Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament als Achillesferse der europäischen Demokratie

Enrico Peuker*

Inhalt

I. Der Vertrag von Lissabon 453
II. Das Wahlrecht in der europäischen Demokratie 456
1. Duale demokratische Legitimation der EU 456
2. Rechtsquellen des Wahlrechts zum Europäischen Parlament 458
3. Integration durch Wahlen 459
4. Integration der Wahlen – Das „wahlrechtliche Demokratiedefizit" 460
5. Nationale Parlamente als Vermittler demokratischer Legitimation 465
III. Zusammenfassung und Ausblick 467

I. Der Vertrag von Lissabon

Das Scheitern der Referenden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa in Frankreich und den Niederlanden und die Absage einer solchen Abstimmung in weiteren Mitgliedstaaten brachten den Konstitutionalisierungsprozess der Europäischen Union ins Wanken. Dramatische Akzeptanz- und Legitimationskrisen der EU wurden diagnostiziert. Das Integrationsprojekt Europa schien erschöpft.[1]

---

* Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrags im Arbeitskreis 1 „Die Zukunft der EU nach dem Lissabon-Vertrag: Zwischen Fragmentierung und Politisierung" unter der Leitung von Prof. Dr. Christian Calliess LL.M. auf dem VIII. Interdisziplinären Kongress „Junge Wissenschaft und Europa" der Hanns Martin Schleyer-Stiftung vom 29./30. Mai 2008 in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Idee und Konzeption des Vortrags gehen auf die Zusammenarbeit mit Dennis Seifarth und Dr. Oliver W. Lembcke zurück. Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht von Prof. Dr. Matthias Ruffert an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

1 *Weidenfeld*, Die Europäische Verfassung – von der Krise zur Chance, in: Epiney/Haag/Heinemann (Hrsg.), Die Herausforderung von Grenzen, Fs. für Bieber, 2007, S. 68 f.; zur Suche nach den Gründen für die Ablehnung auch *Geerlings*, Der Europäische Verfassungsprozess nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, DVBl. 2006, S. 129 ff.; *von*

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

In der daraufhin selbst verordneten „Phase des Nachdenkens" wurden verschiedene Möglichkeiten erörtert, um auf die diffusen Ablehnungsgründe zu reagieren und gleichsam die Verfassungskrise zu beenden. Dabei reichte das Spektrum der Handlungsvorschläge von völliger Aufgabe des Verfassungsprojekts und revolutionären Lösungen jenseits des Rechts über die Abtrennung von Verfassungsteilen bis zur Anpassung und Ergänzung des Verfassungsvertrags.[2] Mit dem Ziel, die Substanz des Verfassungsvertrags zu erhalten, gab der Europäische Rat indes bei seiner Tagung am 21. und 22. Juni 2007 in Brüssel der Regierungskonferenz in einem detaillierten Mandat auf, einen endgültigen Reformvertrag auszuarbeiten.[3] Um den vermeintlichen Ablehnungsgründen zu begegnen, sollte dabei auf die Verwendung der Begriffe „Verfassung", „Außenminister der Union", „Gesetz" und „Rahmengesetz" ebenso verzichtet werden wie auf die Staatssymbole Flagge, Hymne und Leitspruch für die EU sowie die ausdrückliche Normierung des Vorrangs des Unionsrechts. Die Einigung der Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel am 18. und 19. Oktober 2007 in Lissabon auf einen endgültigen Vertragstext[4] und dessen Unterzeichung am 13. Dezember 2007 bildeten schließlich das Ergebnis der „Phase des Nachdenkens".[5] Dieser sogenannte „Reformvertrag" ändert die bestehenden Verträge und modifiziert zugleich das institutionelle System im europäischen Verfassungsverbund.[6]

Arnim, Wohin treibt Europa?, NJW 2007, S. 2531 ff.; *Cuntz*, Zur Zukunft der Europäischen Union nach den gescheiterten Verfassungsreferenden, Ein Konzept, in: Epiney/Haag/Heinemann (Hrsg.), Die Herausforderung von Grenzen, Fs. für Bieber, 2007, S. 54 ff.

2 *Mayer*, Wege aus der Verfassungskrise – Zur Zukunft des Vertrags über eine Verfassung für Europa, JZ 2007, S. 593 ff.; *Rabe*, Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrags, NJW 2007, S. 3153; *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, Einführung mit Synopse, 2. Aufl. 2008, S. 23 ff.

3 Mandat für die Regierungskonferenz, Dok. 11218/07, http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st11/st11218.de07.pdf (20.8.2008). Dazu im Überblick *Terhechte*, Verfassung ohne Rhetorik – Zur neuen Gestalt der Europäischen Union, EuZW 2007, S. 521.

4 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 1; konsolidierte Fassung der Verträge, ABl. Nr. C 115 v. 9.5.2008, S. 1.

5 Nach der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon durch die Staats- und Regierungschefs hat Ende 2007 das Ratifizierungsverfahren in den einzelnen Mitgliedsstaaten begonnen. Nach dem ablehnenden irischen Referendum am 12.6.2008 ist derzeit offen, ob der Vertrag von Lissabon wie geplant zum 1.1.2009 in Kraft treten kann. Zudem stehen in der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik noch Entscheidungen der Verfassungsgerichte aus.

6 Überblick bei *Richter*, Die EU-Verfassung ist tot, es lebe der Reformvertrag! – Übersicht über Zeitplan, Streichungen, Ergänzungen und Übernahmen aus dem Verfassungsentwurf, EuZW 2007, S. 631 ff.; *Oppermann*, Die Europäische Union von Lissabon, DVBl. 2008, S. 473 ff.; *Schiffauer*, Zum Verfassungszustand der Europäischen Union nach Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon, EuGRZ 2008, S. 3 ff.; *Mayer*, Die Rückkehr der Europäischen Verfassung?, Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon, ZaöRV 67 (2007), S. 1141 ff.; *Müller-Graff*, Der Vertrag von

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Zentrales Thema ist dabei die Stärkung der Demokratie auf europäischer Ebene. Dies wird mit der Einführung eines neuen Titels II „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze" in die neue Fassung des EUV deutlich. So betont Art. 9 EUV n.F. den Grundsatz der Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger als demokratisches Grundmerkmal. Artikel 10 EUV n.F. schreibt die repräsentative Demokratie als Grundsatz für die EU fest, der in Art. 11 EUV n.F. um den Grundsatz der partizipativen Demokratie ergänzt wird. Mit der europäischen Bürgerinitiative hält erstmals ein plebiszitäres Element Einzug in das Unionsverfassungsrecht. Gemäß Art. 11 Abs. 4 Satz 1 EUV n.F. können Unionsbürger nach Erreichen eines Mindestquorums die Initiative ergreifen und die Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Unionsbürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Die Einführung der europäischen Bürgerinitiative ist als Reaktion auf die Forderung nach einer direktdemokratischen Legitimation der EU zu verstehen.[7] Artikel 12 EUV n.F. enthält schließlich Regelungen darüber, wie die nationalen Parlamente aktiv zur guten Arbeitsweise der Union beitragen.

Der Reformvertrag wertet auch die Stellung des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge nicht unerheblich auf: Gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 EUV n.F. wird das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat als gleichberechtigter Gesetzgeber im Mitentscheidungsverfahren, dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, tätig, wobei die Materien des Mitentscheidungsverfahrens ausgeweitet werden.[8] Das Parlament übt gemeinsam mit dem Rat die Haushaltsbefugnisse aus. Es erfüllt darüber hinaus auch Aufgaben der politischen Kontrolle sowie Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verträge und wählt schließlich den Präsidenten der

---

Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, integration 2008, S. 123 ff.; *Streinz*, Die „Verfassung" der Europäischen Union nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages und dem Vertrag von Lissabon, ZG 2008, S. 115 ff.; *Weber*, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008, S. 7 ff.; *Terhechte*, Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?, EuR 2008, S. 143 ff.

7 *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union, Kommentar der Grundlagenbestimmungen, 2006, Art. I-47, Rdnr. 14; *Epiney*, Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger, Zu den Rechten der Unionsbürger in der Verfassung für Europa, in: Kadelbach (Hrsg.), Europäische Verfassung und Demokratie, 2006, S. 40 ff.; *Weber*, Europäischer Verfassungsvertrag und partizipative Demokratie, in: Ipsen/Stüer (Hrsg.), Europa im Wandel, Fs. für Rengeling, 2008, S. 669 ff.; siehe auch *Oppermann*, Eine Verfassung für die Europäische Union, Der Entwurf des Europäischen Konvents, 2. Teil, DVBl. 2003, S. 1240, der in der Bürgerinitiative eine nützliche Parallele zum Aufforderungsrecht des Ministerrats an die Kommission gem. Art. 241 AEUV erblickt.

8 Vgl. dazu die Übersicht in Anlage 3 und 4 des Berichts über den Vertrag von Lissabon (2007/2286 (INI)) des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des EP, Plenarsitzungsdokument A6-0013/2008, S. 67 ff.; *Hofmann/Wessels*, Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, integration 2008, S. 12 f.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kommission. Zu Recht wird daher von einer fortschreitenden Parlamentarisierung der Europäischen Union gesprochen.[9]

Gleichzeitig kommt der Unionsbürgerschaft größere Bedeutung zu. Gemäß Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 EUV n.F. werden nicht mehr die „Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten" (so die Formulierung des geltenden Art. 189 Abs. 1 EGV), sondern die Unionsbürger im Europäischen Parlament repräsentiert. Mit dieser Änderung der Bezeichnung des demokratischen Legitimationssubjekts soll der integrierende Charakter des Europäischen Parlaments im komplexen Gefüge der mehrstufigen föderalistischen Gesamtkonzeption der Europäischen Union hervorgehoben werden.[10]

Der Zusammenhang zwischen der Parlamentarisierung der Union und der Betonung des normativen Individualismus durch die Hervorhebung der Unionsbürgerschaft im Vertrag von Lissabon ist Funktionsvoraussetzung für die Entwicklung der EU zu einem parlamentarisch-repräsentativen System und zugleich Selbstverpflichtung. Vor diesem Hintergrund ist Art. 10 Abs. 1 EUV n.F. zu verstehen, demzufolge die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie beruht.

Inwieweit der Vertrag von Lissabon aber tatsächlich das selbst gesetzte Ziel der Stärkung der Demokratie in der EU verwirklichen kann, hat sich am Prüfstein der demokratischen Legitimation der Europäischen Union zu erweisen.

II. Das Wahlrecht in der europäischen Demokratie

1. Duale demokratische Legitimation der EU

Die Europäische Union bedarf als eigene Rechts- und Herrschaftsordnung demokratischer Legitimation.[11] Sie beruht auf einer doppelten Legitimationsbasis.[12]

---

9 *Ruffert*, Perspektiven der europäischen Verfassungsgebung, ThürVBl. 2005, S. 51 f.; *Chopin/Jamet*, The Distribution of MEP seats in the European Parliament between the Member States: both a democratic and diplomatic issue, Fondation Robert Schuman European Issues No. 71, 2007; *Pöttering*, Der Präsident hat selbstverständlich Stimmrecht, F.A.Z. v. 27.10.2007, S. 8, der im EP den „Gewinner des Reformvertrages" erkennt.

10 *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 7), Art. I-20, Rdnr. 2; *Sack*, Die EU als Demokratie – Plädoyer für eine europäische Streitkultur, ZEuS 2007, S. 476 ff.; *Streinz/Ohler/Herrmann*, (Fn. 2), S. 52 f.; *Aust*, Von Unionsbürgern und anderen Wählern, Der Europäische Gerichtshof und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, ZEuS 2008, S. 270; *Pernice*, Der Vertrag von Lissabon – Ende des Verfassungsprozesses der EU?, EuZW 2008, S. 65. Nach *Schönberger*, Unionsbürger, Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, 2005, S. 499 f., ist das Legitimationssubjekt die föderativ gegliederte Gesamtheit der Unionsbürger.

11 *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 7), Art. I-20, Rdnr. 4; *ders.*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Demokratische Legitimation wird zum einen indirekt über die mitgliedstaatlichen Parlamente vermittelt. Diese entsenden demokratisch legitimierte Vertreter in den Rat und benennen Mitglieder der Kommission sowie andere Amtswalter der EU. An sie ist das Handeln der europäischen Organe rückgekoppelt.[13] Zum anderen wird demokratische Legitimation unmittelbar über das direkt gewählte Europäische Parlament hergestellt. Mit dem Vertrag von Lissabon wird dieses verfassungstheoretische Legitimationsmodell nun erstmals im Unionsverfassungsrecht normiert.[14] Beide Legitimationsstränge stehen selbständig und gleichwertig nebeneinander und sind aufeinander bezogen.[15] Sie sollen ein hinreichendes Legitimationsniveau gewährleisten, indem eine niedrigere Legitimationsleistung des einen Strangs durch eine entsprechend höhere Legitimationsvermittlung im anderen Strang ausgeglichen wird.[16] Über beide Stränge sollen also hinreichende Partizipationsmöglichkeiten des Einzelnen bei den Grundentscheidungen europäischer Politik gesichert werden. Dabei ist die wichtigste Partizipationsmöglichkeit auf der Unionsebene das Wahlrecht zum Europäischen Parlament.[17] Mit Blick auf die demokratische Legitimation nimmt das Wahlrecht trotz des vermeintlich bloß technischen Charakters eine zentrale Rolle ein.[18] Die Frage nach der Sitzverteilung

---

aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive, 1995, S. 70; *Lübbe-Wolff*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 249 ff., die sich mit den Argumenten gegen einen Bedarf an demokratischer Legitimation der EU auseinandersetzt.

12 Dazu statt vieler *Lübbe-Wolff*, (Fn. 11), S. 255 ff.; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2007, Art. 189 EGV, Rdnr. 6; *Huber*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 189 EGV, Rdnr. 29 ff.

13 *Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 2007, Art. 189 EGV, Rdnr. 25.

14 Gemäß Art. 10 Abs. 2 EUV n.F. sind die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten (Satz 1). Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- und Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen (Satz 2).

15 *Magiera*, Das Europäische Parlament als Garant demokratischer Legitimation in der EU, in: Due/Lutter/Schwarze (Hrsg.), Fs. für Everling, Bd. I, 1995, S. 798 f.

16 *Calliess*, Das Demokratieprinzip im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, Eine Analyse mit Blick auf den Konventsentwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag, in: Bröhmer u.a. (Hrsg.), Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte, Fs. für Ress, 2005, S. 403; *Huber*, in: Streinz, (Fn. 12), Art. 189 EGV, Rdnr. 31.

17 *Huber*, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002, S. 76; *ders.*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker?, Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union, in: Drexl/Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 40; *Aust*, (Fn. 10), S. 254.

18 *Heintzen*, Die Legitimation des Europäischen Parlaments, ZEuS 2000, S. 387, mit Verweis auf *Ortega y Gasset*, Der Aufstand der Massen, 1956, S. 117, demzufolge das Heil der Demokratien, von welchem Typus und Rang sie auch immer seien, von einer geringfügigen technischen Einzelheit abhängt: vom Wahlrecht; vgl. auch *Haag*, Unionsbürgerschaft und Europäisches Wahlrecht, in: Epiney/Haag/Heinemann, (Fn. 1), S. 137 f.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

im Europäischen Parlament und der Einheitlichkeit des Wahlrechts hat geradezu konstitutive Bedeutung – Wahlrecht ist politisches Machtrecht.[19] Um aber die Bedeutung des über die Wahlen zum Europäischen Parlament vermittelten demokratischen Legitimationsbeitrags zu bemessen, ist es erforderlich, die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts näher zu beleuchten. Zweifel an der hinreichenden demokratischen Legitimation durch die Wahlen zum Europäischen Parlament könnten sich nämlich insbesondere im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit ergeben.

2. Rechtsquellen des Wahlrechts zum Europäischen Parlament

Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament speist sich aus europarechtlichen und mitgliedstaatlichen Regelungen, deren Zusammenschau Auskunft über den Umfang der wahlrechtlichen Gewährleistungen gibt. Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts sind zum einen die derzeit geltenden Art. 19 und 190 EGV, der Akt zur Einführung allgemeiner und unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung vom 30. September 1976 (Direktwahlakt – DWA)[20] sowie die Richtlinie 93/109/EG.[21] Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, insbesondere Art. 8 Abs. 1 DWA, lassen indes Raum für mitgliedstaatliche Regelungen zur Durchführung der Wahlen zum Europäischen Parlament, die teilweise nicht unerheblich voneinander abweichen und damit Durchbrechungen der Wahlrechtsgleichheit Vorschub leisten.[22] So hat der EuGH beispielsweise in zwei Entscheidungen jüngeren Datums bestätigt, dass beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts die Mitgliedstaaten für die Bestimmung der Voraussetzungen des aktiven und passiven Wahlrechts für die Wahlen zum Europäischen Parlament zuständig sind.[23] In Deutschland enthalten das Europawahlgesetz (EuWG)[24] und die Europawahlordnung[25]

---

19 *Lembcke*, Hüter der Verfassung, Eine institutionentheoretische Studie zur Autorität des Bundesverfassungsgerichts, 2007, S. 252.

20 BGBl. 1977 II, 734; zuletzt geändert durch den Amsterdamer Vertrag v. 2.10.1997, BGBl. 1998 II, 387, und den Beschluss 2002/772 v. 25.6.2002 und 23.9.2002, ABl. Nr. L 283 v. 21.10.2002, S. 1, in Kraft getreten in allen Mitgliedstaaten am 1.4.2004, BGBl. 2004 II, 520.

21 RL 93/109/EG des Rates über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. Nr. L 329 v. 30.12.1993, S. 34.

22 Dazu *Farell/Scully*, Electing the European Parliament: How Uniform are "Uniform" Electoral Systems?, JCMS 43 (2005), S. 976; eine detaillierte Übersicht findet sich bei *Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 13), Art. 190 EGV, Rdnr. 32.

23 Freilich unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere des Grundsatzes der Gleichbehandlung: EuGH, Rs. C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich,* Slg. 2006, I-7917, Rdnr. 78; EuGH, Rs. C-300/04, *Eman und Sevinger,* Slg. 2006, I-8055, Rdnr. 61; vgl. dazu *Dörr*, Die Unionsbürgerschaft zwischen Auffanggrundfreiheit und demokratischer Legitimation, in: Ipsen/Stüer, (Fn. 7), S. 210 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Einzelheiten des Wahlrechts. Wo jedoch einschlägige europarechtliche Vorschriften vorhanden sind, kommt ein Rückgriff auf nationale Regelungen zum Wahlverfahren nicht mehr in Betracht.

3. Integration durch Wahlen

Eine erste Annäherung an das Problem der Wahlrechtsgleichheit bei den Wahlen zum Europäischen Parlament bietet eine historische Betrachtung der Entwicklung des Europäischen Parlaments. Hier offenbart sich ein Zusammenhang zwischen der Wahlrechtsgleichheit einerseits und dem Bedeutungswandel des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge bzw. dem Stand der europäischen Integration andererseits, der im Folgenden kurz skizziert werden soll.[26]

Der Bedeutungswandel des Europäischen Parlaments lässt sich am Wandel seiner Funktionen ablesen. Nach der klassischen Parlamentstheorie kommen einem demokratisch gewählten Parlament Beratungs-, Kontroll-, Kreations- und Legislativfunktionen zu.[27] Vor der ersten Direktwahl 1979 erfüllte das Europäische Parlament keine dieser Funktionen. Bezeichnenderweise wurde es in den Gründungsverträgen auch nur als „Versammlung"[28] eingesetzt, deren Abgeordnete nach einem von jedem Mitgliedstaat bestimmten Verfahren aus den nationalen Parlamenten entsandt wurden.[29] Das Problem der Wahlrechtsgleichheit stellte sich mangels einer Direktwahl bis zu diesem Zeitpunkt also gar nicht. Erst nach mehreren Anläufen[30] ließ sich eine Direktwahl auf der Grundlage des Direktwahlakts

---

24 Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland v. 16.6.1978, in der Fassung der Bekanntmachung v. 8.3.1994, BGBl. 1994 I, 423, 555, zuletzt geändert durch Art. 1 und 2 des Gesetzes v. 15.8.2003, BGBl. 2003 I, 1655, 2004 I, 622, 1738.

25 Europawahlordnung v. 27.7.1988 in der Fassung der Bekanntmachung v. 2.5.1994, BGBl. 1994 I, 957, zuletzt geändert durch Art. 1 und 2 der VO v. 12.12.2003, BGBl. 2003 I, 2551, 2004 I, 622.

26 Vgl. dazu *Lembcke*, (Fn. 19), S. 410 ff.

27 Vgl. *Bagehot*, The English Constitution, 1993, S. 153 ff.; kritisch zur Übertragung der klassischen Parlamentsfunktionen auf das EP *Koch*, Der Abgeordnete als Vertreter des europäischen Volkes?, Die Demokratietheorie vor der Bewährungsprobe, EuR 1978, S. 336; *Bryde*, Demokratisches Europa und Europäische Demokratie, in: Gaitanides (Hrsg.), Europa und seine Verfassung, Fs. für Zuleeg, 2005, S. 134 ff.

28 Die Versammlung bezeichnete sich durch eine Entschließung v. 30.3.1962 als Europäisches Parlament, ABl. Nr. 31 v. 1962, S. 1045. Für den offiziellen Sprachgebrauch verbindlich wurde die Bezeichnung aber erst durch Art. 3 Abs. 1 EEA primärrechtlich eingeführt.

29 Sog. Doppelmandat; vgl. *Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 13), Art. 190 EGV, Rdnr. 12.

30 Mit dem Dehousse-Entwurf kam das EP bereits 1960 dem in Art. 138 Abs. 3 EGV a.F. niedergelegten Auftrag nach, ABl. Nr. 37 v. 1960, S. 834. Diesen Entwurf nahm der Rat indes nicht an. Erst der Patijn-Entwurf des EP von 1975 wurde vom Rat mit dem DWA im Wesentlichen

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verwirklichen. Mit diesem Akt sollte der bis dahin vorhandene Teufelskreis – vor einer Direktwahl benötigt das Parlament erst mehr Kompetenzen; das Mehr an Kompetenzen setzt aber eine direkte Form der demokratischen Legitimation durch Wahlen voraus – durchbrochen werden. Damit war zugleich der Weg hin zu einer Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaft eröffnet, was den Prozess der europäischen Integration auch insgesamt voranbringen sollte.[31] Mit den Vertragsrevisionen von Maastricht, Amsterdam und Nizza konnte schließlich eine kontinuierliche Zunahme an Beratungs- und Kontrollfunktionen bis hin zu echten Gestaltungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments verzeichnet werden.[32] Das Europäische Parlament vermittelt nunmehr eine eigenständige demokratische Legitimation, die ergänzend neben die demokratische Legitimation der Europäischen Union durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten trat und die sich noch verstärken ließe, wenn es nach einem in allen Mitgliedstaaten übereinstimmenden Wahlrecht gewählt würde sowie sein Einfluss auf die Politik und Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften wüchse.[33] Deutlich wird hier, dass die Beurteilung der Wahlrechtsgleichheit vom Stand der europäischen Integration abhängig ist. Je weiter die Integration voranschreitet, desto stärker ist die Wahlrechtsgleichheit zu formalisieren. Mit dem durch den Vertrag von Lissabon erreichten europäischen Integrationsstand – gemessen an den Parlamentskompetenzen – sind nunmehr streng formale Anforderungen an die Wahlrechtsgleichheit zu stellen.

4. Integration der Wahlen – Das „wahlrechtliche Demokratiedefizit"

Auch nach dem Vertrag von Lissabon sind aber weiterhin rechtfertigungsbedürftige Verzerrungen der streng formalen Wahlrechtsgleichheit festzustellen. Diese entstehen unter anderem durch ein nicht einheitliches Wahlverfahren sowie einer ungleichen Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Auf den letzten Punkt soll nachfolgend ausführlicher eingegangen werden.

übernommen, ABl. Nr. C 32 v. 11.2.1975, S. 15. Dazu anschaulich die Schilderungen des Berichterstatters *Patijn/Millar*, Working on the Direct Elections to the European Parliament (1973-1979), in: Epiney/Haag/Heinemann, (Fn. 1), S. 159 ff.

31 *Partsch*, Das Wahlverfahren und sein Einfluß auf die Legitimation des Europäischen Parlaments, EuR 1978, S. 296. Zu den damaligen Erwartungen in Bezug auf den DWA etwa *Constantinesco*, Das direkt gewählte Parlament, Bilanz und Perspektiven, in: Bieber/Bleckmann/Capotorti u.a. (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, Gedächtnisschrift für Sasse, 1981, S. 254 f.

32 *Steunenberg/Thomassen*, The European Parliament: Moving toward Democracy in the EU, 2002, S. 2 ff; *Hofmann/Wessels*, (Fn. 8), S. 11 f.; *Terhechte*, (Fn. 6), S. 162; EGMR, *Matthews/The United Kingdom*, NJW 1999, S. 3109 f., Rdnr. 50 ff.

33 BVerfGE 89, 155 (185 f.).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Sitzverteilung im Europäischen Parlament richtet sich nach einem sogenannten ponderierten Schlüssel, d.h. die Zahl der auf die Mitgliedstaaten entfallenden Sitze ist nicht genau proportional zur Einwohnerzahl. Stattdessen werden größere Länder tendenziell benachteiligt, kleinere Länder indessen begünstigt. Dieses Missverhältnis kann an folgendem Beispiel veranschaulicht werden: Während Malta als der Mitgliedstaat mit der geringsten Bevölkerungszahl (0,40 Mio. Einwohner) 5 Sitze im Europäischen Parlament innehat, kommen Deutschland (82,50 Mio. Einwohner) nach geltender Rechtslage lediglich 99 Sitze zu. Wenn aber jedem Mandat dieselbe Einwohnerzahl gegenüberstünde, müssten Deutschland 131,45 Mandate, Malta jedoch nur 0,64 Mandate zustehen. Zum gegenwärtigen Stand vertritt ein deutscher Abgeordneter 832.707 Einwohner, ein maltesischer Abgeordneter aber nur 80.800 Einwohner.[34] Dieses Verhältnis wird durch den Vertrag von Lissabon sogar noch verschärft: Am Grundsatz der degressiven Proportionalität[35] orientiert, soll jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 EUV n.F. mindestens 6, jedoch nicht mehr als 96 Sitze erhalten. Malta erhält demzufolge einen Sitz zusätzlich, während Deutschland drei Sitze einbüßt.

Obwohl sich der Vertrag von Lissabon in Art. 9 EUV n.F. dem demokratischen Grundsatz der Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger verschrieben hat, wird die unterschiedliche Sitzverteilung dem demokratischen Postulat „one man, one vote" nicht gerecht. Mit seiner Stimme hat der maltesische Wähler einen zumindest rechnerisch größeren Einfluss auf die Politik im Europäischen Parlament als ein deutscher Wähler. Darin liegt ein evidenter Verstoß gegen den demokratischen Grundsatz egalitärer Teilhabe aller Bürger. Demokratische Gleichheit verlangt gleiche Repräsentation,[36] Verzerrungen der demokratischen Gleichheit sind rechtfertigungsbedürftig. Die wichtigsten in dieser Diskussion um die Wahlrechtsgleichheit vorgebrachten Rechtfertigungsgründe verdienen eine genauere Beachtung.

---

34 Zahlen nach Anhang 1 des Berichts über die Zusammensetzung des EP (2007/2169 (INI)), des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des EP, Plenarsitzungsdokument A6-0351/2007, S. 20.

35 Dieser Grundsatz wird im Vertrag von Lissabon nicht klar definiert; vgl. auch *Schreiber*, Die Wahl zum Europäischen Parlament in der Bundesrepublik Deutschland, Neue Rechtsgrundlagen im Vorfeld der Konstitutionalisierung der Europäischen Union, NVwZ 2004, S. 28; *Streinz/Ohler/Herrmann*, (Fn. 2), S. 53. Das EP versteht darunter, dass das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Zahl von Sitzen jedes Mitgliedstaats in Abhängigkeit von seiner jeweiligen Bevölkerung variieren muss, so dass jeder Abgeordnete eines bevölkerungsreicheren Mitgliedstaats mehr Bürger vertritt als jeder Abgeordnete eines bevölkerungsärmeren Mitgliedstaats und umgekehrt, aber auch, dass kein bevölkerungsärmerer Mitgliedstaat über mehr Sitze verfügt als ein bevölkerungsreicherer Mitgliedstaat; vgl. 6. Erwägungsgrund des Berichts über die Zusammensetzung des EP (2007/2169 (INI)) des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des EP, Plenarsitzungsdokument A6-0351/2007, S. 5.

36 *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 7), Art. I-45, Rdnr. 5; *Calliess*, in: Bröhmer u.a., (Fn. 16), S. 413; *Chopin/Jamet*, (Fn. 9), I, 1.2; *Lübbe-Wolff*, (Fn. 11), S. 248.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Auf der Grundlage der sehr großen Bevölkerungsunterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten wird die unterschiedliche Sitzverteilung integrationspolitisch durch einen Verweis auf die besonderen Interessenlagen der kleinen Mitgliedstaaten gerechtfertigt. Deren vitales Interesse an einer ausreichenden Repräsentation im Europäischen Parlament könne nur dann erfüllt werden, wenn die Vertretung aller in den Mitgliedstaaten relevanten politischen Gruppen, wenigstens aber der Regierungsmehrheit und der Opposition gewährleistet sei; die kleinsten Mitgliedstaaten bräuchten daher eine Mindestvertretung, die größer als 1 sein sollte.[37] Dagegen ist jedoch zum einen einzuwenden, dass sich die Relevanz der politischen Gruppen aus europäischer Perspektive gerade wegen der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen nicht verlässlich und einheitlich feststellen lässt; große Regierungsparteien eines Mitgliedstaats können in einem anderen Mitgliedstaat leicht unbedeutende Splitterparteien sein.[38] Zum anderen besteht für die Repräsentation aller auf nationaler Ebene politisch relevanten Gruppen mit Blick auf die Herausbildung von europäischen Fraktionen und Parteien auch kein Bedarf: Die Handlungsfähigkeit des Parlaments aufgrund einer zügigen Mehrheitsbildung ist nämlich eher gewährleistet, wenn die Mehrheiten nicht erst unter zahlreichen nationalen Splittergruppen gesucht werden müssen, sondern durch die Zusammenarbeit von europäischen Parteien bzw. Fraktionen im Europäischen Parlament hergestellt werden können.[39] Ein Mindestkontingent folgt aus dieser Begründung also nicht zwingend, erst recht nicht in der im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Höhe.

Als weiteres Argument für eine ponderierte Sitzverteilung wird angeführt, dass aus Funktionalitäts- und Effizienzerwägungen heraus die Gesamtanzahl der Parlamentarier begrenzt werden müsse; eine direkt proportionale Sitzverteilung im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße, die von einem Mindestkontingent kleiner Mitgliedstaaten ausgeht, also nicht in Betracht kommen könne.[40] Das Funktionalitätsargument ist für sich betrachtet zwar durchaus berechtigt. Es gibt eine zahlenmäßige Grenze, bei deren Überschreitung die Arbeitsfähigkeit des Parlaments nicht mehr gesichert ist, auch wenn sich die genaue Zahl nur bedingt bestimmen lässt.[41] Die

---

37 *Kluth*, (Fn. 11), S. 70; *ders.*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 12), Art. 190 EGV, Rdnr. 10; *Arndt*, Distribution of Seats at the European Parliament, Democratic Political Equality, Protection of Diversity and the Enlargement Process, in: Bodnar u.a. (Hrsg.), The emerging constitutional law of the European Union, German and Polish perspectives, 2003, S. 105.

38 So bereits *Lenz*, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, Unverwirklichte Vorgabe der Gemeinschaftsverträge, 1995, S. 239.

39 Zu den Gruppen im EP *Corbett/Jacobs/Shackleton*, The European Parliament, 7. Aufl. 2007, Kapitel 5; *Johannson/Zervakis*, European Political Parties between Cooperation and Integration, 2002.

40 *Bryde*, (Fn. 27), S. 134.

41 *Lenz*, (Fn. 38), S. 236.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Schlussfolgerung, die daraus gezogen wird, beruht jedoch auf einer falschen Annahme und vermag daher ebenfalls nicht zu überzeugen: Gerade weil eine Mindestsitzanzahl nicht gerechtfertigt werden kann, ist eine die Bevölkerungsverhältnisse stärker berücksichtigende Sitzverteilung möglich, ohne dass eine Sitzzahl erreicht wird, die effektive Parlamentsarbeit verhindert. Zudem verdeutlicht ein Verfassungsvergleich mit den Mitgliedstaaten und insbesondere den Vereinigten Staaten von Amerika, dass die Parlamentsfunktionen auch wirksam durch weniger Parlamentarier wahrgenommen werden können.[42]

Schließlich soll der ponderierte Schlüssel durch einen Kompromiss zwischen dem völkerrechtlichen Grundsatz der Staatengleichheit und dem demokratischen Grundsatz eines egalitären Wahlrechts gerechtfertigt werden.[43] Selbst wenn schon die Frage, ob der völkerrechtliche Grundsatz der Staatengleichheit im Gemeinschaftsrecht überhaupt Geltung beanspruchen darf, mit guten Gründen bezweifelt werden kann,[44] wirkt das Argument der Staatengleichheit auf der Suche nach Rechtfertigungsgründen für die ponderierte Sitzverteilung *prima vista* jedoch geradezu selbstwidersprüchlich und undemokratisch.[45] In einem Europäischen Parlament mit europäischen Parteien und Fraktionen darf die gleiche Teilhabe von Staaten gar kein Kriterium für die Sitzvergabe sein, schließlich werden im Europäischen Parlament nicht die Mitgliedstaaten, sondern die Unionsbürger vertreten. Es ist also nicht nachvollziehbar, warum in einer Bürgerkammer die Gleichheit der Staaten Berücksichtigung finden sollte. In der Föderalismustheorie bildet gerade das Zwei-Kammer-System den Kompromiss zwischen einer Vertretung nach Einwohnerzahl und gleicher Vertretung der Teilstaaten ab.[46] Eine institutionell saubere und zukunftsfähige Lösung in der föderalen Ordnung der EU wäre daher

---

42 Deutscher Bundestag: 598; Assemblée nationale (Frankreich): 577; Camera dei deputati (Italien): 630; United States House of Representatives: 435.

43 BVerfG, NJW 1995, S. 2216; *Huber*, in: Streinz, (Fn. 12), Art. 189 EGV, Rdnr. 31; *Haltern*, Europarecht, 2005, S. 115.

44 Zu dieser Frage vgl. statt aller *Lenz*, (Fn. 38), S. 225 m.w.N., demzufolge das Gemeinschaftsrecht eine vom Völkerrecht unabhängige Rechtsordnung, die Europäische Gemeinschaft aber zumindest eine hochgradig spezialisierte, mit zahlreichen Eigentümlichkeiten ausgestattete Internationale Organisation darstellt, so dass die Grundsätze des Völkerrechts allenfalls am Rande zur Lückenausfüllung zur Anwendung kommen können. Außerdem begründe dieser Grundsatz nur ein Gebot der formalen Gleichheit der Staaten, verlange aber keine materielle Gleichbehandlung.

45 So schon frühzeitig *Kaiser*, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, VVDStRL 23 (1966), S. 16.

46 Dieser sog. *Connecticut-Compromise* hat in der amerikanischen Verfassung in U.S.Const. art. I § 2 subsec. 3 cl. 3 (sog. *reapportionment*) und U.S.Const. art. I § 3 cl. 1 seinen Niederschlag gefunden; vgl. *Brugger*, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. Aufl. 2001, S. 33 f.; *Hay*, US-Amerikanisches Recht, 3. Aufl. 2005, S. 15; *Tribe*, American Constitutional Law, 2. Aufl. 1988, S. 1063 ff.; *Bryde,* (Fn. 27), S. 133.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die klare Trennung zwischen einer Bürgerkammer, in der auf der Grundlage eines einheitlichen Wahlverfahrens mit transnationalen Listen bzw. eines entsprechenden, von Staatengrenzen losgelösten Zuschnitts der Wahlkreise das demokratische Prinzip „one man, one vote" gilt sowie europäische politischen Parteien eine zentrale Rolle spielen, und einer Staatenkammer, in der der Grundsatz der Staatengleichheit verwirklicht werden kann.[47] Diese Lösung scheint jedoch wegen der Entstehungsgeschichte der EU noch Zukunftsmusik: Die bisherige Sitzverteilung spiegelt die völkerrechtlichen Wurzeln der EU als internationale Organisation wider und trägt dem besonderen Charakter der EU als Staatenverbund Rechnung.[48] Je mehr sich die EU aber vom Vorbild einer internationalen Organisation entfernt, desto mehr muss das Kriterium der Bevölkerungsgröße das der Staatengleichheit als Maßstab für die Sitzverteilung verdrängen.[49] Zu berücksichtigen bleibt indes, dass die Mitgliedstaaten auch in der Staatenkammer Rat bei der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit sowohl nach geltendem Recht wie nach dem Vertrag von Lissabon unterschiedliche Stimmgewichte haben.[50] Mit dem neu eingeführten System der doppelten Mehrheit werden die Bevölkerungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Abstimmung berücksichtigt. Entwicklungsvorschläge gehen hier zu einer größeren Parität des Gewichts der Mitgliedstaaten im Rat zugunsten einer genaueren Berücksichtigung der Bevölkerungsgröße bei der Zusammensetzung des Parlaments.[51]

Aus dem Blickwinkel der Demokratie- und Parlamentstheorie sind die zur Rechtfertigung der ponderierten Sitzverteilung im Europäischen Parlament vorgetragenen Argumente wenig überzeugend und noch weniger zwingend. Das Interesse der Mitgliedstaaten an der Wahrung ihres *status quo* dürfte hier „demokratiefreundlicheren" Lösungen bei der Sitzvergabe entgegenstehen. Der Vertrag von Lissabon hat diese Situation nicht verbessert, sondern – wie gezeigt – sogar verschärft. Dieser Umstand verweist auf die Reformunfähigkeit der Europäischen Union in Wahlrechtsfragen und zugleich auf die zweite Seite des allseitig postulierten Demokratiedefizits. Dieses „wahlrechtliche Demokratiedefizit" wird hier nicht durch mangelnde Kompetenzen des Europäischen Parlaments begründet, sondern durch die Verzerrungen einer streng formalisierten Wahlrechtsgleichheit. Die normative

47 Vgl. *Seidel*, Optionen für die Europäische Integration, Discussion Paper C179/2008 des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, S. 31 ff.; zurückhaltender *Bryde*, (Fn. 27), S. 133 f.; vgl. aber auch Punkt 17 im Vorspann des Berichts über die Zusammensetzung des EP (2007/2169 (INI)) des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments, Plenarsitzungsdokument A6-0351/2007, S. 7.

48 *Haltern*, (Fn. 43), S. 115.

49 *Huber*, (Fn. 17), S. 6.

50 Art. 205 Abs. 2 EGV bzw. Art. 238 Abs. 2 und 3 AEUV.

51 Punkt II.3 der Begründung des Berichts über die Zusammensetzung des EP (2007/2169 (INI)) des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments, Plenarsitzungsdokument A6-0351/2007, S. 12 f.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Konsequenz der europäischen Integration durch Wahlen liegt aber in der Integration der Europawahlen selbst. Bis dahin bestehen jedoch die Zweifel an der Vermittlung hinreichender demokratischer Legitimation durch das Europäische Parlament fort.

5. Nationale Parlamente als Vermittler demokratischer Legitimation

Im verfassungstheoretischen Modell der dualen demokratischen Legitimation der EU könnte der schwache Legitimationsbeitrag des Europäischen Parlaments aber durch einen umso stärkeren Legitimationsbeitrag der Mitgliedstaaten ausgeglichen und dadurch das hinreichende Legitimationsniveau sichergestellt werden. Damit ist die Rolle der nationalen Parlamente als Vermittler demokratischer Legitimation angesprochen. Wie oben beschrieben, ist das Handeln der europäischen Organe an die nationalen Parlamente rückgekoppelt. Die mitgliedstaatlichen Parlamente entsenden demokratisch legitimierte Vertreter in den Rat und benennen Mitglieder der Kommission sowie andere Amtswalter der EU. Der Legitimationsbeitrag der nationalen Parlamente ist aber nur dann effektiv, wenn das parlamentarische Kontrollsystem praktikabel ausgestaltet ist.[52]

Die Kontrolle der nationalen Parlamente beschränkte sich bisher auf das Handeln der jeweiligen Regierungen im Rat beim Erlass von Sekundärrecht und war somit Aufgabe der jeweiligen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung und Praxis der einzelnen Mitgliedstaaten.[53]

Diese vorrangig indirekte Kontrolle wird durch den Vertrag von Lissabon nunmehr um Formen der direkten Kontrolle auf europäischer Ebene ergänzt. Neben der ausdrücklichen Betonung der Bedeutung der nationalen Parlamente für die gute Arbeitsweise der Union in Art. 12 EUV n.F. wird im Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ein neuer Frühwarnmechanismus eingeführt, mit dem die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente gestärkt und einer schleichenden mitgliedstaatlichen Kompetenzerosion entgegengewirkt werden soll.[54] Die nationalen Parlamente werden gemäß Art. 4 Protokoll Nr. 2 frühzeitig

52 *Streinz*, (Fn. 6), S. 121. Zur Legitimationsfunktion parlamentarischer Kontrolle umfassend *Dann*, Parlamente im Exekutivföderalismus, Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union, 2004, S. 163 ff.

53 Vgl. Vorspann des Protokolls Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

54 Dazu ausführlich *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, 2007; *Lais*, Die Rolle der nationalen Parlamente in einer künftigen europäischen Verfassung, ZEuS 2003, S. 203; *Crum*, Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?, ELJ 11 (2005), S. 459 f.; *Calliess*, in: Bröhmer u.a., (Fn. 16), S. 419 f.; *Streinz/Ohler/Herrmann*, (Fn. 2), S. 61.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

über Entwürfe für Gesetzgebungsakte unterrichtet und können nach Art. 6 Abs. 1 Protokoll Nr. 2 binnen acht Wochen in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Lehnt ein Drittel der Mitgliedstaaten einen Entwurf eines Gesetzgebungsakts wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip ab, muss der Entwurf gemäß Art. 7 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 Protokoll Nr. 2 überprüft werden. Sodann kann mit einer entsprechenden Begründung nach Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 Protokoll Nr. 2 beschlossen werden, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Ergänzt und verstärkt wird diese frühzeitige direkte Einbindung nationaler Parlamente in den Gesetzgebungsprozess durch die neu geschaffene Möglichkeit der Erhebung einer Subsidiaritätsklage.[55] Gemäß Art. 8 Abs. 1 Protokoll Nr. 2 ist der Gerichtshof für Klagen wegen des Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip zuständig, die nach Maßgabe des Art. 263 AEUV von einem Mitgliedstaat oder von einem Mitgliedstaat im Namen seines Parlaments oder einer Kammer desselben erhoben werden.

Mit der Einführung des Frühwarnmechanismus wird die prozedurale Dimension des Subsidiaritätsprinzips gestärkt.[56] Insofern tragen die beiden Elemente der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente strukturell zur demokratischen Legitimation der EU bei.[57] Bedenken bestehen aber gegenüber der Praktikabilität der Subsidiaritätskontrolle. Zum einen müssen die nationalen Parlamente entsprechende organisatorische Vorkehrungen treffen, um europäische Rechtsetzungsvorschläge zu überprüfen.[58] Die tatsächliche Bereitschaft sowie die sachlichen und zeitlichen Möglichkeiten insbesondere der Parlamente kleinerer Mitgliedstaaten, sich aktiv an der Subsidiaritätskontrolle zu beteiligen, dürften gering ausfallen.[59] Zum anderen dürfte dem Kontrollverfahren das üblicherweise bestehende Loyalitätsverhältnis zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit entgegen-

---

55 Zur früher umstrittenen Frage der Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips vgl. statt aller *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, 2. Aufl. 1999, S. 297 ff. m.w.N.

56 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 7), Art. I-11, Rdnrn. 54, 78.

57 *Terhechte*, (Fn. 6), S. 183. *Mager*, Die Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Verbesserter Schutz vor Kompetenzverlagerung auf die Gemeinschaftsebene?, ZEuS 2003, S. 483, erkennt in der Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzip den Musterfall für die Herstellung von Legitimation durch Verfahren im Luhmannschen Sinne. *Mellein*, (Fn. 54), S. 242, verweist indes relativierend auf die strukturelle Grundentscheidung für das duale Legitimationsmodell der EU, in dem die nationalen Parlamente nicht als gleichberechtigter Partner am europäischen Rechtsetzungsprozess vorgesehen sind.

58 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 7), Art. I-11, Rdnr. 64; *Nettesheim*, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 538; *Mellein*, (Fn. 54), S. 238 ff.

59 *Terhechte*, (Fn. 6), S. 158.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stehen, denn Subsidiaritätskonflikte entstehen regelmäßig nicht zwischen der Regierung und der Regierungsmehrheit im Parlament.[60] Es ist also nicht zu erwarten, dass eine nationale Parlamentsmehrheit Position gegen die Abstimmung der eigenen Regierung im Rat bezieht. Die an der Subsidiaritätskontrolle geübte Kritik, die in der Mitwirkung der nationalen Parlamente eher ein (zumal untaugliches) Blockadeinstrument als einen Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimation sieht und daher von symbolischer Normsetzung spricht,[61] mag zwar drastisch formuliert sein, verweist indes auf das dahinter stehende Problem: Frühwarnmechanismus und Subsidiaritätskontrolle können die bisher bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente allenfalls ergänzen, vielleicht verstärken, aber mitnichten ersetzen. Hauptaufgabe der nationalen Parlamente im demokratischen Legitimationsmodell der EU bleibt folglich die Kontrolle ihrer Regierungsvertreter im Rat.[62]

III. Zusammenfassung und Ausblick

Sind die Weichen richtig gestellt?[63] Oder führt der Vertrag von Lissabon die Europäische Union auf das demokratische Abstellgleis? Eine eindeutige und abschließende Antwort auf diese Frage zu geben, fällt nicht leicht. Der Vertrag von Lissabon soll die Demokratie auf europäischer Ebene stärken. Mit der Betonung der Unionsbürgerschaft und der institutionellen Aufwertung des Europäischen Parlaments ebnet der Reformvertrag der Entwicklung der EU zu einem parlamentarisch-repräsentativen System den Weg. Zugleich wird das verfassungstheoretische Modell der dualen demokratischen Legitimation der EU im EUV festgeschrieben. Eine Evaluierung der demokratischen Legitimationsbeiträge des Europäischen Parlaments einerseits und der nationalen Parlamente andererseits lässt indes leise Zweifel an einer hinreichenden demokratischen Legitimation der europäischen Rechtsetzung und Politik aufkommen.

Zweifel an der demokratischen Legitimationsleistung des Europäischen Parlaments entstehen insbesondere im Hinblick auf die Verzerrungen der Wahlrechtsgleichheit bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. Der gegenwärtige Stand der

---

60 *Köck/Marktler*, Der Verfassungsvertrag – Überblick und Analyse, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 2. Aufl. 2005, S. 347; *Mager*, (Fn. 57), S. 480.

61 *Mayer*, (Fn. 6), S. 1174.

62 Zum strukturellen Dilemma der nationalen Parlamente durch die Kollision von effektiver nationalparlamentarischer Legitimation und exekutivföderaler Institutionenordnung *Dann*, (Fn. 52), S. 269 ff.

63 So das Motto des VIII. Interdisziplinären Kongress „Junge Wissenschaft und Europa" der Hanns Martin Schleyer-Stiftung vom 29./30.5.2008 in Berlin.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

europäischen Integration, gemessen an den Kompetenzen des Europäischen Parlaments, gebietet eine streng formale Wahlrechtsgleichheit, die jedoch insbesondere durch die demokratisch nicht zu rechtfertigende ponderierte Sitzverteilung im Parlament durchbrochen wird. Ein Abbau des „wahlrechtlichen Demokratiedefizits" ist aber wegen des Interesses der Mitgliedstaaten an einer Besitzstandswahrung wohl nicht in Sicht, wodurch die Reformunfähigkeit der Europäischen Union im Hinblick auf Wahlrechtsfragen einmal mehr deutlich wird. Die Föderalismustheorie hält indes Lösungsvorschläge bereit, die auf ihre Eignung für die EU hin zu überprüfen sind.

Ein schwacher demokratischer Legitimationsbeitrag des Europäischen Parlaments kann durch eine umso stärkere demokratische Legitimationsvermittlung der nationalen Parlamente ausgeglichen werden. Hierfür hält der Vertrag von Lissabon mit dem Frühwarnmechanismus und der Subsidiaritätsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union geeignete Mittel bereit. Inwieweit aber die nationalen Parlamente diese Mittel nutzen und entsprechende Kapazitäten schaffen werden, wird die künftige Verfassungspraxis zeigen. Die Kontrolle ihrer Regierungsvertreter im Rat ist und bleibt gleichwohl die Hauptaufgabe der nationalen Parlamente im demokratischen Legitimationsmodell der EU.

Die Zweifel an der hinreichenden demokratischen Legitimation der EU führen schließlich zu der hier nicht weiter zu verfolgenden Überlegung, ob diese durch andere verfassungstheoretische Legitimationsmodelle ausgeglichen werden kann.

Um im Bild zu bleiben: Die Weichen sind durch den Vertrag von Lissabon richtig gestellt – nun bleibt zu hoffen, dass das Bahnpersonal nicht streikt!

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-453 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -