

# Zwischen Legitimität und Effektivität

## – Das Europäische Parlament nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa –

Von Andreas Böhm, Wiss. Ass., Andrassy-Universität Budapest

**Welche konsensfähigen Argumente und Gründe gibt es, die Rechtsetzungs- und Verfügungsgewalt der EU über ihre mehr als 400 Millionen Unionsbürger und damit die Eingriffe in deren tägliches Leben zu rechtfertigen? Dieser Aufsatz will die Frage der Legitimität des Regierens im Rahmen der EU erörtern. Im Zentrum soll dabei deren Legitimierung durch das Europäische Parlament stehen. Zunächst werden der Begriff und verschiedene Theorien der Vermittlung von Legitimität erörtert. Zum Abschluss soll auf den Grundlagen der gesellschaftlichen Struktur des Gemeinwesens der EU und der Organisation des Parlaments ein Modell vorgestellt werden, wie die Rolle der Volksvertretung aussehen könnte, um den Anforderungen einer sich erweiternden und vertiefenden Union gerecht zu werden.**

### A. Legitimationsvermittlung durch das Europäische Parlament

#### I. Ausgangspunkt

Die deutliche Ablehnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa durch das französische und niederländische Volk hat das politische System Europas in seinen Grundfesten erschüttert. Dieser Prozess war aber vorhersehbar. Die Frage nach der Legitimität der EU ist lange Zeit nicht gestellt worden. Einen fulminanten Startpunkt, vielleicht sogar eine Eruption<sup>1</sup> markiert der Vertrag von Maastricht<sup>2</sup>. Als Auslöser mag die Gründung der EU gelten, die dem Integrationsprozess eine neue Qualität gibt. Sie kann als deutliche Willensbekundung der Mitgliedstaaten gesehen werden, neben der wirtschaftlichen Integration die politische Zusammenarbeit auf weitere Felder auszubauen<sup>3</sup>. Man kann darin den Versuch erkennen, von einem institutionellen Rahmen zur Erzeugung gemeinsamer politischer Entscheidungen zu einer kollektiven politischen Ordnung zu gelangen<sup>4</sup>. Die EU gibt der europäischen Integration als erkennbarer supranationaler Ordnungsrahmen ein Gesicht. Die Öffentlichkeit wähnt der Entstehung dieses genuinen politischen Systems beizuwohnen, das der Legitimation bedarf<sup>5</sup>. Die stärkere politische Zusammenarbeit und Erschließung neuer, sensibler Politikfelder können als ursächlich für die entstehende Legitimitätsdebatte gesehen werden<sup>6</sup>. Im Widerspruch zu der immensen Bedeutung dieses Wandels fand der Entstehungsprozess, der zum Vertrag von Maastricht führte, bei jeder Transparenz, hinter verschlossenen Türen auf bürokratischer Ebene statt<sup>7</sup>. Weshalb aber ist dieses Thema nicht schon eher aufgeworfen worden?

Tatsächlich ist dem Prozess der europäischen Integration von Beginn an ein Demokratiedefizit immanent<sup>8</sup>. Die geistigen Grundlagen des westeuropäischen Integrationsmodells basieren zum einen auf der Abkehr von der europäischen Konfliktgeschichte mit dem Zweiten Weltkrieg als Kulminationspunkt, zum anderen aber auch auf der Abwehr der sowjetischen Bedrohung<sup>9</sup>. Die Gründungsmitglieder<sup>10</sup> der Europäischen Gemeinschaften sahen sich also sowohl einer gemeinsamen Gefahr ausgesetzt, konnten aber auch mit der politischen Stabilisierung und dem wirtschaftlichen Wiederaufbau gleiche Motivationen für einen Zusammenschluss vorweisen. Durch gemeinsame Regelungen und gemeinsam erbrachte Leistungen sollten mit der wirtschaftlichen Genesung der kollektive Wohlstand der Gemeinschaft und damit deren Unterstützung in

1 Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999, S. 13.

2 BGBl. 1992 II S. 1253, in Kraft getreten am 1. 11. 1993.

3 Oppermann, *Europarecht*, 2. Aufl. 1999, RdNr. 44.

4 Wallace, Die Dynamik des EU-Institutionengefüges, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2. Aufl. 2003, S. 255 ff./258.

5 Höreth, *Die Europäische Union im Legitimitätsdilemma*, 1999, S. 38.

6 Laffan, *The Politics of Identity and Political Order in Europe*, in: *Journal of Common Market Studies* 34, 1996, S. 81 ff./83.

7 Tsatsos, *Die Europäische Unionsgrundordnung*, 2002, S. 80.

8 Moravcsik, *Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation*, in: Wolf (Hrsg.), *Projekt Europa im Übergang?*, S. 211 ff./254.

9 Wallace, *Deepening and Widening: Problems of Legitimacy for the EC*, in: Garcia (Hrsg.), *European Identity and the Search for Legitimacy*, 1993, S. 95 ff./96.

10 Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande.

der Öffentlichkeit erhöht werden<sup>11</sup>. Europäische Gemeinschaftsinstitutionen sollten die Planung und Durchführung leiten. Erster Schritt zu einer Integration Europas war die aufgrund eines Plans des französischen Außenministers Robert Schuman und seines Mitarbeiters Jean Monnet, der vorsieht, die deutsche und französische Produktion von Kohle und Stahl in eine gemeinsame, zwischenstaatliche Einrichtung zusammenzuführen, der nationale Hoheitsrechte übertragen werden und die auch anderen europäischen Staaten offen steht, gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)<sup>12</sup>. Ihre Überwachung sollte supranationalen, von den Mitgliedstaaten unabhängigen Organen, allen voran der Hohen Behörde, übertragen werden<sup>13</sup>. Daneben wurden Versammlung, Gerichtshof und Beratender Ausschuss als weitere Organe geschaffen. Die Gemeinschaftsinstitutionen zur Definition und Erbringung kollektiver Güter und Leistungen sollten dabei zunächst neben den entsprechenden nationalen Institutionen stehen, mit der Option, diese später, zumindest in den Sektoren, in denen die Integration weit fortgeschritten war, zu ersetzen. Zugleich sollten diese Institutionen das Zusammenspiel der wirtschaftlichen und politischen Eliten bestimmen, um so neue Eliten herauszubilden, die die Gemeinschaftsinstitutionen als Bezugspunkt annehmen und den nationalen vorziehen. Wegen der Bedeutung dieser Eliten und Technokraten für den Integrationsprozess wird dessen Leitbild als Technokratie bezeichnet<sup>14</sup>. Für seinen Erfolg wurden drei Faktoren als wesentlich angesehen<sup>15</sup>: Zum einen musste es den Gemeinschaftsinstitutionen gelingen, die fähigsten gesellschaftlichen Kräfte einzubeziehen und deren Gedanken als Innovationsquelle zu nutzen. Zum anderen musste Gemeinschaftspolitik nicht um ihrer selbst willen geschehen, sondern zur effektiven Lösung der festgestellten Probleme durch politische Maßnahmen der betroffenen Institutionen. Drittens schließlich mussten die substanziellen politischen als auch die symbolischen wertbezogenen Interessen der Teilnehmer am System der Gemeinschaft befriedigt werden, um genügend Loyalität ihr gegenüber zu erzeugen. Die handelnden Regierungen im Rat sollten die relevanten Probleme erkennen und benennen, dann aber den Empfehlungen der Experten, die in der Hohen Behörde als Ideenschmiede zur Erzeugung konkreter Problemanalysen und Lösungen fungierten, folgen. Dieses Zusammenspiel wurde ergänzt durch die Anregungen der Vertreter unterschiedlichster Interessen. Die Diskrepanz zu allen Formen repräsentativer oder partizipativer Demokratie ist klar ersichtlich. Da eine Unterstützung des Projekts durch den Bürger als unwahrscheinlich angesehen wurde, meinte man, auf eine demokratische Legitimation der Institutionen zunächst ganz bewusst verzichten zu können: „The people weren't ready to agree to integration, so you had to get on without telling them too much about what was happening“<sup>16</sup>. Die zu erwartenden Wohlfahrtsgewinne sollten die Zustimmung der Öffentlichkeit in Europa sicherstellen<sup>17</sup>. Man kann also sagen, dass die unzulängliche demokratische Ausgestaltung europäischer Politik bewusst in Kauf genommen wurde, um den Erfolg des Projektes nicht zu gefährden.

Da sich die drei ursprünglichen Hauptziele der europäischen Integration, Friede, wirtschaftlicher Aufschwung und nach 1989 auch die Überwindung der Teilung des Kontinents, erfüllt hatten, war das Projekt Europa sozusagen ein Opfer seines eigenen Erfolges geworden. Bemerkenswert ist auch, dass die Klage über mangelnde Legitimität mit dem Vertrag von Maastricht zusammenfällt, der gerade dem Europäischen Parlament als dem einzigen direkt-demokratisch gewählten Gemeinschaftsorgan eine breite Kompetenzerweiterung beschert. Dieser empirische Befund führt zu einer wesentlichen Unterscheidung: Das Ausgestaltungsniveau an – repräsentativer oder partizipativer – demokratischer Mitbestimmung und des Legitimationsniveau politischer Regierung muss nicht notwendig übereinstimmen. Deswegen sollen zunächst Kriterien entwickelt werden, nach denen die Legitimität europäischen Regierungen evaluiert werden kann.

## II. Zur Konzeption des Legitimitätsbegriffs

Der politische Prozess im System der EU findet innerhalb einer Rechtsgemeinschaft statt. Er wird von einem Rahmen umfasst, der, wenn man unter einer Verfassung die „rechtliche Grundordnung eines Gemeinwesens“<sup>18</sup> versteht, mit guten Gründen als Verfassungsrahmen bezeichnet

werden kann. Schon das Primärrecht der Verträge kann als Verfassung bezeichnet werden, wenn auch nicht im klassischen, am Staat orientierten Sinn<sup>19</sup>. In diesem Rahmen wird Ordnungsgewalt ausgeübt, die ihrerseits gerechtfertigt werden muss. Diese Rechtfertigung wird als *Legitimation* bezeichnet, *Legitimität* als das Gerechtfertigtsein der politischen Ordnung<sup>20</sup>.

### 1. Historische Grundlagen

Historisch beginnt die Notwendigkeit der Legitimierung, also Rechtfertigung von Recht, mit dessen Positivierung, da in diesem Moment die Vorstellung von göttlich oder metaphysisch begründetem Recht verworfen wurde<sup>21</sup>. Das Leitbild eines ewig gültigen moralischen Rechts war zerfallen, die Einheit von Recht und Gerechtigkeit gesprengt. Ob die politische Ordnung und das gesetzte Recht legitim sind, muss seinerseits wieder an bestimmten Kriterien gemessen werden, die es nun festzulegen gilt. Dabei stellt sich aber das Problem, dass alle gedanklichen Konstruktionen des Legitimitätsbegriffs auf die Bedingungen des neuzeitlichen, gewachsenen (National-)Staats fokussiert sind. Das System der EU stellt jedoch eine Überwindung des Nationalstaats dar. Nationalstaatliche Legitimationsstrukturen lassen sich allerdings auf diese Form des „Regieren jenseits des Nationalstaats“<sup>22</sup> nicht ohne weiteres anwenden. Andererseits stammen die Werte, auf denen Europa fundiert (Art. 6 EUV), aus der Tradition der Mitgliedstaaten, weswegen die zur Bewertung herangezogenen Legitimationskriterien den in den nationalen politischen Systemen verwendeten durchaus ähneln müssen. Im Folgenden sollen nun ausgehend von traditionellen Legitimationsstrukturen Modelle gefunden werden, die den besonderen Merkmalen der EU gerecht werden.

### 2. Faktische und normative Legitimität

Ausgangspunkt sei die Definition von Habermas, dass eine Ordnung dann legitim sei, wenn die politische Organisationsgewalt nicht nur Akzeptanz, also faktische Anerkennung beanspruchen könne, sondern auch beanspruche, Anerkennung zu verdienen<sup>23</sup>. In dieser Formulierung sind zwei Dimensionen von Legitimität enthalten: zum einen die empirisch-affirmative Dimension der Akzeptanz, zum anderen die normative Dimension der Anerkennungswürdigkeit einer Rechtsordnung. Die Theorie der faktischen Legitimität stellt dabei auf die tatsächliche Akzeptanz der Herrschaftsordnung ab und lässt deren normative Begründung außer Acht. Sie geht auf Max Weber zurück, der daran anknüpfend zwischen charismatischer, rationaler und traditionaler Herrschaft unterscheidet<sup>24</sup>. Doch bedarf es weiterer, außerhalb der Rechtsordnungen liegender normativer Kriterien, die zur Beurteilung von Legitimität herangezogen werden. Neben allgemeinen ethischen Grundsätzen werden Werte aber je nach Region, Epoche, Generation oder Abstammung anders beurteilt. Eine politische Ordnung muss, um dem geschichtlichen Wandel und der Differenziertheit der Lebensverhältnisse gerecht zu wer-

11 Wallace (Fußn. 4), S. 260.

12 Begründet durch den Vertrag über die Gründung der EGKS vom 18. 4. 1951 (BGBl. 1952 II S. 447), in Kraft getreten am 23. 7. 1952.

13 Herdegen, *Europarecht*, 5. Aufl. 2003, RdNr. 80.

14 Höreth (Fußn. 5), S. 29.

15 Wallace (Fußn. 4), S. 260.

16 Pascal Lamy, zitiert nach: Moravcsik (Fußn. 8), S. 254.

17 Wallace/Smith, *Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent*, in: *West European Politics* 18, 1995, S. 137 ff./144.

18 Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1995, RdNr. 17.

19 Tsatsos/Schiffauer, *Das Europäische Parlament als Verfassungsgeber? Legitimation und Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Entwicklung der Unionsgrundordnung*, in: Klopfer/Pernice (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven der europäischen Verfassung im Lichte des Vertrags von Amsterdam*, 1999, S. 76 ff./78 f.

20 Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001, S. 499 (Hervorhebungen im Original).

21 Habermas, *Zur Legitimation der Menschenrechte*, in: ders., *Die postnationale Konstellation*, 1998, S. 170 ff./173.

22 Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, 1998.

23 Habermas (Fußn. 21), S. 170 f.

24 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1976, S. 122 ff.

den, durch eine gewisse Offenheit charakterisiert sein. Sie ist immer vom aktuellen Willen der Betroffenen, sie umzusetzen, konditioniert<sup>25</sup>. Mit anderen Worten erscheint es kaum möglich, einen Kanon fester Werte aufzustellen, an dem sich die Legitimation europäischen Regierens definitiv messen lassen kann. Daraus folgt aber auch, dass dieses Muster kein an sich festes Gebäude darstellt, sondern abhängig von Präferenzen und Prämissen unterschiedliche Gestalt annehmen kann. Es müssen also Kriterien gefunden werden, die die besonderen Dimensionen des europäischen Regierungssystems erfassen, aber auch Befunde erbringen, die ihrerseits als Grundlagen weiterer Schlussfolgerungen dienen können.

### 3. Dimensionen und Legitimität

Es sollen nun zwei Dimensionen legitimen Regierens eingeführt werden, in denen sich eine große Mehrheit der möglichen Legitimationsstränge bündeln lässt. Während im klassischen staatlichen Modell das Prinzip der Volkssouveränität ein Verfahren festlegt, das aufgrund seiner demokratischen Eigenschaften dem Staatsbürger Kommunikations- und Teilhaberechte sichert, gewährleisten die klassischen Menschenrechte dem Gesellschaftsbürger Handlungsspielräume, um seine persönlichen Lebenspläne zu verwirklichen<sup>26</sup>. Dieses staatlich orientierte Modell ist jedoch nur schwer auf die Bedingungen des supranationalen Herrschaftsverbandes der EU anwendbar. Es bietet sich daher das Modell Scharpfs an, das davon ausgeht, dass ein politisches System von seinen Inputs oder seinen Outputs her rationalisiert werden kann<sup>27</sup>. Er gründet seine Überlegungen auf ein aus der Systemtheorie stammendes Schema, das die Politik als ein System begreift, das politische Inputs aus seiner gesellschaftlichen Umwelt aufnimmt und zu politischen Outputs verarbeitet<sup>28</sup>. Dieses grobe Raster lässt sich zunächst grundsätzlich auf jedes politische Entscheidungssystem anwenden, also auch auf die EU.

#### a) Output-Legitimität

Die Versuche, ein politisches System von seinem Output her zu legitimieren, stellen auf seine Fähigkeit ab, effektive und effiziente Problemlösungen zu schaffen, die den Bedürfnissen, Wünschen und Zielen der Regierten gerecht werden<sup>29</sup>. Die Tätigkeit ist notwendig, wenn Probleme kollektiver Lösungen bedürfen, weil sie weder durch den Markt noch durch Individuen oder die Bürgergesellschaft gelöst werden können<sup>30</sup>. Von der Erbringung dieser Leistung hängt ab, ob Herrschaft als legitim betrachtet werden kann. Die Strukturen des politischen Systems sind so zu wählen, dass dessen Problemlösungskapazität maximiert wird. Auf die EU gemünzt kann man aus dieser Perspektive jedenfalls dann von einer legitimen Herrschaft sprechen, wenn die Problemlösungsfähigkeit auf der supranationalen Ebene höher als auf der nationalen ist. Die Einschätzung, ob ein etwaiger Handlungsbedarf vorliegt, muss nach den richtigen Kriterien vorgenommen werden, effektive und effiziente Problemlösungen zu gewährleisten.

#### b) Input-Legitimität

Auf der Legitimationsschiene, die sich am Input orientiert, können alle Meinungen zusammengefasst werden, welche die Legitimität eines politischen Systems mit den Merkmalen des politischen Prozesses verknüpfen, der zu einer Entscheidungsfindung führt. Im Mittelpunkt steht der einzelne Bürger, der seinen Input in das Entscheidungssystem einbringen kann. Die Qualität der Entscheidung ist dabei unerheblich, es gilt aber die Prämisse, dass die Wahrscheinlichkeit, den passenden Weg zum richtigen Ziel zu finden, steigt, je unverfälschter der einzelne Beitrag in dem Prozess geleistet werden kann<sup>31</sup>. Daher muss das politische System von den in den politischen Prozess eingehenden Willensäußerungen und artikulierten Interessen her rationalisiert werden<sup>32</sup>. Es muss demnach so eingerichtet sein, dass Entscheidungen so authentisch wie nur möglich aus der gleichen Partizipation aller hervorgehen. Den Platz einer direkten Regierung durch das Volk nimmt in den liberalen Demokratien eine politische Herrschaft ein, die von der Mehrheit des Volkes verliehen sein muss, zeitlich und sachlich begrenzt ist, der Kritik und Kontrolle unterliegt und schließlich zur Verantwortung gezogen werden kann<sup>33</sup>. Dieses Prinzip der indirekten Selbstregierung mittels einer auf direkter Wahl basierenden Herrschaft auf Zeit ist in den einzelnen Mitgliedstaaten un-

terschiedlich ausgeprägt vorhanden<sup>34</sup>. Ein politisches System, das Legitimität beansprucht, muss zumindest die fundamentalsten Ausprägungen demokratischer Strukturen vorweisen können.

### III. Legitimationsvermittlung durch das Europäische Parlament

#### 1. Ein europäischer *Demos* als Voraussetzung zur Vermittlung von Legitimität

Im Zentrum der Vermittlung input-orientierter Legitimität steht die Rechtfertigung der Mehrheits Herrschaft<sup>35</sup>. Eine Demokratie, in der die Entscheidung einer Mehrheit über eine Minderheit anerkannt und gerechtfertigt werde, könne nicht in einem Vakuum existieren, sondern setze eine durch eine belastbare kollektive Identität verbundene Volksgemeinschaft, ein *Demos* voraus. Die Institutionen eines demokratischen Systems könnten diesem nur dann Legitimität vermitteln, wenn die Mitglieder des zugrunde liegenden Gemeinwesens sich auch als politische Gemeinschaft verstünden<sup>36</sup>. Ist dies nicht der Fall, gebe es kein zustimmungsfähiges Entscheidungsrecht der Mehrheit, sondern es liege eine nicht zustimmungsfähige Fremdherrschaft vor<sup>37</sup>. Es stellt sich also das Problem der Loyalität und damit der sowohl subjektiven wie auch objektiven Zugehörigkeit der Unionsbürger zur politischen Gemeinschaft der EU. Gegen das Vorhandensein eines europäischen Volkes wird eingewandt, es fehle eine kollektive Identität. Die historischen, linguistischen, kulturellen, ethnischen und institutionellen Unterschiede in den Mitgliedstaaten seien zu groß, als dass sich eine kollektive Identität herausbilden könne, die Mehrheitsentscheidungen aus Sicht der Minderheit legitimiere<sup>38</sup>. Da aber alle drei Elemente nur im Nationalstaat ausgeprägt vorhanden seien, könne es kein europäisches Volk geben. Demokratische Legitimation könne also nur vom Staatsvolk ausgehen, da Staatsbegriff und Demokratieprinzip untrennbar verbunden seien<sup>39</sup>. Einer demokratischen Verfassungsordnung müsse eine substantielle Identität als vorpolitisches Erfordernis vorgelagert sein. Wenn dem so sei, resultierte daraus die Einsicht, dass der Staat die historisch notwendige und natürlich vorgegebene Einheit des politischen Lebens ist. Demnach wäre ein europäischer *Demos* nicht existent und eine demokratische Legitimation europäischen Regierens nicht möglich.

Dieser Argumentation wird jedoch vorgehalten, dass sie, nur weil *de facto* fast alle funktionierenden Demokratien Nationalstaaten seien, davon ausginge, der Staat bilde die Grenzen der Demokratie und stelle sich in der Geschichte als ihre Grundeinheit dar<sup>40</sup>. Man könne und wolle sich keine Alternative zur nationalstaatlichen Architektur des politischen Systems und der Demokratie vorstellen<sup>41</sup>. Selbst ihre Verfechter geben zu, dass die nötige Verbundenheit des Volkes nicht aus ethnisch-kulturellen Quellen gespeist sein müsse, sondern auch aus dem Gefühl der Zugehörigkeit zu einem ethnisch-kulturelle Grenzen transzendierenden und sich von nationalen Identifikationsmustern lösenden staatsbürgerlichen Gemeinwesen entstehen könne<sup>42</sup>. Historisch schaffte erst der Territorial-

25 Hesse (Fußn. 18), RdNr. 44.

26 Habermas (Fußn. 21), S. 173.

27 Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970, S. 21.

28 Easton, A System Analysis of Political Life, 1965, S. 29 ff.

29 Höreth (Fußn. 5), S. 85.

30 Scharpf, Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?, 1999, S. 20.

31 Schimmelpfennig, Legitimate Rule in the European Union, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 27, 1996, S. 14.

32 Scharpf (Fußn. 27), S. 25.

33 Hesse (Fußn. 18), RdNr. 142.

34 Pechstein, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 6 EUV RdNr. 5.

35 Scharpf (Fußn. 30), S. 17.

36 Höreth (Fußn. 5), S. 53.

37 Kiehlmansegg, Integration und Demokratie (mit Nachwort zur 2. Aufl.), in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Fußn. 4), S. 57.

38 Scharpf (Fußn. 30), S. 19.

39 Di Fabio, Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes, in: Der Staat 32, 1993, S. 191 ff./200 f.

40 Peters (Fußn. 20), S. 652.

41 Beck, Was ist Globalisierung?, 1997, S. 184.

42 Höreth (Fußn. 5), S. 53.

staat die strukturellen und politischen Grundlagen für die Bildung der Nation<sup>43</sup>. Der Gründungsakt der Nation bestand daher in der Grenzziehung, um die Dazugehörigkeit zu definieren. Der mit der Revolution entstandene Nationalstaat hatte also einen Zusammenhang von *Ethnos* und *Demos* erst gestiftet<sup>44</sup>. Eine nationale kollektive Identität besteht also immer aus einer staatspolitischen und einer kulturellen Komponente. Nationale Gefühle, als eine kulturelle Beheimatung verstanden, werden auch künftig auf der nationalstaatlichen Ebene verankert sein. Im Rahmen der Europäischen Integration kann sich aber eine eigene staatsbürgerliche Identität entwickeln, die sich von der kulturellen Komponente abspaltet. Die Zugehörigkeit zu einer Kommune, einem Bundesland, einem Staat oder der EU gründet sich jeweils auf unterschiedlichen Fundamenten; deswegen können diese multiplen *demoi* nebeneinander existieren. Als Schlussfolgerung lässt sich konstatieren, dass sich die These, eine eigene demokratische Legitimitätsvermittlung auf europäischer Ebene sei wegen eines fehlenden europäischen *Demos* unmöglich, nicht halten lässt. Es gibt gemeineuropäische Werte, auf denen sich eine politische Gemeinschaft aufbauen lässt. Aus der Geschichte folgt gerade nicht die Voraussetzung eines sich ausschließlich als europäisch bezeichnenden Volkes. Ein europäisches Gemeinwesen kann sich aber innerhalb demokratischer Strukturen entwickeln.

## 2. Legitimitätsvermittlung durch die Wahl

Die Bedeutung des Europäischen Parlaments für die Legitimation europäischer Regierens ermisst sich schon aus seiner direkten Herleitung durch die europäischen Bürger (Art. I-20 II i. V. m. I-46 II Satz 1<sup>45</sup>). Dies ist ein Quantensprung im Vergleich zu Art. 189 I EGV, der es als die Vertretung der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten definiert. Das Europäische Parlament ist damit endgültig eine Bürgerversammlung. Die Argumentation, es handle sich um die Repräsentation einer Pluralität von Staatsvölkern, ein nach „dem Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten konstituiertes Staatenhaus“<sup>46</sup> kann nicht länger aufrechterhalten werden.

### a) Die Gleichheit der Wahl

Mit dem direkten Bezug auf die Bürger als einen gemeineuropäischen *Demos* müssen allerdings auch strengere Kriterien an die tatsächliche Repräsentation der Unionsbürger in der Zusammensetzung des Parlaments durch den Grundsatz der Gleichheit der Wahl gestellt werden. Die Gleichheit der Wahl liegt vor, wenn jede Stimme den grundsätzlich gleichen Erfolgswert hat, also in gleicher Weise bei der Zuteilung von Mandaten zu berücksichtigen ist<sup>47</sup>. Diese Definition aus nationaler Perspektive lässt sich auch auf ein nach einheitlichem Wahlrecht gewähltes Europäisches Parlament anwenden. Der Grundsatz ist aber weder in Art. I-20 noch in Art. III-330 genannt. Auch eine degressiv-proportionale Sitzverteilung (Art. I-20 II) würde eine Unterrepräsentation der großen Mitgliedstaaten und damit eine Erfolgswertungleichheit der Bürgerstimmen bedeuten. Selbstverständlich ist der Erfolgswert einer Stimme nicht unbedingt immer gleich. Auch eine Sperrklausel wie die Fünf-Prozent-Hürde, die allerdings vom Bundesverfassungsgericht für die Wahl zum Europäischen Parlament nicht beanstandet worden ist<sup>48</sup>, legt im Gegensatz zu der hier vorliegenden Kontingentierung eine Diskriminierung nicht schon von vornherein fest. Da die Interpretation des Parlaments als Staatenversammlung nicht aufrechterhalten werden kann, ist die Argumentationslinie, in seiner Sitzverteilung müsse das Prinzip der Gleichheit der Bürger und Staaten miteinander in Einklang gebracht werden<sup>49</sup>, hinfällig. Als Ort der Repräsentation der Mitgliedstaaten ist der Rat vorgesehen (Art. I – 23 II i. V. m. Art. I-46 II Satz 2).

So besteht der gordische Knoten, der zerschlagen werden muss, um eine dem Grundsatz der gleichen Wahl gerecht werdende Sitzverteilung zu erreichen, in der zahlenmäßigen Beschränkung der Abgeordnetenzahl zur Berücksichtigung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments auf der einen, des Minderheitenschutzes in der ausreichenden Repräsentation von Kleinststaaten auf der anderen Seite. Einen Ansatzpunkt dafür bildet Art. I-20 II. Jeder Staat muss mit mindestens sechs Mitgliedern vertreten sein. Dies würde auch Staaten wie Luxemburg oder Malta eine angemessene Repräsentation beschern. Das muss aber die

Ausnahme und nur auf die Staaten anwendbar bleiben, deren Mitgliederzahl rechnerisch darunter liegt. Ein ähnliches Beispiel findet sich im schleswig-holsteinischen Landesrecht. Um die Vertretung der dänischen Minorität im Landtag sicherzustellen, gilt für sie die Sperrklausel nicht<sup>50</sup>. Mit Ausnahme der Kleinststaaten wäre aber das Prinzip der Erfolgswertgleichheit strikt anzuwenden. Der Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Wahl ist ein schwerer Schlag gegen die Legitimation der EU durch das Parlament im Sinne einer Herrschaft durch das Volk. Gerade in einer erweiterten EU darf der Grad der Repräsentation des einzelnen Unionsbürgers keinesfalls von der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Mitgliedstaat abhängen.

### b) Der besondere Charakter der Wahl

Der Einwand lautet, die Wahlen zum Europäischen Parlament könnten keine direkte legitimierende Wirkung entfalten, da sie nur als nationale Nebenwahlen zu betrachten seien. Das entscheidende Kriterium inputorientierter Legitimation, der möglichst authentische Einfluss des Volkswillens in den Entscheidungsprozess, fehle. Um diesen sicherzustellen, wäre eine Konkurrenz europäischer Parteien bei den Europawahlen um europapolitische Programme oder Ämter in den Institutionen erforderlich, auf deren Basis die Wähler ihre Stimme vergeben, die dann durch die Parteien in den politischen Prozess der EU eingebracht werden. Es stellt sich nun die Frage, inwieweit die Regelungen des VVE Anhaltspunkte für eine Veränderung in diese Richtung geben.

Zur Verwirklichung des Demokratieprinzips leisten Entscheidungen der Bürger einen entscheidenden Anteil an der Herausbildung des Willens der Bürger sowie umgekehrt an dessen Transport von den Bürgern zu den Entscheidungsträgern: So können sie ihre Funktionen aus einem Vermittlungsmechanismus zwischen Unionsbürgern und Hoheitsorganen der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere dem Parlament herleiten<sup>51</sup>. Drei Anhaltspunkte könnte man finden, die in Zukunft eine stärkere europapolitische Ausrichtung der Parteien erwarten lassen: die politische Verantwortlichkeit der Kommission dem Parlament gegenüber (Art. I-26 VIII), die ausdrückliche Koppelung der Investitur des Kommissionspräsidenten an die Ergebnisse der Europawahl (Art. I-27 I) und die Rolle des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber (Art. I-20 I, Art. I-34 I). Durch die zeitliche Verknüpfung der Europawahlen und der Bestellung der Kommission war zwar schon 1994 und 1999 die Möglichkeit eines gemeineuropäischen Spitzenkandidaten möglich gewesen<sup>52</sup>, leider aber nur mit Einschränkungen. Der zu befürchtende Schaden, wenn der benannte Kandidat trotz eines Wahlsieges nicht das Amt übernimmt, mag vor der Benennung zurückgeschreckt haben. Die Kommissionspräsidenten Santer und Prodi gehörten gerade nicht der Parteienfamilie an, die über die parlamentarische Mehrheit verfügte. Eine solche Konstellation ist mit dem Wortlaut des Art. I-27 I jedenfalls nur schwer zu vereinbaren. Die Attraktivität, mit einem bekannten Gesicht den Wahlkampf zu bestreiten, wird durch die Regelungen des Verfassungsentwurfs gesteigert.

Durch die vermehrten Kompetenzen des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung und der Verabschiedung des Haushalts sowie das ausgebaute Aufforderungsrecht zur Initiative gegenüber der Kommission wird die Möglichkeit des Parlamentes, Politik selbst zu gestalten, erhöht. Damit wäre es auch für Politiker der ersten Garnitur attraktiver, die Mit-

43 Zürn, Regieren im Zeitalter der Denationalisierung, in: Leggewie/Münch (Hrsg.), Politik im 21. Jahrhundert, 2002, S. 423 ff./428.

44 Habermas, Faktizität und Geltung, 1992, S. 637.

45 Artikel ohne weitere Kennzeichnung sind solche des Vertrages über eine Verfassung für Europa.

46 Höreth (Fußn. 5), S. 191 f.

47 Hesse (Fußn. 18), RdNr. 146.

48 BVerfGE 51, 222.

49 So aber Höreth (Fußn. 5), S. 189.

50 § 3 Abs. 1 des Wahlgesetzes für den Landtag von Schleswig-Holstein (GVBl. von Schleswig-Holstein 1991, 442 ff.).

51 Steinberg, Governance und Parteien – Politisierung als Möglichkeit größerer bürgerschaftlicher Identifikation, in: Jean Monnet Working Paper No. 6/01, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011401.html> (Stand 20. 1. 2004), S. 5 f.

52 Hix, Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Fußn. 4), S. 151 ff./172.

gliedschaft im Europäischen Parlament anzustreben. In kleineren Ländern wie Belgien oder Luxemburg wird ein Mandat in Brüssel derzeit schon einem nationalen Mandat vorgezogen. Es wird auch für die Parteien interessanter, zur Durchsetzung ihrer eigenen politischen Ziele die europäische Plattform zu wählen. Dies wäre auch der Fall, wenn es darum geht, europäische Regelungen aus nationalen Interessen zu verhindern. Wegen des Ausbaus der qualifizierten Mehrheitsabstimmung im Rat zum Regelverfahren (Art. I-23 III) ist die Wahrscheinlichkeit, eine unliebsame Norm dort per Veto zu blockieren, gesunken. So wächst die Bedeutung des Europäischen Parlaments als Entscheidungsgremium, um dort die gewünschten Regelungen durchzusetzen. Wegen der nach dem VVE verbesserten Chancen, die beiden strategischen Ziele von Parteien, Ämter zu besetzen und politische Programme auf europäischer Ebene zu verwirklichen, scheint zumindest die Attraktivität, den Wahlkampf mit europäischen Positionen zu besetzen, gestiegen. Ein weitgehend einheitliches Wahlrecht erleichtert zudem eine transnationale Zusammenarbeit. Sollten diese – zugegeben optimistischen – Einschätzungen zutreffen und die Unionsbürger ihr Verhalten bei der Stimmabgabe nach europäischen statt nach nationalen Motiven ausrichten, bedeutete dies in Bezug auf die Authentizität der Einbringung des Willens des Einzelnen in den politischen Prozess einen enormen Legitimitätsgewinn auf der Input-Seite.

### 3. Weitergabe von Legitimität an die Kommission

Vermag die Wahl des Kommissionspräsidenten und die Bestätigung des Kollegiums durch das Parlament diesem direkte demokratische Legitimation zu vermitteln? Grundsätzlich sollte man dieser zustimmen, ist die Nominierung des designierten Kommissionspräsidenten doch direkt an den Ausgang der Wahl des Europäischen Parlaments geknüpft (Art. I-27 I). Jedoch bleibt das Verfahren im Rahmen des Verfassungsvertrages hinter den Vorschlägen der deutsch-französischen Konventsinitiative<sup>53</sup> zurück, die dem Parlament auch das Vorschlagsrecht zuspricht, während der Europäische Rat die Wahl anschließend bestätigen müsse. Nur auf diese Weise, so wird argumentiert, könne die Legitimität der Kommission und die Bedeutung der Europawahl für den Bürger als Kontroll- und Wahlakt manifestiert werden<sup>54</sup>. Sonst gebe es eine Vorfestlegung; denn aus nationalen Abhängigkeiten und persönlichen Präferenzen der Mitglieder sei eine Struktur gegeben, die eine Ablehnung des Kandidaten im Parlament unwahrscheinlich mache<sup>55</sup>. Gegen den deutsch-französischen Vorschlag spräche, dass er die Kommission zu sehr politisiere, indem sie von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament abhängig sei und daher ihrem Auftrag als Hüterin der Verträge nicht mehr nachkommen könne, der sie zu den Zielen der Integration und damit absoluter politischer Neutralität verpflichte<sup>56</sup>. Ihre parteipolitische Neutralität sei schon wegen ihres Initiativmonopols unabdingbar.

Das Modell des Konventsentwurfs könnte aber eine praktikable Synthese darstellen. Der Europäische Rat kann es sich wohl kaum leisten, einen Kandidaten zu präsentieren, der bei der Wahl durchfällt. Die damit verbundene Blamage wäre zu groß. Andererseits aber erzeugt es eine doppelte Legitimierung des Kommissionspräsidenten durch die Anknüpfung an die supranationale wie auch die intergouvernementale Ebene der Union. Auf diese Art werden auch eine funktionierende Kooperation zwischen dem Kommissionspräsidenten und dem Europäischen Rat sichergestellt und die Gefahr einer institutionellen Krise minimiert<sup>57</sup>. Die Vermittlung der Legitimität der Kommission durch den Ausgang der Europawahlen wird aber mit dem Letztentscheidungsrecht des Parlaments beibehalten. Die Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament bekommt klare Konturen<sup>58</sup>. Im Vergleich zu nationalen Parlamenten, etwa in Österreich, kommen dem Europäischen Parlament bedeutendere Einflussmöglichkeiten zu. Insgesamt ist zur Wahl des Kommissionspräsidenten ein Modell gefunden worden, das gerade auch dem besonderen Charakter der Union Rechnung trägt. Die direkte Legitimität der Kommission wird von den Unionsbürgern hergeleitet. Die entscheidende Voraussetzung wird aber sein, dass sich ein genuin europäischer Willensbildungsprozess vor den Europawahlen entwickeln kann. In der Retrospektive der letzten Wahlen kann davon noch keine Rede sein. Wenn man aber einen anspruchsvollen Verfassungsbegriff für Europa zum Maßstab nimmt, ist dies eine notwendige Bedingung.

### 4. Legitimität der Gesetzgebung

Auch die grundsätzliche Beteiligung des Europäischen Parlaments am Legislativverfahren als Mitgesetzgeber ist zunächst auf der Ebene der Legitimation einer Herrschaft durch das Volk zu beurteilen. Damit ist der bisherige Zustand einer lediglich auf bestimmte Politikfelder bezogenen, von Fall zu Fall unterschiedlich starken Vermittlung von Legitimität<sup>59</sup> durch das Europäische Parlament überwunden. Allerdings könnte man der Ansicht sein, dass diese stärkere Legitimierung durch das Parlament auch notwendig sei, um den gleichzeitigen Legitimitätsverlust auf nationaler Ebene auszugleichen. Denn durch die Anwendung der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat (Art. I-23 III) wird die zweite Legitimationsschiene, die Verantwortlichkeit der Regierungen den nationalen Parlamenten gegenüber geschwächt. Die tatsächliche Legitimationsvermittlung europäischer Politik über die nationalen Parlamente ist in der Praxis aber wegen der relativen Unabhängigkeit der Regierungsvertreter im Rat nicht allzu ausgeprägt. Aus diesem Grunde lässt sich konstatieren, dass der Verlust an Legitimität auf dieser Ebene durch den Legitimitätsgewinn auf Unionsebene mehr als ausgeglichen wird. Er wird sogar noch verstärkt durch die Zustimmung des Parlaments zu Maßnahmen, die auf der Flexibilitätsklausel des Art. I-18 I basieren, und sein Letztentscheidungsrecht im Haushaltsverfahren (Art. 20 I i. V. m. Art. III-404).

Gegen die vollwertige Beteiligung des Europäischen Parlaments am Rechtsetzungsprozess der Union im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gibt es allerdings Bedenken die Effizienz betreffend. Gegen den Verlauf mit bis zu drei Lesungen und einem möglichen Vermittlungsverfahren wird eingewandt, es ermögliche zu viel Spielraum für strategische Verzögerungen im Entscheidungsprozess<sup>60</sup>. Tatsächlich ist der Weg der Gesetzgebung mit harten Verhandlungen und Kompromissen gepflastert und von gegenseitigen Blockaden sowie vielen Änderungen an den Vorschlägen geprägt. Für dieses kooperative Verhandlungssystem ist das Europäische Parlament jedoch gut gerüstet: Die Ausschüsse dienen hierbei als spezialisierte Verhandlungsforen zwischen den verschiedenen Fraktionen und Institutionen. Durch ihre besondere Führungsstruktur mit dem Vorsitzenden und dem jeweiligen Rapporteur an der Spitze sind sie dazu prädestiniert, die Verhandlungen zu lenken und zwischen den Positionen zu vermitteln<sup>61</sup>. Es finden sinnvolle und oft auch notwendige Korrekturen statt, wodurch die Qualität der Legislativentwürfe der Kommission wesentlich optimiert werden kann<sup>62</sup>. Die Koordinationsstrukturen und Verhandlungspraktiken, die das Parlament geschaffen hat, haben deswegen in den Bereichen, in denen das Mitentscheidungsverfahren Anwendung findet, die Entscheidungsgeschwindigkeit sogar erhöht<sup>63</sup>. Ein demokratisches Verfahren muss also nicht zwangsläufig einen Verlust an Handlungsfähigkeit mit sich bringen. Außerdem sichert die Konzentration auf ein einheitliches Verfahren mit möglichst wenigen Ausnahmen dessen Transparenz. Es ist eine klarere Zuordnung der Verantwort-

53 CONV 489/03.

54 *Emmanouilidis/Giering*, Licht und Schatten – eine Bilanz der Konventsergebnisse, [http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/spotlight\\_08-03\\_d.pdf](http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/spotlight_08-03_d.pdf), S. 5 (Stand: 27. 9. 2003).

55 *Höreth* (Fußn. 5), S. 205 f. m. w. N.

56 *Japp/Matl*, Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union, *integration* 2003, S. 99 ff./104.

57 *Scholl*, Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der EU? Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel nationalstaatlicher Präferenzen, in: *integration* 2003, S. 204 ff./209.

58 *Sommermann*, Verfassungsperspektiven für die Demokratie in der erweiterten Europäischen Union, *DÖV* 2003, 1009 ff./1012.

59 *O'Keefe*, The Role of Parliament in the Constitution of the European Union: The era of case-by-case legitimacy, in: *Kloepfer/Pernice*, Entwicklungsperspektiven der europäischen Verfassung im Lichte des Vertrags von Amsterdam, 1999, S. 86 ff./89 f.

60 *Golub*, Institutional reform and decision-making in the European Union, in: *Hosli/van Deemen/Widgrén* (Hrsg.), *Institutional Challenges in the European Union*, 2002, S. 134 ff./138.

61 *Dann*, Looking through the federal lens: The Semi-parliamentary democracy of the EU, *Jean Monnet Working Paper* 5/02, 2002, S. 38.

62 *Höreth* (Fußn. 5), S. 194.

63 *Maurer*, Orientierung im Verfahrensdickicht? Die neue Normenhierarchie der Europäischen Union, in: *integration* 26 (2003), S. 440 ff./447.

lichkeit für das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses möglich. Die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. I-34 I, III-396 bringt also einen Legitimitätsgewinn sowohl auf der Seite des Inputs als auch des Outputs.

### 5. Legitimität durch Interaktion

Besondere Betrachtung verdient die Rückkoppelungsfunktion des Europäischen Parlaments. Die Fähigkeit, zwischen dem politischen System und den Bürgern zu vermitteln, indem es die unterschiedlichen Interessen der Gesellschaft artikuliert und andererseits die geformte Politik vermittelt, hängt vom Selbstverständnis und der Arbeitsweise des Parlaments ab<sup>64</sup>. Die besondere, von einer wenig ausgeprägten Debattenkultur im Plenum und in den Ausschüssen als bedeutende Verbindungsstelle zur Öffentlichkeit geprägte Organisation des Europäischen Parlaments schafft ein Netzwerk von miteinander verbundenen Teilöffentlichkeiten. Sie schließt die betroffenen Verbände und Gruppen ein und kreiert so einen öffentlichen Raum, der Responsivität und Repräsentation gewährleistet<sup>65</sup>. In diesem Rahmen gelingt es dem Europäischen Parlament effektiver als anderen Institutionen, die Interessen der Bürger und ihrer Vertreter in den politischen Prozess einzubringen. Auch wenn ihr Kontakt zu den Wählern im Vergleich zu nationalen Parlamenten, insbesondere solchen mit Mehrheitswahlrecht, lockerer sein mag, sind die Mitglieder doch am ehesten dazu prädestiniert, den Bürgern die Besonderheiten und Ziele europäischer Politik mitzuteilen. Auf diese beiden Arten unterstützt das Europäische Parlament die Legitimierung des europäischen Systems.

### 6. Legitimität durch Kontrolle

Zur Legitimität der europäischen Politik als Herrschaft für die Bürger trägt das Europäische Parlament im Rahmen seiner Kontrolltätigkeit bei. Die Kontrolle soll den Missbrauch von Macht verhindern und zu größerer Problemlösungseffizienz des politischen Systems führen. Wegen der in der institutionellen Architektur der EU begründeten Aufteilung der Exekutivgewalten auf Kommission und Ministerrat besitzt das Europäische Parlament Kontrollbefugnisse beiden gegenüber. Die ausgeprägten Kontrollrechte gegenüber der Kommission sind außerdem noch wegen ihrer verstärkten direkten Verantwortlichkeit dem Parlament gegenüber (Art. I-26 VIII) ausgebaut worden. Eine wesentliche Ausweitung der Kontrollbefugnisse erfährt es im Bereich der Übertragung der Kompetenz zur Erlassung delegierter Verordnungen an die Kommission (Art. I-36 II). Insbesondere die Widerrufsmöglichkeit der Ermächtigung zur Setzung von delegierten Verordnungen soll die Effektivität der Maßnahmen sicherstellen. Auch im Verfahren der Durchführung von Rechtsakten hat sich die Stellung des Europäischen Parlaments verbessert, da die grundsätzliche Regelung des Verfahrens nach Art. I-37 III durch ein Europäisches Gesetz geschieht, an dessen Entstehung das Parlament im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beteiligt ist.

Als Problem in der Ausführung der Kontrollfunktion wird das Fehlen einer politischen Opposition im System der EU angesehen. Die Kontrolle der Regierung fällt im traditionellen demokratischen System nicht dem Parlament als solchem zu, sondern wird durch die parlamentarische Opposition ausgefüllt<sup>66</sup>. Der Mangel an einer Opposition wird sogar als das wahre demokratische Defizit der Union angesehen<sup>67</sup>. Die Opposition kontrolliert und kritisiert die Regierung, indem sie Themen aufgreift, die diese vernachlässigt, Alternativen entwickelt und die öffentliche Diskussion anregt. Um aber Aufmerksamkeit zu gewinnen, muss sie den Dissens zur Regierung herausstellen, eventuell sogar Konflikte inszenieren, um wahrgenommen zu werden<sup>68</sup>. Andererseits bewirken die Einbindung und Aufnahme kritischer Stimmen innerhalb des Systems dessen Stabilität, während das Nichtvorhandensein einer institutionellen Möglichkeit, Kritik zu kanalisieren, dazu führt, dass vorhandene Kritik in einem Einzelfall zur Systemkritik wird, die das gesamte Gebäude in Frage stellt<sup>69</sup>. Diesem Verständnis liegt aber die Prämisse einer klaren Trennung zwischen Minderheit und Mehrheit im Parlament zugrunde, wobei die Regierung von Letzterer getragen wird. Klare Mehrheiten sind im Europäischen Parlament jedoch nicht vorhanden: Es ist vielmehr auf ein Mindestmaß an Konsens angewiesen, um handlungsfähig zu sein, da wegen

der Zersplitterung des Parlaments keine der Fraktionen ohne weiteres Mehrheiten schaffen kann<sup>70</sup>. In der fünften Legislaturperiode hat sich aber eine klarere Differenzierung zwischen den beiden großen Fraktionen der EVP und der SPE erwiesen, was auf die gestiegene Legislativtätigkeit und gegensätzliche Mehrheiten in Parlament und Rat zurückzuführen sei<sup>71</sup>. Da die Mitgliedschaft in beiden Institutionen inkompatibel ist, muss schon allein deshalb zwischen Kommission und Parlament eine klare Trennung vorgenommen werden<sup>72</sup>. Vielmehr kann das Parlament als Ganzes eine Art Widerpart der Kommission einnehmen. Entscheidend hierfür sind wiederum die Ausschüsse. Sie sind sachlich auf die Generaldirektionen der Kommission zugeschnitten. Dadurch erklärt sich ihre besondere Spezialisierung auf die Erlangung und Verwertung von Informationen, wobei sie von den wissenschaftlichen Hilfsdiensten unterstützt werden. Durch ihre Expertise und Struktur können sie kohärent agieren und der Bürokratie der Kommission entgegenzutreten<sup>73</sup>. Sie können immensen Einfluss auf den Rechtsetzungsprozess nehmen und stellen in diesem Sinne eine starke Gegnerschaft der Regierung in Person der Kommission dar.

## B. Resümee und Ausblick

Wie ist die Legitimationsvermittlung durch das Europäische Parlament letztendlich einzustufen? Selbstverständlich hängt dies von der Gesamtbewertung des politischen Systems der EU an sich ab. Die Anzahl der verschiedenen Beschreibungsmöglichkeiten von rechtlicher und politischer Warte aus sind Legion. Wie dargelegt, verhindern eine zu starke Orientierung am Vorbild des klassischen Nationalstaats oder übertrieben idealistische Erwartungen eine realistische Einschätzung des Gesamtbildes.

Um dem Regierungssystem Input-Legitimität als einer Herrschaft durch das Volk zu geben, hat die Position des Europäischen Parlaments eine deutliche Aufwertung erfahren. Es kann nun zweifellos als Repräsentationsorgan der europäischen Bürger in der Union gesehen werden. Ein als Legitimationsquelle fungierendes transnationales politisches Gemeinwesen ist vorhanden. Es ist zwar sehr heterogen, aber wegen der Absenz einer dominierenden Konfliktlinie ist die dauerhafte Marginalisierung einer gesellschaftlichen Gruppe nicht zu erwarten. Die Ausweitung der Entscheidungskompetenz auf weitere Politikbereiche lässt die Entstehung weiterer sich gegenseitig überlappender Konfliktlinien erwarten.

Durch die erweiterten Kompetenzen des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren und durch die angestrebte Angleichung des Wahlrechts besteht die Hoffnung, dass die Parteien europäische Themen und Programme entwickeln. Damit wäre eine bessere Verbindung der europäischen Institutionen mit dem Ausgangspunkt ihrer demokratischen Legitimität, dem Unionsbürger, möglich. So wäre auch die Wahrscheinlichkeit, den tatsächlichen Willen der Unionsbürger durch den Akt der Wahl authentisch in den politischen Prozess einbringen zu können, durch die Änderungen im Verfassungsvertrag gestiegen. Um aber eine wirkliche Repräsentation der Unionsbürger im politischen Prozess darstellen zu können, müssen die Garantien der allgemeinen und gleichen Wahl erfüllt werden. Ihr Nichtvorhandensein lastet als ein schwerer Makel auf der Gesamtbilanz der demokratischen Legitimität der EU.

64 Grabitz/Läufer, Das Europäische Parlament, 1980, S. 361.

65 Dann (Fußn. 61), S. 42.

66 Vgl. Hesse (Fußn. 18), RdNr. 590.

67 Neunreither, Governance without Opposition: The case of the European Union, in: Government and Opposition 33, 1998, S. 419 ff./440.

68 Luhmann, Theorie der politischen Opposition, in: Zeitschrift für Politik 36, 1989, S. 13 ff./25.

69 Neunreither (Fußn. 67), S. 439 f.

70 Neßler, Willensbildung im Europäischen Parlament – Abgeordnete und Fraktionen zwischen Konsens und Dissens, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien 1999, S. 157 ff./181.

71 Hix (Fußn. 52), S. 166 f.

72 Art. 6 I DWA.

73 Dann (Fußn. 61), S. 24 f.

Die Legitimität der EU als Herrschaft für das Volk hängt ganz entscheidend von der Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit ab. Diese muss entscheiden, welche Politikergebnisse erwünscht sind, und die Bewertung europäischer Politik vornehmen. Sie ist zwar in Ansätzen, aber derzeit nur rudimentär vorhanden. Auf institutioneller Ebene ist die Kontrolle der Leistung des politischen Systems stark ausgeprägt. Das Europäische Parlament spielt dabei eine entscheidende Rolle. Durch den Verfassungsentwurf wird seine Position noch verstärkt. Wie auch immer die Möglichkeiten der Legitimationsvermittlung auf Unionsebene eingeschätzt werden, muss man konstatieren, dass die legitimierende Funktion des Europäischen Parlaments durch den Verfassungsvertrag vergrößert wurde. Dem Unionsbürger diese Bedeutung zu vermitteln, kann als eine Hauptaufgabe der nächsten Zeit angesehen werden.

Die herausragende Bedeutung des Europäischen Parlaments bei der Vermittlung von Legitimität an das europäische politische System erscheint schon wegen eines anderen Aspekts notwendig. Auch in der EU tendieren die Exekutiven der Mitgliedstaaten dazu, Entscheidungsprobleme auf die supranationale Ebene zu verlagern, da sie sich dort der Kontrolle durch die nationalen Parlamente entziehen. Dadurch werden politische Verantwortlichkeit und Zuordnung diffus oder verschwinden ganz und gar. Zwei Auswege wären denkbar. Gegenüber der traditionellen Form rein bürokratischer Entscheidungsfindung in einem undurchschaubaren System zwischenstaatlicher Geheimdiplomatie ist eine offene politische Entscheidungsfindung vorzuziehen, die Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit garantiert. Da kaum anzunehmen ist, dass dieser Verfassungsentwurf, so er in Kraft tritt, den Schlusspunkt darstellen wird, stellt sich die Frage, in welche Richtung sich das Europäische Parlament entwickeln wird. Nähert es sich dem Modell der mitgliedstaatlichen Parlamente an?

Zwei grundsätzliche Modelle stehen zur Auswahl. Die engere Verknüpfung der Verantwortung der Kommission scheint für die Herausbildung eines Mehrheitsparlamentes nach dem Westminster-Modell zu sprechen. Dieses sorgt für stabile Regierungen, eindeutige und effiziente Übersetzung des Wählerwillens in politische Entscheidungen und klare Zurechenbarkeiten<sup>74</sup>. Fraglich ist aber, ob dieses klare Modell für das System der EU geeignet ist. Ausgangspunkt aller demokratiethoretischen Überlegungen muss die Tatsache sein, dass die Form der Demokratie dem gesellschaftlichen Kontext entsprechen muss. Die europäische Öffentlichkeit ist heterogen sowie territorial und sektoral differenziert. Die Fokussierung der Bürger ist stärker an die Nationalstaaten als an die Europäische Union gebunden, kollektive Interessen in der Zivilgesellschaft formieren sich überwiegend national und regional. Angesichts dieser Erkenntnisse ist das Potenzial für eine Mehrheitsdemokratie auf

europäischer Ebene begrenzt. Wegen der Heterogenität und dem pluralistischen Charakter der EU scheint es sinnvoller, ein Konkordanz-Modell anzustreben, das eher integriert als polarisiert. Dieses Konsensmodell ist auch aus einem anderen Grund erfolgversprechender. Der Erfolg des europäischen Regierens entscheidet sich sowohl auf europäischer Ebene bei der Entscheidungsfindung als auch auf staatlicher Ebene bei ihrer Implementation. Aufgezwungene Mehrheitsentscheidungen könnten nicht nur zu Frustration und Protest führen, sondern auch Blockaden bei der Implementation nach sich ziehen. Der Stillstand wäre programmiert. Um die effektive Durchsetzung europäischen Regierens zu gewährleisten, muss Konsens bestehen. Dies darf freilich nicht in ein System von Vetospielern ausarten, in dem jeder der 25 Akteure alles verhindern kann. Ein ausgewogenes Verfahren, das auf Konsens baut, Mehrheitsentscheidungen aber möglich macht, muss gefunden werden.

Auch die derzeitige Organisation des Parlaments spricht gegen ein Mehrheitssystem. Der Koppelung der Kommission an die Parlamentsmehrheit sind Grenzen gesetzt. Dies wird an zwei Besonderheiten deutlich, die nicht auf den ersten Blick ins Auge fallen, aber für das Verständnis des Europäischen Parlaments von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind. Die Praxis, dass sich der designierte Kommissionspräsident wie auch die Kollegiumsmitglieder vor der Wahl der Befragung des Parlaments stellen, ist für eine Regierung, die von der parlamentarischen Mehrheit gestützt wird, untypisch. So sieht Art. 63 Abs. 1 GG vor der Wahl des Bundeskanzlers durch den Deutschen Bundestag explizit keine Aussprache vor. Auch ist im Verfassungsvertrag keine Möglichkeit der Parlamentsauflösung für den Fall, dass keine stützende Mehrheit mehr vorhanden ist, vorgesehen. Diese zwei Indikationen verstärken den konsensualen Charakter des Europäischen Parlaments.

Die Fähigkeit des Parlaments, die Exekutivorgane zu kontrollieren, liegt in der effizienten Ausschussarbeit, nicht in der öffentlichen Anprangerung begründet. Wie aufgezeigt, hat es ein funktionierendes Ausschusswesen aufgebaut, das über Netzwerke eine Vielzahl an verschiedenen Gruppen in die Meinungsbildung einbezieht. Es hat ein äußerst effektives Kooperationsmodell nach innen wie nach außen aufgebaut, das unter einer zu starken Polarisierung im Plenum leiden würde. Gerade die vermeintliche überlegene Effizienz des Westminster-Modells erscheint in diesem Falle zweifelhaft. So wird der Verfassungsentwurf der Konstruktion des Europäischen Parlaments in großen Zügen gerecht, indem er ihm seine Stärken und noch vorhandene Schwächen in der Außenwirkung langsam korrigiert. Ein größeres Potenzial zur Vermittlung demokratischer Legitimität soll die Fähigkeit zur effizienten und effektiven Entscheidungsfindung nicht beeinträchtigen.

<sup>74</sup> Schmidt, *Demokratiethorien*, 3. Aufl. 2000, S. 336.