 284.

10 Die Verschiedenheit der Legitimationssubjekte auf deutscher und auf europäischer Ebene klingt auch im 3. Leitsatz des „Maastricht"-Urteils des BVerfG an, wo es am Ende von lit. a) heißt: „(...) durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament".

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

schen dem Europäischen Parlament und nationalen Parlamenten um die beiden Kriterien des Legitimationsbedarfs und der Legitimationsfähigkeit.

Der vielleicht gravierendste Unterschied zwischen dem Bundestag und dem Europäischen Parlament liegt darin, dass der Bundestag den Bundeskanzler wählt und damit das Zentrum politischer Macht trägt und legitimiert, während das Europäische Parlament nur einen beschränkten Einfluss auf die Rekrutierung der EG-Kommission hat, die überdies nur sehr eingeschränkt mit einer Regierung verglichen werden kann, die einem Parlament verantwortlich ist. Dieser Kernunterschied produziert Folgeunterschiede.

Die Abgeordneten und Fraktionen des Bundestags lassen sich der Regierung, im übrigen der Opposition zuordnen. Zur parlamentarischen Opposition in diesem Sinne gehören die Fraktionen und Abgeordneten, die die Bundesregierung nicht stützen.[11] Beim Europäischen Parlament dagegen läuft der Gegensatz von Regierungsmehrheit und Opposition ins Leere.

Das wiederum hat Auswirkungen auf den Prozess der politischen Willensbildung auf EG-Ebene, insbesondere auf die Organisation der politischen Parteien und auf die Unionsbürger, die das Europäische Parlament wählen. Den politischen Parteien wird auf europäischer Ebene zu Recht personelle Blässe und programmatische Profillosigkeit bescheinigt. Auch für den, der das Wesen des Politischen nicht in Freund-Feind-Relationen sieht, lässt sich dies als Folge des Fehlens eines stimulierenden Gegensatzes von Regierung und Opposition zwanglos erklären. Dem Wähler fällt es in dieser Situation bei Wahlen zum Europäischen Parlament schwer, sein Votum europäisch auszurichten. Solange ihm nicht klar ist, um welche sachlichen Alternativen es geht und wie sein Votum sich politisch auswirkt, liegt es im Gegenteil nahe, politische Präferenzen nach nationalen Maßstäben zu bilden – wenn überhaupt.

Das Fehlen einer gemeinsamen Sprache und einer gemeinsamen politischen Öffentlichkeit in der Europäischen Union scheinen dagegen als Erklärungen für die beschriebenen Zustände eine nachgeordnete Rolle zu spielen.[12] Möglicherweise werden sogar Ursache und Wirkung vertauscht. Das Parlament hat nicht deshalb eine vergleichsweise geringe legitimatorische Kraft, weil Parteien, Medien und politische Öffentlichkeit auf EG-Ebene unterentwickelt sind. Vielmehr verhalten Parteien, Medien und politische Öffentlichkeit sich so, weil das Europäische Parlament angesichts seiner Befugnisse[13] einen größeren Aufwand an nur begrenzt

11 Zum Rechtsbegriff der Opposition LVerfG Sachsen-Anhalt, LVerfGE 6, 281.

12 Hierzu relativierend auch *Kluth*, Europa der Bürger oder Europa oder Bürokraten? – Transparenz und Bürgernähe in der Europäischen Union, in: Kluth (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Amsterdamer Vertrag, 2000, S. 78 ff.; vgl. auch *Reich*, Rechte des Europäischen Parlaments in Gegenwart und Zukunft, 1999, S. 69 ff.; *Zuleeg*, in: Drexl u.a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 20 f. Zu den politischen Parteien *Huber*, Die politischen Parteien als Partizipationsinstrument auf Unionsebene, EuR 1999, S. 579 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

mobilisierbarem politischen Engagement nicht lohnt. Legitimationsfähigkeit, Machtbefugnisse und Legitimationsbedarf sind keine isolierten Größen, sondern interdependent.

III. Das europäische Gemeinwohl

In einem solchen Beziehungsgeflecht relativer Größen drängt sich die Frage nach einem festen Punkt auf. Diese Frage lässt sich konkretisieren. Sie lautet dann: Warum soll es überhaupt ein Europäisches Parlament geben? Das Wort „soll" ist dabei nicht normativ, sondern politisch gemeint.

Diese Frage ist durch einen Hinweis auf das Demokratieprinzip als Bestandteil gemeineuropäischen Verfassungsrechts[14] nicht beantwortet. Die beiden Sätze, die Europäische Union müsse ebenso demokratisch verfasst sein wie ihre Mitgliedstaaten, und zu einer demokratischen Verfassung gehöre eben ein Parlament, sind nur vordergründig überzeugend. Zum einen ist es nicht möglich, aus einem abstrakten Verfassungsprinzip konkrete institutionelle Folgerungen abzuleiten;[15] einen zwingenden Zusammenhang von Demokratieprinzip und Parlamentarismus gibt es nicht. Zum anderen bleibt die Frage, warum die Europäische Union nicht über die Parlamente und Regierungen ihrer Mitgliedstaaten in hinreichender Weise demokratisch legitimiert wird.

Eine Möglichkeit, diese Frage zu beantworten, ist die These, dass es inzwischen ein europäisches Allgemeinwohl gibt, das sich nicht mehr als eine wie immer geartete Bündelung mitgliedstaatlicher Interessen oder als technokratisch zu ermittelnde Zielrichtung eines Zweckverbandes[16] begreifen und das sich thematisch nicht auf die aktuellen Kompetenzen der EG begrenzen lässt.[17] Folglich sollte es in der Europäischen Union ein Organ geben, welches dieses Gemeinwohl repräsentiert.[18] Der Rat kann dies nicht sein, weil er die Interessenvertretung der Mitgliedstaaten

13 Deren Begrenztheit es ihm u.a. verwehrt, sich vollständig im Zentrum europäischer politischer Öffentlichkeit anzusiedeln, in Brüssel.

14 Dazu auch *Cremer*, (Fn. 8), S. 37.

15 Ebenso *Randelzhofer*, Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft, in: Hommelhoff/Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, 1994, S. 41 ff.; ferner *Reich*, (Fn. 12), S. 23-35.

16 Hierzu auch *Schroeder*, Demokratie, Transparenz und die Regierungskonferenz – Überlegungen zur Legitimation der Europäischen Union, KritV 1998, S. 433 m.w.N.

17 Gegen das Modell eines europäischen Gemeinwohls, aber auch gegen das Modell nationalstaatlicher Interessenvertretung: *U.K. Preuß*, Transit 1999, S. 154 (161, 168 ff., Relativierung auf S. 171).

18 Zum Zusammenhang von Funktion und Organ auf internationaler Ebene grundlegend *Seidl-Hohenveldern*, Das föderalistische Prinzip als Mittel einer vergleichenden Darstellung des Rechts der internationalen Organisationen, Fs. Leibholz, 1966, Bd. 1, S. 795 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ist. Die Aufgabe läuft vielmehr auf das Europäische Parlament zu, das, wie auch Kommission und Gerichtshof,[19] Belange der Gemeinschaft wahrnimmt, das, im Unterschied zu Kommission und Gerichtshof, aber ein unmittelbares Wählermandat[20] besitzt, also ein Mandat der Allgemeinheit, um deren Wohl es geht, demgegenüber weiters die Kommission verantwortlich ist und das schließlich und vor allem ein politisches Organ ist.[21] Die Frage, warum es ein Europäisches Parlament geben soll, lässt sich mit dem einen Satz beantworten: Weil das Europäische Parlament ein europäisches Gemeinwohl am besten repräsentieren kann. Die Formulierung „am besten" eröffnet Gestaltungsspielräume und führt auf das Leitmotiv – die demokratische Legitimation – zurück.

IV. Das Legitimationssubjekt

Demokratische Legitimation setzt ein Legitimationssubjekt voraus. Dies kann nur die Allgemeinheit im eben definierten Sinne sein. Sie als Legitimationssubjekt anzusehen, scheint aber in einem Widerspruch zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu stehen, als Quelle demokratischer Legitimation komme nur das deutsche Volk in Betracht.

Zwar könnte man diese Sichtweise auf die deutsche Staatsgewalt – im Unterschied zur öffentlichen Gewalt der Europäischen Gemeinschaft – beschränken, doch ist fraglich, ob das Bundesverfassungsgericht diese Beschränkung akzeptieren würde. In der Konsequenz seiner „Maastricht"-Entscheidung läge eher die gegenteilige Annahme. Denn der Leitsatz, Akte einer supranationalen öffentlichen Gewalt beträfen die Grundrechtsberechtigten in Deutschland und seien folglich an den deutschen Grundrechten zu messen, zielt auf Art. 1 Abs. 3 GG, der mit dem für das Subjekt demokratischer Legitimation zentralen Art. 20 Abs. 2 GG darin übereinstimmt, dass beide das Wort „Staatsgewalt" verwenden. Wenn dieses Wort das Bundesverfassungsgericht nicht davon abhält, die deutschen Grundrechte auch zum Maßstab europäischer öffentlicher Gewalt zu machen, ist nicht auszuschließen, dass mit dem Erfordernis einer nationalstaatlich verstandenen demokratischen Legitimation ähnlich verfahren wird.[22]

19 Zu den Gemeinsamkeiten dieser drei Organe statt vieler *Oppermann/Kilian*, (Fn. 6), S. 373 f., die sich auf Walter Hallstein berufen. Zur funktionsadäquaten Organstruktur auf Unionsebene: *Quermonne*, Die Europäische Union auf der Suche nach legitimen und effizienten Institutionen, integration 2000, S. 81 ff.

20 Wenn auch in Deutschland ohne Wahlkreisbindung.

21 Zum Begriff eines Gemeinwohls, das als Resultante eines pluralistischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses formuliert wird, statt vieler *von Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 124 ff.

22 Zu Art. 20 Abs. 2 GG *Brosius-Gersdorf*, Die doppelte Legitimationsbasis der Europäischen Union, EuR 1999, S. 146 ff., der ihres Erachtens das Erfordernis einer ununterbrochenen Legitimationskette auf-

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Entsprechende Stimmen, die sich auf das Bundesverfassungsgericht berufen, gibt es jedenfalls im Schrifttum. Für sie kann demokratische Legitimation nur von einem *demos* ausgehen, und dieser *demos* könne, da es kein europäisches Volk gibt, nur das Volk der einzelnen Mitgliedstaaten sein. Nimmt man diese Konstruktion ernst,[23] so scheitern alle Bemühungen, der EG durch das Europäische Parlament demokratische Legitimation zu vermitteln, am „Etatismus des demokratischen Prinzips"[24]. Das Europäische Parlament wäre dann eine scheindemokratische Instanz ohne Legitimationssubjekt, kurz: ein legitimatorisches *Nullum*, und die EG litte nicht an einem Demokratiedefizit, sondern an einem Übermaß an Integration, die aus der Sicht der Völker der Mitgliedstaaten nicht mehr legitimierbar wäre.[25]

Gerade beim Demokratieprinzip kann allzu viel Dogmatik aber den Blick auf die politische Wirklichkeit verstellen und diese mit monistischen und zentralistischen Modellen verfehlen und zu Behelfskonstruktionen wie der Annahme von „Teilvölkern" nötigen. Das Bundesverfassungsgericht trägt dem Spannungsverhältnis von Dogmatik und politischer Wirklichkeit Rechnung, auch um den Preis des Vorwurfs, inkonsequent zu sein.[26] In den Entscheidungen zum Ausländerwahlrecht heißt es zwar, dass Staatsgewalt in Deutschland nur von Deutschen ausgehen könne, gleichzeitig wird ein Kommunalwahlrecht für EG-Ausländer aber für mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar erklärt. In der „Maastricht"-Entscheidung werden Bundestag und Europäisches Parlament als mögliche Mittler demokratischer Legitimation auf gleicher Stufe genannt, obwohl die Legitimationssubjekte bei beiden Parlamenten andere sein müssen: hier das deutsche Volk, dort die Unionsbürger.

Die Inkonsequenz der Ausländerwahlrechtsentscheidungen kann damit erklärt werden, dass man Art. 20 Abs. 2 GG – wie auch die übrigen Aussagen des Art. 20 GG – als Prinzip, nicht als Regel begreift, das Ausnahmen zulässt, die dann allerdings unter Verfassungsvorbehalt[27] stehen. Die integrationspolitisch sinnvolle

---

richtet. Vgl. auch *Sodan*, Das Prinzip der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, JZ 1999, S. 869-871. Zu letzterem kritisch *Bryde*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1994, S. 324 („Legitimationskettenfetischismus"). Vgl. auch *Cremer*, (Fn. 8), S. 24 ff.

23 Ironisierend *Bert Brecht*, Werke, Große kommentierte Berliner und Frankfurter Ausgabe, Bd. 14, 1993, Gedicht 4, § 1, S. 91 f. Fundamentalkritik bei *Weiler*, The State »über alles« – Demos, Telos and the German Maastricht Decision, Fs. Everling, 1995, Bd. 2, S. 1655 ff.

24 Zitat: *Preuß*, (Fn. 17), S. 162.

25 Hierzu *Huber*, in: Drexl u.a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 27 ff.; *Magiera*, Das Europäische Parlament als Garant demokratischer Legitimation in der europäischen Union, Fs. Everling, 1995, Bd. 1, S. 794 ff.; ferner *Reich*, (Fn. 12), S. 36 ff.; *Schroeder*, (Fn. 16), S. 423 ff. Vgl. auch die Ausführungen des damaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments *Hänsch*, Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, EA 1986, S. 191; *ders.*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 9 (1998), S. 409 ff.

26 Zu letzterem *Cremer*, (Fn. 8), S. 23 m.w.N.

27 Zu diesem Rechtsinstitut *Isensee*, Vorbehalt der Verfassung. Das Grundgesetz als abschließende und offene Norm, Fs. Leisner, 1999, S. 359 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dogmatische Inkonsequenz der „Maastricht"-Entscheidung[28] kann man heute mit Art. 23 Abs. 1 GG erklären, der in dieser Entscheidung aber noch keine Rolle spielt. Wenn in Art. 23 Abs. 1 GG in Bezug auf die Europäische Union von „Demokratie" die Rede ist, werden die Unionsbürger als Legitimationssubjekt mittelbar anerkannt, weil ein anderes Legitimationssubjekt auf europäischer Ebene nicht denkbar ist.[29] Weiterhin wird das Europäische Parlament als Legitimationsmittler anerkannt. Es ist kaum vorstellbar, den Demokratiebegriff des Art. 23 Abs. 1 GG mit der Begründung, es gebe kein europäisches Volk, so zu interpretieren, dass das Europäische Parlament nicht Quelle demokratischer Legitimation sein kann; denn Art. 23 Abs. 1 GG meint mit „Europäische Union" eine konkrete politische Einheit, zu deren Organen das Europäische Parlament gehört. Artikel 23 Abs. 1 GG liegt mithin ein anderes Konzept demokratischer Legitimation zugrunde als Art. 20 Abs. 2 GG. Subjekt demokratischer Legitimation ist bei Art. 20 Abs. 2 GG nur das deutsche Volk, zum Teil in föderaler Gliederung, Subjekt demokratischer Legitimation bei Art. 23 Abs. 1 GG sind die Unionsbürger. Die nachträgliche Einführung dieses neuen Legitimationssubjekts geht mit dem Bedeutungszuwachs des Europäischen Parlaments einher. Sie ist mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar, weil diese Vorschrift das Nationalstaatsprinzip nicht unter Ewigkeitsschutz stellt, sondern Modifikationen in einer Richtung erlaubt, die mit Art. 24 Abs. 1 GG, der von Anfang an im Grundgesetz enthalten war und deshalb nicht in einem Widerspruch zu Art. 79 Abs. 3 GG stehen kann, vereinbar sind.[30]

V. Die Unionsbürger

Die Unionsbürger als demokratisches Legitimationssubjekt anzusehen, mag dann zwar verfassungsrechtlich stimmig sein. Es könnte aber europarechtliches Befremden auslösen, weil eine solche Aufwertung dieses Rechtsinstituts in einem Spannungsverhältnis zu seinem ansonsten eher mageren juristischen Gehalt steht, nach den Art. 18 ff. EGV Freizügigkeit, Wahlrecht, diplomatischer Schutz und Petitionsrecht und entgegen der Ankündigung in Art. 17 Abs. 2 EGV keine positi-

28 Dass sich für die Inkonsequenzen in einer Phase des Übergangs gute Gründe anführen lassen, will *Zuleeg* (Fn. 12), S. 13 f. nicht gelten lassen.

29 Hierzu *Brosius-Gersdorf*, (Fn. 22), S. 139 ff., die im Ergebnis von einer doppelten Legitimationsbasis der EU spricht und diese verfassungsrechtlich auf Art. 20 Abs. 2 und auf Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG stützt. Zuvor schon *Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, S. 87. Zum Inhalt dieses europabezogenen Demokratieprinzips des Grundgesetzes *Reich*, (Fn. 12), S. 37 ff. Zu Art. 23 Abs. 1 GG insgesamt: *Kaufmann*, Integrierte Staatlichkeit als Staatsstrukturprinzip, JZ 1999, S. 814 ff.

30 Auch der oft zitierte Satz: „Zu dem gemäß Art. 79 Abs. 3 GG (...)" aus der „Maastricht"-Entscheidung des BVerfG (E 89, 155 [182]) schwächt seinen scheinbaren, bei Art. 79 Abs. 3 GG angesichts der einschneidenden Rechtsfolge aus gutem Grund sonst untypischen Rigorismus durch ein „grundsätzlich" ab.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

vierten Pflichten.[31] Sie steht weiter in einem Spannungsverhältnis dazu, dass nach Art. 189 EGV das Europäische Parlament die Vertretung der Völker Europas[32], nicht der Unionsbürger ist. Beide Punkte sind letztlich keine durchgreifenden Argumente gegen das hier vorgestellte Legitimationskonzept.[33]

Eingangs ist an der Bezeichnung für das Europäische Parlament deutlich geworden, dass das Primärrecht der Europäischen Union sich nicht durch terminologische Stringenz auszeichnet. In einer Rechtsordnung, die dynamisch, die die Grundlage für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker sein will, die diesen Zusammenschluss aber nur im Konsens von jetzt 15 souveränen Staaten herbeizuführen imstande ist, kann dies kaum anders sein. Im Übrigen kann die Differenz zwischen „Unionsbürger" und „europäische Völker" durch Interpretation ausgeglichen werden, weil Unionsbürger nur die Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten sein können.

Dass der hohe Anspruch, der mit dem Begriff „Bürger" verbunden ist, von den derzeitigen Art. 18 ff. EGV nicht eingelöst wird,[34] trifft zu. Das schließt es aber nicht aus, dass allein der juristischen Etablierung des Wortes „Unionsbürger" im Primärrecht größere Bedeutung zukommt als seiner derzeitigen Ausgestaltung.

Die Unionsbürgerschaft ist gemäß Art. 22 EGV auf Fortentwicklung angelegt. Dies passt zu der Dynamik der Stellung des Europäischen Parlaments. Weiterhin unterscheidet die Unionsbürgerschaft sich von Modellen einer Zivilgesellschaft, die der Europäischen Union angesonnen werden und die bestenfalls diffus sind, von denen man aber auch den Eindruck haben kann, sie seien die europäische Reprise von Demokratiemodellen, die im nationalen Rahmen gescheitert sind. Der wesentliche Unterschied liegt in dem Begriffsteil „Bürger", das ein politisches Moment hat, damit Ein- und Ausgrenzungen ermöglicht und die personale Grundlage für eine politische Einheit sein kann. Allerdings ist dies eine politische Einheit, die sich erst formiert und die noch nicht verfestigt ist. Im Unterschied zu „Volk" sind „die Unionsbürger"[35] ein lockerer Verband, der über keine Tradition zu verfügen braucht.

---

31 Zu Einzelheiten vgl. die Beiträge von *Tomuschat* und *Kadelbach*, in: Drexl u.a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 73 ff., 89 ff.

32 Zu dieser Formulierung etwa *Kapteyn/VerLoren van Themaat*, Introduction to the Law of the European Communities, 3. Aufl., 1998, S. 209 f.; in diesem Zusammenhang ferner *Craig/de Búrca*, EU Law, 1998, S. 67.

33 Individualrechtlicher Ansatz auch bei *Huber*, (Fn. 25), S. 33 f.; vgl. auch *Schroeder*, (Fn. 16), S. 437 ff. Andere Akzentsetzung (weder nationalstaatlich noch individualrechtlich, sondern volksgruppenmäßig) bei *Deringer*, Europäisches Parlament und Maastrichturteil des Bundesverfassungsgerichts, Fs. Everling, 1995, Bd. 1, S. 250 ff.

34 Die überdies im EG-Vertrag und nicht, was dem Wort „Unionsbürger" gemäßer wäre, im EU-Vertrag niedergelegt sind.

35 Für die Gemeinschaft der Unionsbürger gibt es noch keinen angemessenen Ausdruck; so auch *Preuß*, (Fn. 17), S. 156. *Cremer*, (Fn. 8), S. 42, spricht von der „Gesamtheit der zwölf Staatsvölker".

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Während im 19. Jahrhundert die Parlamentarisierung der schon etablierten Staatsgewalt eine bestimmte gesellschaftliche Schicht hinter sich wusste – das Bürgertum –, sind die gesellschaftlichen Kräfte, die heute die europäische Integration voranbringen, nicht spezifisch auf das Organ Europäisches Parlament, sondern auf die Europäische Union insgesamt gerichtet, die, im Unterschied zum Staat des 19. Jahrhunderts, kein fertiges Gebilde und auch keine Organisationsform mit vorgegebener Finalität ist. Anders als im 19. Jahrhundert geht es nicht in erster Linie um Parlamentarisierung, sondern in erster Linie um Integration. Dies verbietet es, den Blick einseitig auf das Europäische Parlament zu richten. So könnte es dysfunktional sein, diesem Parlament zur weiteren Stärkung seiner Befugnisse ein Vetorecht gegen Änderungen des Primärrechts zu geben, weil das Parlament diese Vetoposition zur Verfolgung eigener Interessen in einer Weise ausnutzen könnte, die Zielen der europäischen Integration schadet.[36]

Die Übertragung der im nationalen Rahmen geprägten und verfassungsrechtlich dogmatisierten Kategorien „Demokratie" und „Parlament" auf das Europäische Parlament muss darum mit Vorsicht erfolgen.[37] Besondere Vorsicht ist geboten, wenn mit solchen Kategorien europapolitisch konsentierte Entwicklungen verboten werden sollen, etwa Kompetenzzuwächse mit dem Argument mangelnder demokratischer Legitimation.

Bei aller Vorsicht kann immerhin eines klar gesagt werden: Die parlamentarische Legitimation der Europäischen Union von den Unionsbürgern her steht in einem Widerspruch zu der These, Gemeinschaften und Union würden von den Mitgliedstaaten und nicht von den Bürgern getragen.[38] Parlamentarische Legitimation der Europäischen Union bedeutet, dass die Unionsbürger als Legitimationssubjekte neben die Mitgliedstaaten treten; es bedeutet weiter, dass auf europäischer Ebene kein *demos* Legitimationssubjekt ist.

Weiterhin darf Vorsicht nicht den Blick auf den Umstand versperren, dass Begriffe und Kategorien Machtansprüche verkörpern und politische Prozesse prägen können.[39] Der Streit um die Übertragung staatsrechtlicher Kategorien des nationalen Rechts auf die Europäische Union ist darum kein akademischer.

---

36 Vgl. aber auch *Tsatsos/Schiffauer*, in: Kloepfer/Pernice (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der europäischen Verfassung im Lichte des Vertrags von Amsterdam, 1999, S. 76 ff.

37 Hierzu auch mit politikwissenschaftlichen Erwägungen *Deringer*, (Fn. 33), S. 253 ff. Vgl. auch *Magiera*, ibid., S. 790 f., mit dem Hinweis, dass es keine radikalen Alternativen zum staatlichen Modell gebe.

38 So die klare Position von *Koenig/Haratsch*, Europarecht, 3. Aufl., 2000, Rdnr. 175, die aber mit Art. 189 Abs. 1 EGV unvereinbar ist. Dazu, dass die Verwendung der Formel „Vertreter der Völker" ein Gegensatz zu „Staatenvertretern" ist: *Campbell*, The Law of the European Community, Art. 137.03 (Stand: Oktober 1996); *Constantinesco u.a.*, Traité instituant la CEE, 1992, Art. 137 Anm. 2.

39 So auch *Schwarz*, Ansätze zur Parlamentarisierung des europäischen Zusammenschlusses. Eine entwicklungsgeschichtliche Skizze, Fs. von der Groeben, 1987, S. 369.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

VI. Zurück zur Versammlung?

Überlegungen über die Stellung des Europäischen Parlaments sind notwendig abstrakt. Sie stehen in der Gefahr, die historische Kontingenz dieser Institution zu überspielen. Zum Schluss sei mit zwei Beispielen verdeutlicht, wie zählebig sich das überwunden scheinende Modell einer parlamentarischen Versammlung gehalten hat, die nur eine besondere Form mitgliedstaatlicher Interessenwahrnehmung darstellte.[40] Diese Beispiele sind das Wahlrecht zum Europäischen Parlament und der Rechtsstatus der Abgeordneten des Europäischen Parlaments.[41]

Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament bestimmt sich gemäß Art. 7 Abs. 2 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung bis zum derzeit nicht absehbaren Inkrafttreten eines einheitlichen Wahlverfahrens nach nationalem Recht. In Deutschland ist das Europawahlgesetz einschlägig, das eine reine Verhältniswahl mit Bundes- oder Landeslisten vorsieht. Dies passt mit dem Gedanken, Legitimationssubjekt des Europäischen Parlaments sei die Allgemeinheit der Unionsbürger, nicht zusammen, weil es diese Unionsbürger national parzelliert, auch wenn die Parzellierung sich nicht mehr nach der Staatsangehörigkeit, sondern nach dem Wohnsitz richtet (Art. 19 Abs. 2 EGV). Diese Parzellierung passt auch nicht zu dem Gedanken eines europäischen Allgemeinwohls. Die Ungereimtheiten wiegen schwer. Denn aus gutem Grund hat *Ortega y Gasset* geschrieben, das Wahlrecht möge zwar als eine geringfügige technische Einzelheit erscheinen, von ihm hänge aber das Heil der Demokratien ab, von welchem Typus und Rang sie immer seien.[42] Die Forderung nach einem einheitlichen Wahlrecht für das Europäische Parlament ist ein Politikum ersten Ranges.

Ähnlich befremdlich wie die Regelung der Parlamentswahl ist die Regelung des Status der nach diesem Wahlrecht gewählten Abgeordneten.[43] In der Vorstellungswelt des deutschen Verfassungsrechts könnte man meinen, dass hierfür die Europäischen Gemeinschaften eine ausschließliche Regelungskompetenz kraft Natur der Sache haben. Dies wäre aber falsch. Zwar findet man einschlägige Regelungen im Primärrecht und in der Wahlakte. Diese betreffen aber nur Teilaspekte. Das Andere ist nationales Recht. So erhalten z.B. gemäß § 9 des deutschen Europaabgeordnetengesetzes die in Deutschland gewählten Abgeordneten des Europäischen

---

40 Vgl. auch Art. 23a Abs. 1 Satz 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes der Republik Österreich: „Die von der Republik Österreich zu entsendenden Abgeordneten zum Europäischen Parlament (...)".

41 Zum Status des EP-Abgeordneten umfassend *Fleuter*, Mandat und Status des Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1991.

42 *Ortega y Gasset*, Der Aufstand der Massen, Taschenbuchausgabe, 1956, S. 117. Zum Wahlrecht ferner *Reich*, (Fn. 12), S. 64 ff., sowie *Huber*, (Fn. 25), S. 40 ff., unter Hinweis auf den neugefassten Art. 190 Abs. 4 EGV. Zu ihm auch *Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. 1, EUV, EGV, Amsterdamer Fassung, Art. 190, Rdnr. 9 ff. (Stand: Januar 2000).

43 Überblick bei *Hölscheidt*, wie zuvor, Art. 190 EGV Rdnr. 39 ff. mit einer Tabelle zur Vergütung bei Rdnr. 45.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Parlaments dieselbe monatliche Entschädigung wie Abgeordnete des Deutschen Bundestages. In der so aufschlussreichen Frage der Finanzen trägt das angeblich europäische Mandat noch nationale Züge, die an die Zeiten erinnern, als die Mitglieder der Versammlung der Europäischen Gemeinschaften von den nationalen Parlamenten entsandt worden sind,[44] und die Rechtsgleichheit ausschließen. Ähnliches ließe sich an dem Beispiel der Parteienfinanzierung aus öffentlichen Kassen, früher Wahlkampfkostenerstattung, aufzeigen.

Die Beispiele verdeutlichen dreierlei: Zwischen dem Kleingedruckten des Parlamentsrechts der Europäischen Union und Modellen ihrer demokratischen Legitimation besteht ein Spannungsverhältnis. Das Kleingedruckte hat etwas Konservatives und warnt vor einem zu forschen Voranschreiten.[45] Legitimationsmodelle zeigen Reformbedarf und weisen Reformen die Richtung.[46] Ein europäisches Mandat beispielsweise gibt es erst in Ansätzen; andererseits sind rechtspolitische Bedenken gegen seine Einführung nicht ersichtlich.

VII. Schluss

Das Thema „Die Legitimation des Europäischen Parlaments" hat einen Reiz, der zugleich eine Gefahr ist. Es lädt ein zu grundsätzlichen Überlegungen, die sich an Modellen orientieren, die im nationalen Rahmen entstanden und verfassungsrechtlich dogmatisiert worden sind. Dies ist reizvoll, weil ein Vergleich Aufschluss über den Status und die Entwicklungsmöglichkeiten des Europäischen Parlamentes gibt. Es ist gefährlich, weil die europäische Integration Lösungen hervorbringt, die sich dogmatisch schwer fassen lassen.

Die Europäische Union, die kein Staat ist und nach Ansicht derzeit fast aller Beteiligten kein Bundesstaat werden soll, kann sich das Modell parlamentarisch-demokratischer Legitimation öffentlicher Gewalt zu eigen machen, auch wenn dieses Modell in einem staatlichen Kontext konzipiert worden ist. Mit dem Europäischen Parlament ist dies geschehen, wobei nur die Grundzüge des Legitimationsmodells festliegen, für Ausgestaltungen aber Spielraum ist und die derzeitige Rechtslage noch nicht frei von Ungereimtheiten ist. Die Stellung des Europäischen

---

44 Kritik schon bei *Oppermann/Kilian*, (Fn. 6), S. 386 f.

45 Doch auch auf der „progressiven" Seite gibt es Modelle, die dem Europäischen Parlament teilweise die Rolle zuweisen, die Nationalstaaten zu repräsentieren; vgl. etwa die Europarede des Bundesaußenministers *Fischer* vom 12. Mai 2000 (http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/fce/fcespez2/fischer.htm), Rdnrn. 34 und 35.

46 Zu Entwicklungsperspektiven *Pernice*, Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung, JöR 48 (2000), S. 205 (224 f.), ausgehend von seiner Konstruktion eines Verfassungsverbundes.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Parlaments ist inzwischen so stark, dass nicht mehr die Stärkung, sondern die gemeinwohlverpflichtete Ausübung seiner Kompetenzen im Mittelpunkt des politischen Interesses stehen muss.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-374 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -