



Luca Fynn Duda*

Demokratisierung durch Parlamentarisierung?

Die Erwartungen an den Direktwahlakt für die Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften

Der Beitrag beschäftigt sich mit dem Einfluss des Europäischen Parlaments auf die Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften. Er untersucht dafür die Entwicklungslinien hin zum Direktwahlakt 1979 und ordnet denselben in die Legitimationsarchitektur des organisierten Europas ein.

A. Einleitung: Der Demokratiestatus der Union als ewiger Diskursmarker

Das organisierte Europa leide unter einem Demokratiedefizit: So oder so ähnlich klingt die immer fortwährende Kritik an den – allgemein gesprochen – Strukturen der Europäischen Union, in ihrem jeweils unterschiedlichen Gewand, bis heute an.¹ Sie ist eng verbunden mit der Frage nach dem Bestehen einer europäischen Öffentlichkeit und lässt sich letztlich zurückführen auf das Maß an demokratischer Legitimation.² Wer insofern von Demokratie spricht, kommt an *gewählten* Parlamenten nicht vorbei.³ Im Falle der Europäischen Ge-

meinschaften (EG) – heute: Europäische Union (EU) – reichen die Entwicklungslinien der Versammlung– heute: Europäisches Parlament (EP) – weit zurück bis zu den Anfängen des organisierten Europas.⁴ Die Versammlung indes nannte sich seit 1962 selbst bereits Europäisches Parlament: wohl als Formulierung eines Selbstverständnisses, aus dem ein Behauptungsanspruch für die Zukunft erwachsen sollte.⁵ Mitunter ist in diesem Prozess, insbesondere der 1970er-Jahre bis hin zur ersten Direktwahl 1979, auch von einer »Demokratisierung durch Parlamentarisierung« die Rede.⁶ Die frühen Wegmarken wurden einstmals bereits Anfang der 1960er-Jahre gesetzt.

Dieser Beitrag konzentriert sich namentlich auf die Bedeutung des Direktwahlaktes zum Europäischen Parlament für die Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften. Er setzt seinen Schwerpunkt in den Erwartungen und Entwicklungslinien, die an eine Direktwahl zum Europäischen Parlament gestellt wurden (B.), um sodann beurteilen zu können, inwieweit diese Erwartungen durch den Direktwahlakt erfüllt worden sind (C.). Schließlich wird abschließend der Frage nachgegangen, was über 40 Jahre nach der ersten Direktwahl 1979 noch bleibt und in welcher Verfassung dieselbe sich heute darstellt (D.).

* Der Autor studiert seit dem Wintersemester 2018/2019 Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen. Seit dem Sommersemester 2019 ist er als studentische Hilfskraft am Institut für Völkerrecht und Europarecht bei Prof. Dr. Frank Schorkopf angestellt. Der Beitrag geht zurück auf eine vorbereitende Leistung im Rahmen der Vorlesung »Verfassungsgeschichte der Europäischen Union« bei Prof. Dr. Frank Schorkopf.

1 Zu einer »transnationalen Demokratie« Hänsch, Europas transnationale Demokratie, in: F.A.Z. v. 10.11.2020 (Onlineausgabe), <https://www.faz.net/aktuell/politik/die-eu-nationale-demokratien-aushoehlen-oder-erweitern-16954761.html>, zuletzt abgerufen am 25.02.2023; nach einem Wandel durch Konsens fragt Garton Ash, Zukunft Deutschlands und Europas – Die Demokratie muss liefern, in: Tagesspiegel v. 17.09.2021 (Onlineausgabe), <https://www.tagesspiegel.de/meinung/zukunft-deutschlands-und-europas-die-demokratie-muss-liefern-255238.html>, zuletzt abgerufen am 25.02.2023; zum Demokratiedefizit in den 1970er-Jahren u.a. schon Frowein, Zur institutionellen Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften, Europa-Archiv 27 (1972), 623 (625). Die Kritik eines Demokratiedefizits ist insbesondere seit den 1990er-Jahren zu einem Allgemeinplatz geworden, so Reiding/Wintzer et al, National parliamentary debates, Journal of European Integration History 2018, 115 (115).

2 Schorkopf, Der Europäische Weg (2020), S. 154; auch das BVerfG äußerte sich zur Dependenz von Demokratisierung und dem Bestehen einer europäischen Öffentlichkeit, vgl. BVerfGE 89, 155 (185) – Maastricht; 123, 267 (358) – Lissabon.

3 Vor dem Direktwahlakt wurde die Versammlung, die ab 1958 ein gemeinsames Organ der drei Gemeinschaften war, nicht gewählt, sondern bestand aus entsandten Vertretern der nationalen Parlamente, s. dazu die Darstellung bei von der Groeben/Thiesing/Ehlermann/Haag/Bieber, EGV, 5. Auflage 1997, Art. 138 Rn. 4; dazu ferner auch Arndt/Eißer, 25 Jahre Direktwahlakt (2004), S. 5 f.; Suski, Das Europäische Parlament (1996), S. 75; Fleuter, Mandat und Status (1991), S. 4 spricht von einem »Filter der staatlichen Souveränität«. Der erste Präsident der EWG-Kommission, Walter Hallstein, bezeichnete die Gemeinschaften als eine »unterentwickelte

Demokratie«, s. Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft (1979), S. 101. Bis heute stellt sich, namentlich im Falle der Gleichheit, die Frage nach der Beachtung der Wahlgrundsätze bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, s. wiederum schon Arndt/Eißer, a.a.O., S. 9 ff.; ferner Hovehne, Ein demokratisches Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament (1999), S. 163 ff.

4 Die Kritik nimmt ihren Ursprung bereits in den Römischen Verträgen, s. Thieme, VVDStRL 18 (1959), S. 50 (61 f.); Badura, VVDStRL 23 (1964), S. 34 (35 ff.) m.w.N.; ferner insb. im Rahmen der deutschen Ratifikation BT-Prot. 02/224 v. 5. Juli 1957, S. 13321 B-D, 13330 C, 13333 A, 13348 D, 13349 D (Entschlüsseungen), in denen bereits die Kritik an der (zu) schwachen Stellung der Versammlung deutlich wird. Zusammenfassend die Darstellung bei Schorkopf (Fn. 2), S. 146 ff.

5 Vgl. ABl. (EG) Nr. 1 v. 20.04.1958, S. 7; Nr. 31 v. 26.04.1962, S. 1045; dazu Arndt/Eißer (Fn. 3), S. 6 m.w.N. Der Ministerrat nutzte diese Bezeichnung indes vorerst nicht, vgl. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972), S. 323 m.w.N.

6 So vor allem Schorkopf, Podcast Europas Weg, Folgen 13 und 14, <https://www.uni-goettingen.de/de/%23podcast+europas+weg/626597.html>, zuletzt abgerufen am 25.02.2023; s. ferner Hovehne (Fn. 3), S. 25: »Alle Vorschläge, die um die Parlamentswahlkreise, wurden aus demselben Grund unterbreitet. Es handelt sich dabei um das viel beklagte Demokratiedefizit in der Gemeinschaft. Das Ziel der Demokratie ist die Legitimation von Herrschaftsstrukturen.«

B. Erwartungen

I. Die frühen Anfänge: Dehousse-Entwurf, EVG und Haager Gipfel

Die ideengeschichtlichen Ausgangspunkte der Direktwahl reichen zurück bis in die frühen Anfänge der Versammlung selbst. Im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) findet sich bereits die Möglichkeit »allgemeiner direkter Wahl« (Art. 21 EGKS-Vertrag); jedoch nur als alternative Möglichkeit zur Grundkonzeption in Form der Entsendung der Abgeordneten aus den nationalen Parlamenten.⁷

Am 17. Mai 1960 verabschiedete die Versammlung – nun schon der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – mit dem sog. *Dehousse-Entwurf* den ersten Vertragsentwurf für die Durchführung von Direktwahlen und leitete diesen den Räten zur Entscheidung zu.⁸ *Fernand Dehousse* war dereinst schon kein neuer Name in der europäischen Integrationsgeschichte mehr: Der Föderalist, Jurist und Hochschullehrer setzte sich im europäischen Verfassungsausschuss für die Integrationspolitik des organisierten Europas ein, war u.a. Generalberichterstatter für das Vorhaben der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) und später Präsident der Beratenden Versammlung des Europarates.⁹

Inhaltlich war im Dehousse-Entwurf bereits damals von freien unmittelbaren (nicht jedoch gleichen) Wahlen zum EP die Rede. Nach Art. 9 des Entwurfes sollte zwar ein einheitliches Verfahren geschlossen, bis dahin die Wahlregelung jedoch national ausgestaltet werden.¹⁰ Vorgesehen war nach Art. 3 eine sog. Übergangszeit, die nach Art. 4 nicht vor dem Ende der zwölfjährigen Übergangszeit zur vollständigen Errichtung eines Gemeinsamen Marktes nach Art. 8 EWG-Vertrag liegen sollte. Schon im Dehousse-Entwurf wurde damit die Wesentlichkeit eines direkt gewählten Parlaments für den europäischen Einigungsprozess deutlich (gemacht).¹¹

Im historischen Kontext betrachtet liegen die Ausgangspunkte für die europäische Direktwahl indessen sogar noch früher zurück: Art. 38 des Entwurfes für den Vertrag der

Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)¹² sah vor, dass die Versammlung eine Wahl auf demokratischer Grundlage und eine Erweiterung ihrer Befugnisse prüfen sollte. Es sollte eine angemessene Vertretung der Staaten sichergestellt werden. Mit anderen Worten: Die neue politische Herrschaft der Gemeinschaft, die mit der EVG und EPG erreicht werden sollte, bedurfte einer adäquaten demokratischen Legitimation. Eingeführt werden sollte nach den Erwägungen des Art. 38 ein Zweikammersystem. Mit EVG und EPG verbunden waren sonach gleichsam Bemühungen um eine Parlamentarisierung. Es taucht in diesem Umfeld ein bereits bekannter Name auf: *Fernand Dehousse* war seinerzeit Mitglied der vom Europarat beauftragten Juristengruppe, welche sich mit den verfassungsrechtlichen Fragen, die aus Art. 38 EVG-Vertrag folgten, auseinandersetzen sollte.¹³ Die Juristengruppe war sich einig, dass ein europäisches Parlament Hauptorgan des neuen Verbandes werden muss. Es bedürfe unmittelbarer demokratischer Legitimation, um den drei Vorgaben (Zweikammersystem, Gewaltenteilung und namentlich Direktwahl) gerecht zu werden.¹⁴

Im Zuge der »*relance européenne*«¹⁵ des Integrationsprojektes von Seiten der Hohen Behörde *Monnets* nach Scheitern von EVG und EPG entstand eine von *Pierre Uri* verfasste Denkschrift. Diese gab die integrationspolitische Agenda vor. In ihr fand sich innerhalb des institutionellen Aufbaus der EGKS – als sodann nächster Schritt – ebenfalls ein nach Direktwahlen konstituiertes europäisches Parlament in Form einer politischen Zielbeschreibung.¹⁶ Der erste Vertragsentwurf von *Dehousse* sollte fortan nur eine Frage der Zeit bleiben.

Grundlage für gleichermaßen auch die folgenden Vertragsentwürfe eines Direktwahlaktes war Art. 138 Abs. 3 EWG-Vertrag a.F., der es der Versammlung in Uabs. 1 initiativ ermöglichte, »*Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen*

⁷ S. den EGKS-Vertrag, in: EUR-Lex, <http://data.europa.eu/eli/treaty/ceca/sign>, zuletzt abgerufen am 22.03.2023.

⁸ S. den Dehousse-Entwurf im ABl. (EG) 1960 Nr. 37, S. 834 ff. Der Name Dehousse-Entwurf ist dem Berichterstatter im Politischen Ausschuss, dem belgischen Abgeordneten *Fernand Dehousse*, gewidmet.

⁹ Vgl. den Eintrag »Dehousse, Fernand« im Internationalen Bibliographischen Archiv 45/1976 v. 25. Oktober 1976, <http://www.munzinger.de/document/00000006675>, zuletzt abgerufen am 25.02.2023. Die Rolle Dehusses für die Direktwahl des Parlaments wird auch im Laufe der Zeit immer wieder betont, exemplarisch *Oppermann*, in: ders. (Hrsg.), *Tübinger Europa-Colloquium* (1978), S. 47.

¹⁰ Mit dem *benefit of hindsight* wissen wir, dass es zu einem einheitlichen Verfahren bis heute nicht kommen sollte. Dazu später unter (D.).

¹¹ S. dazu insb. die Erwägungsgründe und die Entschließung VI im ABl. (EG) 1960 Nr. 37, S. 834 f., 841. Auch die Ausweitung der Befugnisse des EP (insb. die Haushaltskontrolle) wurden adressiert, Entschließung IV, ABl. (EG) 1960 Nr. 37, S. 840 f.

¹² EVG-Vertrag, BGBl. 1954 II, S. 342 ff. Die EVG scheiterte wie auch die EPG am 31.08.1954 mit der fristlosen Vertagung der Debatte über den EVG-Vertrag in der Französischen Nationalversammlung (EA 1954, S. 6916 f.); mit Bezug darauf vgl. Sondersitzung der Bundesregierung am 31. August 1954, TOP A: Scheitern des EVG-Vertrages, Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, in: Bundesarchiv online, https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/1100/k/k1954k/kap1_2/kap2_32/para3_1.html, zuletzt abgerufen am 25.02.2023.

¹³ Ausf. dazu *Thiele*, *Motor der Integration* (2019), S. 227 ff., 236 ff.

¹⁴ Vgl. *Thiele* (Fn. 13), S. 229 mit Bezug auf Comité des juristes chargé de l'étude des questions constitutionnelles, deuxième session, séance du 25 juillet 1952 (matin), Strasbourg, le 29 juillet 1952, S. 4 u. 9, HAEU, FD-110. Namentlich der Italiener *Robert Ago* äußerte sich zur Umsetzung dieser drei Vorgaben des Art. 38 EVGV, mit denen bereits eine Entscheidung für eine europäische Föderation getroffen worden wäre.

¹⁵ Der Begriff stammt aus der integrationsfreundlichen Historiographie und geht zurück auf die Resolution 89 (1955) der Beratenden Versammlung des Europarates, vgl. *Thiele* (Fn. 13), S. 383 m. Verw. auf *Steindorff*, AVR 6 (1957), S. 174 (174). Sie mündete am 25. März 1957 in der Unterzeichnung der Römischen Verträge.

¹⁶ Vgl. *Thiele* (Fn. 13), S. 383 mit Bezug auf die Denkschrift von *Pierre Uri*, Note sur les modalités de réalisation de la prochaine étape de l'intégration européenne, 25.1.1955, HAEU, PU-79.

nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten [...]« zu erarbeiten.¹⁷ Die Bestimmungen musste der Rat sodann nach Uabs. 2 einstimmig erlassen. Dies tat er im Falle des Dehousse-Entwurfes zunächst nicht.¹⁸ Denn der Rat ist dabei weder an die Vorschläge des Parlaments, noch an eine Frist gebunden und muss überdies mit Einstimmigkeit entscheiden.¹⁹ Dehousse blieb zwar bis 1970 Berichterstatter des Politischen Ausschusses, der das Thema mit Entschließungsanträgen voranzutreiben versuchte.²⁰ Doch in der seinem Entwurf folgenden Zeit der 1960er-Jahre war es politisch ruhig geworden um die Direktwahl, da sich der Rat einer weiteren, eigenständigen Debatte hierüber entzog.²¹

Erst beim *Haager Gipfeltreffen* der Staats- und Regierungschefs 1969 wurde das Thema wieder aufgegriffen – oder vielmehr angesprochen – nachdem die Versammlung zuvor begann, eine Untätigkeitsklage gegen den Rat vorzubereiten.²² Nicht nur sollte der Haager Gipfel Auftakt für regelmäßige Treffen »der Sechs«²³ und damit für den Europäischen Rat sein, sondern es wurde gleichermaßen auch die Rolle der Versammlung adressiert: Zunächst sollten das Eigenmittelsystem eingeführt und im Zuge dessen die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments gestärkt werden (Pkt. 5 Uabs. 2 a.E.).²⁴ Hinsichtlich der Frage nach der Direktwahl findet sich nur ein Hinweis, dass diese weiter vom Ministerrat geprüft werde (Pkt. 5 Uabs. 3).²⁵ Das Kommuniqué verwendet dabei selbst ebenfalls den Terminus »Europäisches Parlament«, obwohl dieser offiziell erst mit Art. 3 Abs. 1 der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 eingeführt wurde.²⁶ Dies sollte sich fortan über alle Institutionen hinweg durchsetzen.

Gleichwohl lässt sich aus dieser nur nebensächlichen Erwähnung der Direktwahl ablesen, dass trotz des Willens einiger Mitgliedstaaten, dieselbe zunächst nicht im Zentrum des Handelns der Gemeinschaften aus Sicht der Staats- und Regierungschefs stand. Denn wenn auch Deutschland und Italien das Ziel einer echten parlamentarischen Kontrolle durch ein in freien Wahlen direkt gewähltes EP postulierten,²⁷ passte aus Sicht Frankreichs eine stärkere parlamentarische Beteiligung nicht in die technokratische Grundstruktur der Gemeinschaften. Während erstere das Prinzip der allein nationalen Parlamente als überholt ansahen, sah Frankreich unter *Charles des Gaulle* einen Disput zwischen einer stärkeren europäischen Legislative und dem politischen Primärraum der Willensbildung gerade in den nationalen Parlamenten.²⁸ Das Selbstverständnis der Nationalstaaten im Gefüge des organisierten Europas einerseits und jenes Verständnis über das der Gemeinschaften andererseits war in den Mitgliedstaaten also nicht einheitlich. Daran geknüpft waren folglich auch unterschiedliche Erwartungen an die Demokratisierung und die zukünftige Rolle des Europäischen Parlaments.

II. Erweiterung der Befugnisse: Luxemburger Kompromiss, Finanzverträge und Vedel-Bericht

So kam es, nach der »Politik des leeren Stuhls« und dem *Luxemburger Kompromiss* 1966,²⁹ zunächst zur Umsetzung neuer Haushaltsbefugnisse des EP mit dem *Luxemburger Vertrag*³⁰ vom 22. April 1970, der zunächst nur einen Minimumkonsens darstellen konnte. Die Bedeutung der Erweiterung der Befugnisse des EP für dessen demokratische Legitimation und folglich die Direktwahl war eine indirekte. Ein Parlament mit erweiterten Befugnissen erhöht unweigerlich die Lautstärke jener Stimmen, die nach einer unmittelbaren demokratischen Legitimation rufen.³¹ Dies konnte die

17 Zum Auftrag des Art. 138 Abs. 3 EWGV vgl. *Hovehne* (Fn. 3), S. 105.

18 Der weitere Behandlungsprozess scheiterte v.a. an Frankreich, nach dessen Auffassung die Zeit für eine solche Debatte noch nicht reif gewesen sei, vgl. *Europäisches Parlament (CARDOC)*, Der Weg zu den Direktwahlen des Europäischen Parlaments (2009), S. 23.

19 von der Groeben/von Boeckh/*Mühlenhöfer*, EWG-Vertrag, 1. Auflage (1960), Art. 138 Rn. 7 f.

20 Vgl. die Zusammenfassung im Pateijn-Bericht in der BT-Drs. 7/3336, S. 20 f., mit Bezug auf die Entschließung des Parlaments v. 27. Juni 1963 (Dok. 31/1963); die Entschließung v. 12. März 1969 (Dok. 214/68-69); die Entschließung v. 03. Februar 1970 (Dok. 210/69-70).

21 Eine Darstellung dieser Zeit findet sich bei *Europäisches Parlament (CARDOC)* (Fn. 18), S. 23 ff., vgl. insb. S. 26.

22 Vgl. hierzu *Hovehne* (Fn. 3), S. 14 ff.; *Europäisches Parlament (CARDOC)* (Fn. 18), S. 27.

23 Gemeint sind mit dieser Terminologie die sechs Gründungsstaaten der EGKS: Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg.

24 Dem zuvor gingen verschiedene Vorschläge der Kommission, auf Darstellung bei *Raddatz*, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (2005), S. 21 ff.; s. ferner *Maufort*, Die Entwicklung der Eigenmittel (2016), CVCE, https://www.cvce.eu/content/publication/2005/4/5/cc05b5ce-8f83-4443-8328-9922fc7bc07a/publishable_de.pdf, zuletzt abgerufen am 25.02.2023.

25 Schlusskommuniqué des Gipfeltreffens in Den Haag (02. Dezember 1969), in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 1970 Nr. 1, S. 12-17.

26 Die EEA wurde am 17. und 18. Februar 1986 unterzeichnet und trat zum 01. Juli 1987 in Kraft, s. die EEA im ABl. (EG) 1987 Nr. L 169, S. 1 ff.; vgl. dazu auch *Arndt/Eißler* (Fn. 3), S. 7 f.

27 S. dazu schon die Rede von *Walter Hallstein* vor dem Bundestag zur Unterzeichnung der Römischen Verträge, BT-Prot. 02/220 v. 21. März 1957, S. 1133 D.

28 Für einen Überblick der Sichtweisen der Mitgliedstaaten s. die Zusammenstellung bei *Wintzer*, Die Debatte um die Direktwahl aus der Sicht der Mitgliedstaaten, in: Mittag (Hrsg.), 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (2011), S. 93 (98 ff.); ferner zu diesem Gegensatz zwischen den Mitgliedstaaten *Schorkopf* (Fn. 6), Folge 13; s. schließlich mit Schwerpunkt auf die Behandlung des Direktwahlaktes selbst *Reiding/Wintzer et al* (Fn. 1), Journal of European Integration History 2018, 115 (115).

Die Sichtweise Frankreichs zeigt sich auch in der Ablehnung des Dehousse-Entwurfes seinerzeit, vgl. *Europäisches Parlament (CARDOC)* (Fn. 18), S. 23 mit Bezug auf das Kommuniqué vom 10. Juli 1961 der in Bonn zusammengetretenen Außenminister, in: *Europäisches Parlament (Rechtsausschuss)*, Bericht über den von Herrn Deringer vorgelegten Entschließungsantrag (Dok. 50/68) betreffend allgemeine unmittelbare Wahlen für das Europäische Parlament (Dok. 214/68), S. 4, aufbewahrt in CARDOC PE0 AP RP/JURI.1961 A0-0214/68 0010.

29 Ausf. zum historischen Kontext *Berens*, Politik des leeren Stuhls und Luxemburger Kompromiss (2002), S. 1 ff.; vgl. dazu ferner *Thiele* (Fn. 13), S. 472 ff. mit Bezug auf *Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat (1969), S. 86.

30 Der Luxemburger Vertrag – auch als 1. Finanzvertrag bezeichnet – wurde am 22. April 1970 beschlossen und trat am 01. Januar 1971 in Kraft, s. den Luxemburger Vertrag im ABl. (EG) 1971 Nr. L 2, S. 1.

31 S. dafür schon die Denkschrift der Bundesregierung zum Luxemburger

Versammlung in ihrer bisherigen Konstitution freilich nicht leisten. Doch mit der Kompetenzstärke wuchs so allmählich auch das Bedürfnis nach einer stärkeren demokratischen Legitimation.

Inhaltlich sah der Luxemburger Vertrag insbesondere die bereits beim Haager Gipfeltreffen vereinbarte Einführung des Eigenmittelsystems vor.³² Außerdem wurde dem EP ein Widerspruchsrecht bei nicht-obligatorischen Ausgaben zugestanden, das durch ein Pendelverfahren realisiert wurde, in welchem das EP das letzte Wort hatte. Bei den obligatorischen Ausgaben (diese betrafen vor allem das Streitthema der gemeinsamen Agrarpolitik), die insgesamt rund 90 % des Haushalts ausmachten, hatte indes der Rat das letzte Wort.³³

Letzten Endes war der Luxemburger Vertrag aber eine Enttäuschung für die europäischen Föderalisten und Parlamentsfreunde. Zwar wurde zuvor durch den Luxemburger Kompromiss ein *modus vivendi* geschaffen, der die tiefe Krise des Gemeinschaftsprojektes – ausgehend von der französischen Konfrontation – zu lösen vermochte. Freilich aber bedeutete dies auch eine Stärkung des Rates statt des Parlamentes im europäischen Institutionengefüge und kann somit letztlich gleichsam als Vorzug des intergouvernementalen vor dem supranationalen Prinzip verstanden werden.³⁴ Eine von der Versammlung getragene Kommission, die dem Rat als Wortführerin der parlamentarischen Mehrheit gegenübertritt und so einen Gegenpol in der institutionellen Gestaltungsstruktur im Gewand eines gestärkten Parlaments schafft, war zunächst undenkbar geworden.³⁵

Obzwar das Ergebnis also zumindest im Falle der Erweiterung der Haushaltsbefugnisse »im wesentlichen [sic] den Zielen entspricht«, jedoch damit wiewohl »kein Endzustand erreicht [war]«, kann gleichfalls die deutsche Bundesregierung ihre Enttäuschung nicht leugnen, wenn sie

Vertrag, BT-Drs. 6/879, S. 36; später im Vedel-Bericht indes betont man die – jedenfalls zeitliche – Trennung von direkten Wahlen und Erweiterung der Befugnisse, dazu unten sogleich.

32 Dies geschah durch einen gesonderten Beschluss des Rates am 21.04.1970 (70/243/EGKS, EWG, Euroatom), ABl. (EG) 1970 Nr. L 94, S. 19 ff.; vgl. dazu *Raddatz* (Fn. 18), S. 25 ff. Im Luxemburger Vertrag findet sich dessen Ausprägung an diversen Stellen, s. u.a. die Erwägungsgründe sowie Art. 1 Pkt. 9; Art. 2 Pkt. 7; Art. 4 Pkt. 9; Art. 5 Pkt. 7; Art. 7 Pkt. 9; Art. 8 Pkt. 7; Art. 12.

33 Vgl. den Haushaltsplan der EG für das Jahr 1971 (71/109/EWG, EGKS, Euroatom), ABl. (EG) 1971 Nr. L 62, insb. S. 136 ff.; s. dazu die Entschlie- ßung des Parlaments im ABl. (EG) 1970 Nr. C 151, S. 32 ff. in der sich unter Pkt. E. auch ein Hinweis auf den Luxemburger Vertrag findet. Die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben findet sich begrifflich versteckt in Art. 4 des Vertrages zur Änderung von Art. 203 EWGV.

34 Vgl. *Thiele* (Fn. 13), S. 476 ff.; letzteres mit Bezug auf *Mangold*, Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht (2011), S. 51.

35 *Pescatore*, Les perspectives du développement institutionnel à la suite de la »crise du Marché Commun«, in: Dehousse (Hrsg.), La fusion des Communautés européennes au lendemain des Accords de Luxembourg (1967), S. 61 (71).

anschließt, dass sie sich »stets für eine Stärkung des EP im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft eingesetzt [habe]« und »seit jeher in der Frage der Einführung allgemeiner und direkter Wahlen eine positive Haltung ein[nehme].«³⁶ Die Bundesregierung, so formuliert es die Denkschrift zum Luxemburger Vertrag, sei stets von der Grundvoraussetzung ausgegangen, dass die den nationalen Parlamenten entzogenen Befugnisse schrittweise wieder auf europäischer Ebene gespiegelt werden:³⁷ »Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments werden [dafür] fortschreitend mit der Entwicklung der Gemeinschaft zu erweitern bleiben.«³⁸

Während es um die Direktwahl weiterhin stagnierte, war das Thema um die Kompetenzerweiterung demnach nicht abgeschlossen. Im Gegenteil: Vielmehr eröffneten sich mit der Entschlie- ßung über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion neue Perspektiven.³⁹ Am 25. März 1972 wurde der sog. *Vedel-Bericht* vorgelegt.⁴⁰ Er ist ein Produkt der von der Kommission eingesetzten ad-hoc Gruppe, die sämtliche Fragen der Erweiterung der Befugnisse des EP prüfen sollte, nachdem sich dieselbe gegenüber Rat und Parlament verpflichtet hatte, entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.⁴¹ Politischer Topos des Berichts war es, das EP u.a. durch Zustimmung zu Beitritten (Art. 237 Abs. 1 EWGV), bei der Entwicklung (nicht Koordinierung) der gemeinsamen Politiken und bei Inanspruchnahme der Flexibilitätsklausel (Art. 235 EWGV) sowie durch Mitwirkung bei der Rechtsangleichung zu stärken.⁴² Darüber hinaus enthielt der Bericht zahlreiche weitere Vorschläge zur Kompetenzerweiterung des Parlaments und zum Verhältnis der Trias Rat-Parlament-Kommission; u.a. die mittelfristige Einführung eines Zwei-Kammer-Systems, das aus Rat und Parlament bestehen sollte und in dem die Kommission als Vermittler verstanden wurde.⁴³

36 Denkschrift der Bundesregierung zum Luxemburger Vertrag, BT-Drs. 6/879, S. 36 (36, 38).

37 Vgl. Denkschrift der Bundesregierung zum Luxemburger Vertrag, BT-Drs. 6/879, S. 36 (36).

38 Denkschrift der Bundesregierung zum Luxemburger Vertrag, BT-Drs. 6/879, S. 36 (38).

39 Vgl. dazu ABl. (EG) 1971 Nr. C 28, S. 1; *Frowein* (Fn. 1), Europa-Archiv 27 (1971/1), 623 (625) mit der Auffassung, dass das Problem der mangelnden demokratischen Legitimation im Rahmen einer Wirtschafts- und Währungsunion kulminieren würde.

40 Bericht Vedel (25. März 1972), in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1972, Beilage 4, S. 7-87. Der Name Vedel-Bericht ist dem Vorsitzenden der ad-hoc Gruppe, dem französischen Rechtsprofessor *Georges Vedel*, geschuldet.

41 Vgl. hierzu die in das Protokoll des Rates aufgenommene Erklärung 4. b) zum »Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften« (Dok. 30 1970.71), in: Europäisches Parlament, Die Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften und die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments, Dokumentensammlung (1970), S. 213.

42 Kapitel II, Abschnitt II, Pkt. 2, 3; Kapitel IV des Berichts; vgl. ferner *Frowein* (Fn. 1), Europa-Archiv 27 (1972/1), 623 (627 f., 629 f.).

43 Kapitel III, Abschnitt III, Pkt. 1, 2 des Berichts. Der Grund für die Rolle der Kommission liegt im institutionellen Gleichgewicht zwischen am Gemeinschaftsinteresse und am nationalen Interesse orientierten Organen, vgl.

Der Vedel-Bericht regte in Kapitel V nunmehr auch an, sich mit der Frage der Direktwahl in einem vorgesehenen Zeitplan auf Grundlage des Art. 138 EWGV unverzüglich zu befassen und nimmt dabei an verschiedenen Stellen wiederum Bezug auf den mittlerweile weit zurückliegenden Dehousse-Entwurf.⁴⁴ Er hielt diesen mit Blick auf die Erweiterung der Gemeinschaften politisch zwar für veraltet, doch wird für sich genommen deutlich, dass *Dehousse* – wenn gleich zunächst erfolglos – eine intellektuelle Blaupause für die Etablierung allgemeiner direkter Wahlen zu einem europäischen Parlament geschaffen hatte. Ebenso die von *Dehousse* vorgeschlagene Übergangslösung der allgemeinen unmittelbaren Wahlen nach den jeweils nationalen Wahlsystemen wurde aufgegriffen.⁴⁵ Der Bericht wies überdies darauf hin, dass kein zeitlicher Zusammenhang – weder eine Rangfolge noch eine Koinzidenz – zwischen unmittelbaren Wahlen und der Erweiterung der Befugnisse des Parlaments bestehe.⁴⁶ Dies mag zunächst überraschen. Doch der Gedanke ist einerseits nicht neu.⁴⁷ Andererseits bedeutete er, dass das eine Vorhaben nicht das andere ausbremsen oder i.S.e. *circulus vitiosus* gar verhindern solle.⁴⁸ *Frowein* etwa beschreibt, dass die direkten Wahlen die letzte Stufe der Entwicklung sein sollten: Zuvor solle das Parlament attraktiver gemacht und die Möglichkeit genuin europäischer Wahlentscheidungen geschaffen werden.⁴⁹ Er spricht dabei gewiss von gesamteuropäischen Wahlen. Schließlich fand sich im Vedel-Bericht auch im Kontext der institutionellen Frage des Verhältnisses zu den nationalen Parlamenten⁵⁰ ein Verweis auf *Dehousse*: Um eine Rivalität und in der Konsequenz eine Unterminierung des EP über den Rat zu vermeiden, sollte das Verhältnis zu den nationalen Parlamenten eng sein, ja gar einer echten gegenseitigen Durchdringung zugeführt werden, wie *Dehousse* sie einst gefordert hatte.⁵¹

Frowein (Fn. 1), Europa-Archiv 27 (1972/1), 623 (628 f.). Der Kommission solle darüber hinaus das formelle Initiativrecht erhalten bleiben.

⁴⁴ Kapitel V, Abschnitt II, Pkt. 2, 3; Kapitel VI, Abschnitt I des Berichts.

⁴⁵ Der *benefit of hindsight* lehrt uns, dass dies bis heute freilich nicht nur eine Übergangslösung bleiben, sondern zu einer europäischen Konstante werden sollte.

⁴⁶ Kapitel V, Abschnitt I des Berichts.

⁴⁷ Vgl. mit Bezug auf den begleitenden Bericht zum Dehousse-Entwurf 1960 den Patijn-Bericht in der BT-Drs. 7/3336, S. 18 f., ebenfalls mit Hinweis auf die Entschließung des Parlaments v. 05. Juli 1972 (Dok. 73/72).

⁴⁸ Ebenso keine Vorbedingung für eine Erweiterung der Befugnisse sei die Neuordnung der Sitzverteilung und damit die Frage nach der Gleichheit der Repräsentation im Falle der degressiven Proportionalität, Kapitel V, Abschnitt I des Berichts; s. dazu insgesamt *Frowein* (Fn. 1), Europa-Archiv 27 (1972), 623 (626): »Dabei stehen sich die Forderungen nach Verstärkung der Kompetenzen des Parlaments und nach seiner direkten Wahl in einer Weise gegenüber, die jeden Fortschritt verhindern kann. Keine neuen Kompetenzen für ein nicht unmittelbar gewähltes Parlament, aber auch keine unmittelbaren Wahlen für ein Parlament ohne Kompetenzen [...]«

⁴⁹ Vgl. *Frowein* (Fn. 1), Europa-Archiv 27 (1972), 623 (626), denn es bestehe insoweit die Gefahr, durch zu frühe gesamteuropäische Wahlen das wichtigste Integrationselement zu diskreditieren.

⁵⁰ Zu den Debatten über den Direktwahlakt in den nationalen Parlamenten und ihrem Verhältnis zum EP vgl. *Reiding/Wintzer et al* (Fn. 1), Journal of European Integration History (2018), 115 (insb. 126 ff.).

⁵¹ Kapitel VI, Abschnitt I des Berichts; dazu *Frowein* (Fn. 1), Europa-Archiv 27 (1972), 623 (630 f.).

Einstweilen abgeschlossen wurde das Kapitel der Kompetenzerweiterung der Versammlung mit dem 2. *Finanzvertrag* vom 22. Juli 1975. Mit diesem Vertrag wurden die Mitwirkungsrechte des EP auch bei obligatorischen Ausgaben dergestalt gestärkt, als dasselbe ein Recht auf Neuvorlage des Haushaltsentwurfes aus wichtigen Gründen bekam.⁵² Es konnte vom Rat jedoch weiterhin mit qualifizierter Mehrheit überstimmt werden.⁵³ Ferner wurde der Rechnungshof eingeführt.⁵⁴

III. Auf dem Weg zur Direktwahl: Pariser Gipfel, Patijn-Bericht und Tindemans-Bericht

Kompetenzerweiterung und demokratische Legitimation sind untrennbar miteinander verbunden.⁵⁵ Sie müssen miteinander schritthalten. Gleichwohl ist zu beachten, dass das aus ihrer Verbindung entstehende *perpetuum mobile* nicht als sich ewig hemmende, sondern stetig fortentwickelnde Maschinerie konstruiert wird. Damit ist zugleich die Frage nach einer Finalität der Union gestellt. Es überrascht deshalb nicht, dass nach den Leerstellen der 1960er Jahre und dem Umbruch in das neue Jahrzehnt, in denen es namentlich um die – in Teilen durchaus erfolgreiche – Erweiterung der Befugnisse des EP ging, in den 1970er Jahren die Frage nach direkten Wahlen in den Mittelpunkt gestellt wurde. Dies ist nur die logische Konsequenz auch der Denksätze, die Direktwahl und Kompetenzerweiterung nicht als Gleichschritt, sondern als allenfalls sukzessive Symbiose erdacht hatten, die nicht zeitgleich funktioniert, aber letztlich doch aufeinanderfolgt.⁵⁶ Es geht in diesem Kontext um einen Prozess, der bereits oben als »Demokratisierung durch Parlamentarisierung« beschrieben wurde.⁵⁷

Seinen Ausgangspunkt nimmt er im *Pariser Gipfel 1974*⁵⁸, der die Geschichte der regelmäßigen Gipfeltreffen seit dem Haager Gipfel 1969 fortschreibt und institutionalisiert, indem er diese zum Europäischen Rat erklärt (Pkt. 3).⁵⁹ Darüber hinaus sollte nun auch – manch einer möchte sagen

⁵² Art. 12 des Vertrages zur Änderung von Art. 203 EWGV, Pkt. 8.

⁵³ Art. 2, 12, 20 des Vertrages.

⁵⁴ S. die Art. 1, 7, 8, 11, 15, 23, 24, 25, 27 des Vertrages.

⁵⁵ Hierzu *Frowein* (Fn. 1), Europa-Archiv 27 (1971), 623 (625): »Demokratische Legitimation des Entscheidungsprozesses ist nicht nur Wert an sich, sondern bildet zugleich die Voraussetzung für die Annehmbarkeit der Ergebnisse und garantiert damit erst ein effektives Entscheidungssystem.«; zum Demokratisierungsprozess anhand der Kompetenzen des Europäischen Parlaments vgl. *Suski* (Fn. 1), S. 95 ff.

⁵⁶ S. nochmals Kapitel V, Abschnitt I des Bericht Vedel (25. März 1972), in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1972, Beilage 4, S. 7-87; dazu ferner *Patijn*, Einleitung, in: Europäisches Parlament (Hrsg.), Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1977), S. 7. Es geht letztlich um die Durchbrechung des *circulus vitiosus* der Hemmung beider Vorhaben. Die Dependenz von direkter Legitimationskraft und Befugniskanon des Parlaments kann damit freilich nicht geleugnet werden.

⁵⁷ Den Begriff prägte jüngst *Schorkopf* (Fn. 6).

⁵⁸ Schlusskommunique Pariser Gipfel (09./10. Dezember 1974), in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Dezember 1974, Nr. 12.

⁵⁹ Ausf. zur Entwicklung des Europäischen Rates *Wessels*, Der Europäische Rat (1980), S. 39 ff.

endlich⁶⁰ – von Seiten der Regierungschefs das im Vertrag festgelegte Ziel der Direktwahl so bald wie möglich umgesetzt werden (Pkt. 12). Das Parlament möge dafür – erneut – Vorschläge machen. Darüber hinaus wurde der belgische Premierminister *Leo Tindemans* beauftragt, einen zusammenfassenden Bericht über die Europäische Union vorzulegen (Pkt. 13). Die Kompetenzen des Parlaments sollten überdies durch die Übertragung bestimmter Befugnisse im Gesetzgebungsverfahren erweitert werden (Pkt. 12 a.E.).

Das Parlament kam seinem Auftrag am 14. Januar 1975 nach, indem es mit dem sog. *Patijn-Bericht* einen – neuen – Vertragsentwurf betreffend die Einführung allgemeiner unmittelbarer (immer noch nicht gleicher) Wahlen zum EP vorlegte.⁶¹ Angehängt war eine Begründung des Politischen Ausschusses sowie eine Stellungnahme des Rechtsausschusses. Man sah sich dabei nach wie vor in der Tradition des Dehousse-Berichts von 1960, der den veränderten tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden sollte.⁶² Die Rahmenbedingungen waren seinerzeit keinesfalls einfach: Großbritannien und Dänemark hatten Vorbehalte gegenüber der Direktwahl;⁶³ im Vereinigten Königreich fand im Juni 1975 gar ein Referendum zum Verbleib in der EWG statt, der Großbritannien erst zwei Jahre zuvor beigetreten war. Im Patijn-Entwurf war, angelehnt an die zuvor gemachten Vorschläge, eine Übergangszeit⁶⁴ vorgesehen, die eine Direktwahl nach innerstaatlichen Vorschriften zuließ, wiewohl das EP bis zum Jahre 1980 ein einheitliches Wahlsystem ausarbeiten wollte (Art. 7).⁶⁵ Betont wurde von *Patijn* abermals die »bisher nur unzureichende Legitimität [der Gemeinschaften].«⁶⁶ Der Bericht beschäftigte sich über die Frage nach einem einheitlichen Wahlsystem hinaus zudem mit der Ausgestaltung des Wahlverfahrens in den Mitgliedstaaten, der Möglichkeit des Doppelmandates und der Anzahl und

Sitzverteilung der Abgeordneten, damit mit der Frage nach der Repräsentation.⁶⁷ Er betonte überdies den Gedanken, dass Direktwahl und Kompetenzerweiterung nicht notwendig miteinander verbunden werden müssen, sondern bei Einführung des einen ohnehin das andere profitieren werde.⁶⁸

Der sog. *Tindemans-Bericht* des belgischen Premierministers folgte am 29. Dezember 1975.⁶⁹ Er forderte nichts weniger als die Gründung einer Europäischen Union (EU) und machte Vorschläge für ihre Gestaltungsstruktur. *Tindemans* stellte dabei das Parlament in den Mittelpunkt: Die Union werde ihre Ziele nur erreichen können, wenn sie sich auf Institutionen stützen kann, die den neuen Bedürfnissen der Union angepasst sind. Gleich zuerst nannte *Tindemans* in diesem Zuge ein direkt gewähltes Europäisches Parlament, dessen Aufgabe für das Entstehen der Union entscheidend sein werde.⁷⁰ Ihm sollte sukzessive ein echtes Initiativrecht eingeräumt werden.⁷¹ Die Direktwahl werde dem EP eine neue politische Autorität verleihen und gleichzeitig die Legitimität des gesamten institutionellen Rahmens stärken. Dies werde eine Erweiterung der Befugnisse zur Folge haben.⁷² Außerdem sollte das Parlament Ort politischer Grundsatzdebatten werden, an denen der Präsident des Europäischen Rates und die führenden Politiker der Mitgliedstaaten teilnehmen sollten.⁷³ Die deutsche Bundesregierung betonte in ihrer Stellungnahme das institutionelle Gleichgewicht zugunsten des Parlaments, wenngleich die Einführung eines Initiativrechts weiterer Erörterung bedürfe.⁷⁴

Der *Tindemans-Bericht* markiert den Endpunkt der aus Berichten vorgezeichneten Architektur eines direkt gewählten Europäischen Parlaments, die bis dato indessen nur eine

60 Der Pariser Gipfel adressiert als erstes Gipfeltreffen auch inhaltlich die Frage der Direktwahl, nachdem diese beim Haager Gipfel 1969 nur deklaratorische Erwähnung fand und beim Pariser Gipfel 1972, trotz Aufforderung des Parlaments, ebenfalls nicht bearbeitet wurde. Vgl. dazu die Zusammenfassung im Patijn-Bericht in der BT-Drs. 7/3336, S. 20 f. mit Bezug auf die Entschlüsse des Parlaments v. 05. Juli 1972 (Dok. 73/72) und v. 14. November 1972 (Dok. 194/72).

61 S. den Patijn-Bericht in der BT-Drs. 7/3336 v. 14.03.1975. Der Name Patijn-Bericht ist dem Berichtersteller des Politischen Ausschusses im EP, Herrn *Schelto Patijn*, geschuldet, der einen umfassenden Bericht zum Vertragsentwurf vorlegte und in seiner Funktion *Fernand Dehousse* und *Hans Lautenschlager* nachfolgte.

62 Vgl. die Erwägungsgründe in der Entschlüsselung des EP über die Annahme des Vertragsentwurfes, BT-Drs. 7/3336, S. 2.

63 S. u.a. die zu Protokoll gegebenen Erklärungen der britischen und der dänischen Delegation beim Pariser Gipfel, *Schlufskommuniqué Pariser Gipfel* (09./10. Dezember 1974), in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Dezember 1974, Nr. 12.

64 Dieser Begriff als solcher wäre indes überholt und findet daher im Entwurf keine Verwendung mehr, s. Patijn-Bericht in der BT-Drs. 7/3336, S. 25 f.

65 Diese Flucht aus der Vereinheitlichung war selbstredend einem politischen Realismus geschuldet. Der Patijn-Bericht wird deshalb z.T. auch als »kleinster gemeinsamer Nenner« bezeichnet, vgl. *Hovehne* (Fn. 3), S. 20 m.w.N.

66 Pkt. 1 der Begründung des Politischen Ausschusses, Patijn-Bericht in der BT-Drs. 7/3336, S. 6.

67 Vgl. Patijn-Bericht in der BT-Drs. 7/3336, S. 22 ff. Die Frage nach der Sitzverteilung der Abgeordneten betrifft selbstredend jene nach der Gleichheit der Wahl und damit die Systemfrage eines rein proportionalen oder degressiv proportionalen Systems, dazu insb. S. 24 f. des Berichts.

68 Patijn-Bericht in der BT-Drs. 7/3336, S. 26: »Zusammengefaßt: Je mehr Befugnisse das Parlament erwirbt, umso größer ist der Druck, durch direkte Wahlen legitimiert zu werden; und je schneller direkte Wahlen erreicht werden, umso stärker ist das Argument, dem Parlament weitere Befugnisse zu übertragen.«

69 S. den *Tindemans-Bericht* in der BT-Drs. 7/4969. Der Name *Tindemans-Bericht* ist, wie bereits oben beschrieben wurde, der Beauftragung des belgischen Premierministers *Leo Tindemans* vom Pariser Gipfel zur Ausarbeitung eines zusammenfassenden Berichts über die Europäische Union geschuldet.

70 Vgl. den *Tindemans-Bericht*, BT-Drs. 7/4969, S. 3, 27.

71 Dies bedürfte sodann einer Vertragsänderung. Zuvor solle der Rat sich bereits verpflichten, über Entschlüsse des Parlaments zu beraten.

72 Dies wiederum beschreibt die umgekehrte Stoßrichtung der Direktwahl auf die Befugnisserweiterung. Wie auch immer man es dreht und wendet, wird die Umsetzung des einen mittelfristig auch die Umsetzung des anderen fordern; was freilich Ziel dieser Politiken ist, um den *circulus vitiosus* zu überwinden und sich durch eine Trennung beider Vorhaben fortzubewegen, anstatt stehenzubleiben.

73 S. insgesamt zum Verständnis *Tindemans* über die Rolle des Parlaments den *Tindemans-Bericht* in der BT-Drs. 7/4969, S. 27 f.

74 Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum *Tindemans-Bericht*, BT-Drs. 7/4969, S. 42 f.

intellektuelle Blaupause bleiben sollte. Nun aber begannen Parallelverhandlungen über den Direktwahlakt in den Räten,⁷⁵ dessen lang ersehnte Umsetzung sohin erstmals auch realiter nah gekommen war. Grundlage dafür war der Patijn-Bericht von 1975 – und somit in Teilen immer noch der Dehousse-Entwurf von 1960.

C. Ergebnisse

I. Der Direktwahlakt 1976: Statik und Dynamik

Das organisierte Europa war stets auch geprägt vom unterschiedlichen Selbstverständnis seiner Institutionen, Organe und Mitgliedstaaten. So zeigt sich gleichfalls im Kontext der Direktwahl, dass Anspruch des Parlaments, einiger Mitgliedstaaten und Politiker einerseits und Wirklichkeit einer machbaren gesamteuropäischen Umsetzung andererseits selten kongruent sind.⁷⁶ Um verstehen zu können, inwiefern das kulminierte Desiderat einer direkten Wahl schließlich gleichsam im Direktwahlakt gespiegelt wurde – und inwiefern nicht – liegt es nahe, Erwartungen und Ergebnisse, namentlich die politische Umsetzung, übereinanderzulegen.⁷⁷

In seinen Schlussfolgerungen hatte der *Europäische Rat vom 01. und 02. Dezember 1975 in Rom* den Rat beauftragt, den Vertrag über die Direktwahl endgültig fertigzustellen.⁷⁸ Es überrascht insofern nicht, dass diese im *Tindemans-Bericht* bereits vorausgesetzt wurde. Mit Beschluss des Rates vom 20. September 1976 wurde der Direktwahlakt nach intensiven Verhandlungen einer politischen Einigung zugeführt und in ein Beschlusspapier gegossen, das nun ratifiziert werden musste.⁷⁹ Der Beschluss in seiner finalen Fassung spiegelt im Wesentlichen die Vorschläge des Patijn-Berichts wider. Dies bedeutete indes auch, dass es gerade kein einheitliches europäisches Wahlsystem gab, das zwar ausgearbeitet werden sollte, bis dahin allerdings innerstaat-

lich ausgestaltet wurde (Art. 7). Die Erwartungen an ein gesamteuropäisches Wahlsystem also, wie sich schon im Realismus der Vorschläge des Patijn-Berichts abgezeichnet hatte, konnten demnach nicht erfüllt werden. Dies sollte bis heute so bleiben. In der Denkschrift der Bundesregierung zum Direktwahlakt heißt es: »Erst nach Einführung des einheitlichen Wahlverfahrens wird der ‚Verfassungsauftrag‘ zur europäischen Direktwahl in vollem Umfang eingelöst sein.«⁸⁰ Bemerkenswert ist vor allem die Terminologie, die ein Verständnis der deutschen Bundesregierung über Gestalt und Finalität der Union zu dechiffrieren scheint. Dessen ungeachtet verhielt sich die Bundesregierung – wenig überraschend – positiv zum erarbeiteten Direktwahlakt und betonte insbesondere, die Europäische Gemeinschaft bedürfe eines Gegengewichts gegen die technokratische Exekutive ihres institutionellen Systems.⁸¹ Dies muss man als Bestätigung der befürwortenden Grundhaltung der Bundesregierung zu einer Parlamentarisierung verstehen, die ihre vorläufige Kulmination in der Direktwahl und einstweilen, namentlich in Frankreich unter *Valéry Giscard d'Estaing*, mehr Fürsprecher gefunden hatte.⁸²

Der Direktwahlakt sah – dies war ein politischer Streitpunkt – ebenso ein zur Bevölkerungszahl nicht einheitlich proportionales System der Sitzzuteilung vor, das mit unterschiedlichen Multiplikatoren arbeitete und sich insofern als Startpunkt des Systems der degressiven Proportionalität beschreiben lässt.⁸³

Zu einer Kompetenzaufwertung des EP ist es, entgegen der Beschlüsse des Pariser Gipfels 1974 und der Vorschläge des *Tindemans-Berichts*, einstweilen nicht gekommen. Das direkt gewählte Parlament musste sich vorerst mit dem vertraglichen *status quo* begnügen. In der Bundesregierung ging man obgleich davon aus, dass sein Einfluss im Zuge der Direktwahl zunehmen werde.⁸⁴ Und in der Tat schöpfte das Parlament seinen vertraglichen Gestaltungsrahmen weit aus und wurde dabei gleichsam vom EuGH gestützt, der i.S.e. institutionellen Gleichgewichts die parlamentarischen Beteiligungsrechte zu stärken wusste.⁸⁵ Zu einer echten Kompetenzaufwertung der legislativen Befugnisse des EP ist es hingegen erst mit der EEA von Februar 1986 gekommen.⁸⁶

⁷⁵ Der Europäische Rat hatte bereits beim Pariser Gipfel 1974 die baldmögliche Umsetzung des Direktwahlaktes beschlossen (s.o.). Beim Gipfel in Rom 1975 forderte er nach Vorlage des Ratsberichtes über den Parlamentsentwurf (Patijn-Bericht) den Rat auf, den Vertrag über die Direktwahl endgültig fertigzustellen. Vgl. für die Verhandlungen in den Räten die Denkschrift der Bundesregierung zum Direktwahlakt in der BT-Drs. 8/360, S. 8 f.

⁷⁶ Für die Debatten zum Direktwahlakt in den nationalen Parlamenten s. den Beitrag von *Reiding/Wintzer et al* (Fn. 1), *Journal of European Integration History* 2018, 115 (115), die selbstredend eng mit den Ideen über die europäische Einigung verknüpft waren: Auch hier waren es vor allem die französischen Gaullisten, Großbritannien und Dänemark, die dem Direktwahlakt kritisch gegenüberstanden.

⁷⁷ Vgl. insofern den Beitrag von *Richter*, *Ein Kulminationspunkt?*, in: *Mit-tag* (Hrsg.), *30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament* (2011), S. 113 (114 f.), der die erste Direktwahl 1979 als »einen Kulminationspunkt der supranationalen Entwicklung im Allgemeinen und der Demokratie im Besonderen« bezeichnete.

⁷⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates am 01. und 02. Dezember 1975 in Rom, https://www.consilium.europa.eu/media/20805/1975_dezember_rome_de_.pdf, zuletzt abgerufen am 25.02.2023.

⁷⁹ S. den Direktwahlakt in der BT-Drs. 8/360, vorstehend findet sich das deutsche Ratifikationsgesetz, nachstehend eine Denkschrift der Bundesregierung zum Direktwahlakt.

⁸⁰ Interessant ist hier freilich die Terminologie eines »Verfassungsauftrags«, Denkschrift der Bundesregierung zum Direktwahlakt, BT-Drs. 8/360, S. 10.

⁸¹ Denkschrift der Bundesregierung zum Direktwahlakt, BT-Drs. 8/360, S. 10.

⁸² Während Deutschland und Italien als posttotalitäre Staaten stets für mehr Parlamentarisierung waren, war das Frankreich *de Gaulles* parlamentskritisch eingestellt (s.o.). Unter *Georges Pompidou* – obschon Gaullist – und insbesondere unter *Valéry Giscard d'Estaing* gewannen die Parlamentarisierungsbestrebungen indessen mehr Fürsprecher.

⁸³ Vgl. Denkschrift der Bundesregierung zum Direktwahlakt, BT-Drs. 8/360, S. 12.

⁸⁴ Denkschrift der Bundesregierung zum Direktwahlakt, BT-Drs. 8/360, S. 10.

⁸⁵ Es geht um die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren in Form der »Anhörung«, s. EuGH, Urt. v. 29.10.1980, Rs. 138/79, Slg. 1980, III-3333 – *Isoglukose* insb. Rn. 33.

⁸⁶ Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) wurde am 17. Februar 1986

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Direktwahlakt die politischen Erwartungen an ein stärkeres demokratisches Band der Legitimation, die seit dem Dehousse-Entwurf lebhaft wurden, in ihrem Grundanliegen in die Praxis umgesetzt hat. Ein einheitliches europäisches Wahlsystem und mit diesem der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit blieben indessen bis heute unerfüllt. Mit der EEA 1986 ist schließlich ein weiterer Fluchtpunkt stetiger Kompetenzerweiterungen des EP seit dem Haager Gipfel 1969 hinzugekommen.

II. Die erste Direktwahl 1979: Reaktionen und politische Erwartungen

Das erste direkt gewählte Europäische Parlament konstituierte sich am 17. Juli 1979 in Straßburg.⁸⁷ Unmittelbar nach der Direktwahl standen schon Diskussionen über das (neue) Souveränitätsverständnis der Gemeinschaften im Raum: Diskutiert wurde v.a. die Frage, ob es die Direktwahl ermögliche, von einer europäischen Souveränität zu sprechen.⁸⁸ Freilich ist dies zunächst eine juristische Debatte. Wirkmächtig und für den hiesigen Kontext entscheidender war jedoch die Initiative von *Altiero Spinelli*, der den sog. *Club Crocodile* gründete.⁸⁹ Er sah das nun direkt gewählte Parlament als Momentum für eine europäische Konstituante.⁹⁰ Dies war weit mehr als das, was sich einst als Erwartungen aus den betrachteten Dokumenten destillieren lässt (s.o.). Es muss als Initiative der europäischen Föderalisten verortet werden, denen es – *nomen est omen* – letztlich schon immer um die Errichtung einer europäischen Föderation, eines europäischen Bundesstaates ging. Am 14. Februar 1984 wurde der vom Ausschuss für institutionelle Fragen, der auf Initiative des *Club Crocodile* neu gegründet worden war, ausgearbeitete *Spinelli-Entwurf* vom Parlament angenommen.⁹¹ Der »Verfassungsentwurf« scheiterte jedoch an der Umsetzung durch die nationalen Parlamente:⁹² Kein einziges Parlament befasste sich in einem ordentlichen

Verfahren mit dem Entwurf.⁹³ Erst beim *Vertrag von Maastricht* 1992 wurden einige Inhalte des Spinelli-Entwurfes schließlich übernommen.⁹⁴

D. Schluss: Über 40 Jahre Direktwahlakt – Was bleibt?

Das Inkrafttreten des Direktwahlaktes liegt mittlerweile über 40 Jahre zurück. Und während die europäische Integrationsrespektive Verfassungsgeschichte aus Sicht der Rechtswissenschaften bisweilen ein *new playing field* ist,⁹⁵ kommt die Frage nach dem Wahlsystem des EP und damit dem Maß an demokratischer Legitimation in der Union, insbesondere in den politischen Wissenschaften, immer wieder auf – und ist letztlich doch ungelöst.⁹⁶ Es hat sich als schwierig erwiesen, eine Form europäischer Demokratie zu finden, die alle zufriedenstellt.⁹⁷ Damit einhergehen könnte auch die Einsicht, dass Supranationalität primär eine Herrschaft der Exekutive ist, auch wenn das Recht der EU den politischen Gestaltungswillen namentlich der Mitgliedstaaten nicht begrenzen kann, sondern von ihm abhängig ist.

Das Ziel einheitlicher, direkter und insbesondere gleicher Wahlen auf europäischer Ebene – seit dem Vertrag von Lissabon in Art. 223 Abs. 1 Uabs. 1 AEUV (zuvor Art. 190 Abs. 4 Uabs. 1 EGV) kodifiziert⁹⁸ – ist bis heute nicht erreicht: Jeder Mitgliedstaat wählt seine Europaabgeordneten in seinem eigenen Verfahren (in Deutschland nach dem EuWG). Gleichwohl ist anzumerken, dass der Direktwahlakt nunmehr für alle Mitgliedstaaten eine Verhältniswahl vorschreibt, was insbesondere für solche (ehemaligen) Mitgliedstaaten wie das Vereinigte Königreich, die national über ein strenges Mehrheitswahlrecht verfügen, einen nicht zu unterschätzenden Paradigmenwechsel begründete.

Das Konzept der degressiven Proportionalität hingegen mag sich mit den Ergänzungen der Zeit zu einem profunden System der Sitzverteilung entwickelt haben; für eine Gleichheit der Wahl über alle Mitgliedstaaten hinweg

in Luxemburg und am 28. Februar 1986 in Den Haag unterzeichnet. Sie trat am 01. Juli 1987 in Kraft. S. die EEA im ABl. (EG) 1987 Nr. L 169, S. 1 ff.

⁸⁷ S. dazu das Protokoll der Sitzung vom Dienstag, 17. Juli 1979 (Erste Sitzung des direkt gewählten Parlaments) im ABl. (EG) 1979 Nr. C 203, S. 1; mit rund 62 % war die Wahlbeteiligung die höchste aller Europawahlen, s. Europäisches Parlament, Europaweite Ergebnisse, Wahlbeteiligung, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/>, zuletzt abgerufen am 25.02.2023 und im Ergebnis doch ernüchternd gering, vgl. *Richter* (Fn. 77), S. 113 (114).

⁸⁸ Zur Diskussion etwa *Ress et al.*, Aussprache zum ersten Verhandlungsthema: Europäische Direktwahlen und staatliche Souveränität, in: *Ress* (Hrsg.), *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften – Internationales Kolloquium* (1980), S. 91 ff.

⁸⁹ Der Name war dem Treffpunkt des Clubs im Straßburger Restaurant *Au Crocodile* geschuldet.

⁹⁰ Vgl. dazu *Bosco*, *Altiero Spinelli*, *EUI Working Papers / RSC* (1994), Nr. 94/19, S. 15 ff. m.w.N.

⁹¹ Für den Entwurf s. Europäisches Parlament (Hrsg.), *Spinelli-Entwurf* (1984), S. 1 ff.

⁹² Eine Umsetzung durch die nationalen Parlamente, mindestens von der Mehrheit der Mitgliedstaaten und zwei Dritteln der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaften, war so in Art. 82 des Vertragsentwurfes vorgesehen.

⁹³ Der französische Präsident *François Mitterrand* sorgte allerdings für die Einberufung einer Regierungskonferenz, aus der der Dooge-Ausschuss hervorging, der seinerseits in der Unterzeichnung der EEA mündete, vgl. *Bosco* (Fn. 89), *EUI Working Papers / RSC*, Nr. 94/19, S. 21 ff.

⁹⁴ Der Vertrag wurde am 07. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet und trat am 01. November 1993 in Kraft, s. den Vertrag von Maastricht im ABl. (EG) 1992 Nr. C 191, S. 1 ff.

⁹⁵ Zum Forschungsfeld einer Rechtsgeschichte der europäischen Integration *Schorkopf*, *Rechtsgeschichte der europäischen Integration*, *JZ* 2014, 421.

⁹⁶ Vgl. *Thiemeyer*, *Die Debatten um die Versammlungen*, in: *Mittag* (Hrsg.), *30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament* (2011), S. 81 (81), der selbst vor allem die frühe Integrationsgeschichte erforscht; für eine juristische Bearbeitung von Parlamentarisierung und Demokratiedefizit s. *Hovehne* (Fn. 3), S. 25 ff.

⁹⁷ Mit einem ähnlichen Fazit *Reiding/Wintzer et al.* (Fn. 1), *Journal of European Integration History* 2018, 115 (142); für Zukunftsperspektiven vgl. die Langfassung des Beitrags aus der *F.A.Z.* (Fn. 1) von *Hänsch*, *Perspektiven europäischer Demokratie*, in: *Raschke* (Hrsg.), *Die Erfindung der modernen Demokratie* (2020), S. 641-652.

⁹⁸ Geändert hat sich insoweit nur die Terminologie von »ausarbeiten« (EGV) zu »erstellen« (AEUV).

sorgt es nicht. Schließlich fehlt es an einer mit nationalen Wahlen vergleichbaren politischen Landschaft. Es fehlt an europäischen Parteien und an einer europäischen Öffentlichkeit.⁹⁹ Diese Gegenwartsanalyse ist als solche nicht neu.¹⁰⁰

Und doch ist das gegenwärtige europäische Wahlsystem nicht mehr, aber eben auch nicht weniger als ein politisches Desiderat, das große Projekt der Direktwahl endlich umgesetzt zu haben.¹⁰¹ Gewissermaßen als Initialzündung für die europäische Finalitätsdebatte ist die Direktwahl somit statt als Vollendung vielmehr als Übergang und Aufbruch zu einem Europa der Bürger zu verstehen, das das »Demokratiedefizit« allmählich überwinden wollte; wiewohl sich fortan die Ernüchterung über eine fehlende Mitwirkungsbereitschaft der europäischen Bürger noch verfestigen sollte.¹⁰²

So verwundert es unterdessen nicht, wenn das Parlament, das seinen Selbstanspruch nicht schon als vollständig verwirklicht ansieht, jüngst erst Reformen des Wahlaktes initiiert, die wiederum den Weg in Richtung einer Unitarisierung desselben einschlagen.¹⁰³ Der Vorschlag sieht u.a. die Einführung sog. transnationaler Listen vor, die es – ganz im Sinne einer paneuropäischen Strategie – ermöglichen sollen, gesamteuropäische Parteien über Ländergrenzen hinweg zu wählen,¹⁰⁴ nachdem dieser Vorschlag nun auch im Rahmen der Zukunftskonferenz emporkam und überdies von *Emmanuel Macron*, zuletzt mit deutscher Unterstützung, immer wieder erfolglos gefordert wurde.¹⁰⁵ Dies vermag jedenfalls ein Ansatz zu sein, dem bereits bezeichneten Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit entgegenzuwirken, während gleichwohl fraglich erscheint, ob so die spezifische Wählerbindung an die jeweiligen Kandidaten zur Europawahl nicht noch weiter entkoppelt wird.

Der Direktwahlakt hat das EP letztlich zumindest zum institutionellen Gewinner der europäischen Verfassungs-

evolution beflügelt.¹⁰⁶ Dafür, und für eine Wahl echter Abgeordneter zu einem *gewählten* Parlament mit fortan erweiterten Befugnissen – somit eine Demokratisierung der Gemeinschaften – war er dereinst genug, wenn er damit auch gewiss bis heute nicht für alle hinreichend viel ist.

⁹⁹ *Richter* (Fn. 77), S. 113 (119, 125 ff.), der zudem darauf hinweist, dass die Direktwahlen 1979 von Anfang an *second order elections* gewesen wären, die vor allem von nationalspezifischen Themen beherrscht wurden.

¹⁰⁰ S. statt vieler nur *Schorkopf* (Fn. 2), insb. S. 146 ff.; 153 ff.; 165 ff.

¹⁰¹ *Richter* (Fn. 77), S. 113 (129 f.) sieht in der Direktwahl langfristig keinen legitimatorischen Wendepunkt, sondern das Parlament gar als Opfer einer demokratischen Delegitimierung in Form eines kontinuierlich permissiven Konsenses: »Die Wahl 1979 steht somit für eine demokratische Überschätzung, aber immerhin auch für einen wahrnehmbaren Schub in Richtung einer institutionellen Aufwertung [...]«.«

¹⁰² So auch *Richter* (Fn. 77), S. 113 (116 ff.) m.w.N. zur Debatte um das Demokratiedefizit vor und nach 1979; zum Europa der Bürger vgl. *Nielsen-Sikora*, Direktwahl und Europa der Bürger, in: Mittag (Hrsg.), 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (2011), S. 133.

¹⁰³ Entschließung des Parlaments v. 03. Mai 2022 zur allgemeinen unmittelbaren Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Dok. P9_TA(2022)0129).

¹⁰⁴ S. ebenda, Erwägungsgrund N. bis Q., AA. sowie Pkt. 19.

¹⁰⁵ Zum Gegenwartsdiskurs *Gutschker*, Widerstand gegen neues EU-Wahlrecht, in: F.A.Z. v. 18.10.2022 (Onlineausgabe) <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/widerstand-gegen-neues-eu-wahlrecht-18396291.html>, zuletzt abgerufen am 22.04.2023.

¹⁰⁶ So vor allem *Schorkopf* (Fn. 6).