André Brodocz und Hannes Schramm **Teilhabe am Politischen**

Die Teilhabe der Bürger und Bürgerinnen am Politischen ist eine genuine Frage der politischen Ordnung. Sowohl der Vertrag über die Europäische Union (EUV) als auch der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) benennen in ihrer gegenwärtigen Fassung das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Kommission, den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und den Rechnungshof als Organe der EU (EUV Art. 13 I; AEUV Art. 223ff.). Die beschlussfähigen Mitglieder dieser Organe werden bis auf zwei Ausnahmen von den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten entsandt. Eine direkte Bürgerbeteiligung ist in diesen Fällen nicht vorgesehen. So setzt sich der Europäische Rat im Kern aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten zusammen (EUV Art. 15 II), der Rat aus je einem Vertreter eines Mitgliedsstaates auf Ministerienebene (EUV Art. 16 II), an den Europäischen Gerichtshof entsendet jede Regierung eines Mitgliedsstaates je einen Richter (EUV Art. 19 II), das Direktorium der Europäischen Zentralbank wird vom Europäischen Rat gewählt und der Rat der Europäischen Zentralbank setzt sich aus den Direktoren der Landesbanken der Mitgliedsstaaten zusammen (AEUV Art. 283 Iff.). Die Mitglieder des Rechnungshofs schließlich werden von den Mitgliedsstaaten vorgeschlagen und durch den Rat in der Regel so übernommen (AEUV Art. 286 II).

Die erste Ausnahme zu dieser Vergabepaxis per Entsendung betrifft demnächst die Europäische Kommission. Ab dem 1. November 2014 werden ihre Mitglieder durch ein Rotationsprinzip unter Beachtung des demographischen und geographischen Spektrums der Mitgliedsstaaten von den Mitgliedsstaaten gemeinsam gewählt. Gegenwärtig entsendet, als Folge der EU-Osterweiterung von 2004, jedes EU-Mitgliedsland noch ein Mitglied in die Kommission (EUV Art. 17 IV).

Die zweite Ausnahme betrifft die Verteilung der Sitze des Europäischen Parlaments. Seine Mitglieder werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl durch die Bürger der EU-Mitgliedsstaaten gewählt (EUV Art. 14 III). Von allen Organen der EU ist das Europäische Parlament damit das einzige Organ, an dem die Bürger der EU-Mitgliedsstaaten partizipieren können, wenn auch nur in indirekter Form durch Wahlen.

Im Folgenden werden wir uns deshalb bei der Frage nach der Erinnerung an die Teilhabe am Politischen in der EU auf das Europäische Parlament konzentrieren. Bei dieser Analyse des kulturellen Gedächtnisses Europas unterscheiden wir im Anschluss an Aleida und Jan Assmann zwischen dem Speicher- und dem Funktionsgedächtnis. Das Speichergedächtnis umfasst dabei alle vergangenen Ereignisse, die für die gegenwärtige Erinnerung potentiell relevant sind. Es archiviert nicht nur scheinbar neutrales, identitätsabstraktes Sachwissen, sondern ebenso eine unstrukturierte Summe des Obsoleten und fremd Gewordenen sowie der verpassten Möglichkeiten und der alternativen Optionen. Die europäischen Vertragswerke, aber auch gespeicherte Reden, Zeitungsartikel, mithin alles Archivierte sind Teil dieses Gedächtnisses. Das Funktionsgedächtnis zielt dagegen darauf ab, was aus diesem Potential in der Gegenwart aktualisiert wird. Die vom Funktionsgedächtnis erbrachte Leistung liegt darin, aus der Erinnerung des Vergangenen Sinn und Legitimität für die Gegenwart und Zukunft zu stiften. In diesem Sinn werden etwa vor den Wahlen zum Europäischen Parlament gezielt Elemente des Speichergedächtnisses in Form von Reden, Kampagnen, Zeitungsartikeln und Ähnlichem aufgerufen und in sinnhafter Form konstruiert. Außerdem werden durch die Teilnahme an Wahlen, also die Partizipation an den politischen Entscheidungsorganen der

EU, die Inhalte des Speichergedächtnisses im Funktionsgedächtnis der europäischen Gesellschaft abgerufen und erfahrbar. Sie können so zur „gefühlten“ Legitimation der EU aus der Perspektive der Bürger beitragen. Vor dem Hintergrund dieser gedächtnistheoretischen Unterscheidung werden wir zunächst für die Teilhabe am Politischen kurz zusammenfassen, *was* davon von der Gründung der EWG bis zu den ersten Wahlen zum Europäischen Parlament ins Speichergedächtnis Europas Eingang gefunden hat, bevor wir dann wenigstens kurz – anhand der Wahlen zum Europäischen Parlament 1979 und 2009 – illustrieren, *wie* dieses Versprechen auf Teilhabe am Politischen im Funktionsgedächtnis erinnert wurde und ob die damit erhoffte Sinn- und Legitimitätsstiftung erreicht wird.

Das europäische Versprechen der Teilhabe am Politischen

Bis in die späten 1970er Jahre kann von einer Teilhabe der Bürger am Politischen in Europa keine Rede sein. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments (damals noch „Versammlung“) wurden aus der Mitte der Parlamente der einzelnen Mitgliedsstaaten entsandt. Dieses Verfahren wurde im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag), Fassung vom 25. März 1957, festgelegt: „Die Versammlung besteht aus Abgeordneten, die nach einem von jedem Mitgliedstaat bestimmten Verfahren von den Parlamenten aus ihrer Mitte ernannt werden“ (Art. 138 Abs. 1).

Die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments fand erst 1979 statt, aufgrund unterschiedlicher traditioneller Wahltage an zwei getrennten Tagen, und zwar am 7. und 10. Juni. Den Regierungen der Mitgliedsstaaten der EWG als Vorläuferorganisation der Europäischen Union gelang es über 20 Jahre nach Unterzeichnung des EWG-Vertrags endlich, das schon in der ursprünglichen Fassung des Vertrags genannte Ziel einer Direktwahl der Versammlung umzusetzen. So regelte der oben erwähnte Artikel 138 des EWG-Vertrags nicht nur das Zustandekommen der Versammlung durch die Entsendung einzelner Parlamentarier der Mitgliedsstaaten, sondern er enthielt bereits in Absatz 3 explizit die Aufforderung, einen anderen Wahlmodus auszuarbeiten: „Die Versammlung arbeitet Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedsstaaten aus“.

Die Idee einer gemeinsamen europäischen Versammlung, deren Abgeordnete direkt von den Bürgern Europas gewählt werden sollten, war natürlich nichts Neues. So waren parlamentarische Institutionen zumindest auf nationaler Ebene spätestens nach dem Ende des englischen Bürgerkriegs 1649 ein stetig an Bedeutung gewinnender Bestandteil der europäischen politischen Landschaft und Kultur. In steter Folge setzten sich in den europäischen Nationalstaaten parlamentarische Institutionen durch. In Frankreich wurde die Idee einer parlamentarischen Vertretung 1791 in dessen erste schriftliche Verfassung integriert. Im Königreich der Niederlande geschah dies 1815. Italien und Deutschland zogen 1848 nach. Zwar waren weder alle dieser parlamentarischen Versammlungen langfristig erfolgreich – insbesondere das schnelle und lange nachwirkende Scheitern der deutschen Verfassung 1848 muss hier genannt werden –, noch kann man die Versammlungen im heutigen Sinn als rundum demokratisch bezeichnen, war doch beispielsweise der Zugang zu Wahlen für Frauen eingeschränkt. Dennoch einte alle diese Parlamente ein mittlerweile in den europäischen Demokratien und konstitutionellen Monarchien verankerter Grundkonsens. Parlamente sind Zentren einer freiheitlichen kollektiven Selbstregierung, da sie Träger der legislativen Gewalt im Staate sind. Man kann soweit gehen, die historisch in Europa gewachsene Bedeutung der parlamentarisch organisierten Teilhabe am Politischen als ein durchgehendes europäisches Strukturelement zu bezeichnen.

Aber auch in die konkreten europäischen Verhandlungen und Vertragswerke hielt die Idee der Schaffung einer Europäischen Versammlung schon vor Einsetzung des Europäischen Parlaments 1957 Einzug. So hielt der ehemalige französische Premierminister Paul Reynaud während des für die Formierung der europäischen Idee wichtigen Kongresses in Den Haag 1948 ein flammendes Plädoyer dafür, dass eine europäische Versammlung, deren Mitglieder nicht direkt durch die Bürger Europas gewählt würden, Gefahr laufe, doch nur wieder Austragungsort nationaler Interessenkonflikte zu werden. Er forderte deshalb die schnellstmögliche Einsetzung einer direkt gewählten Versammlung. In der Abstimmung über die Schlussnote des Kongresses scheiterte Reynaud allerdings am starken britischen Widerstand. So forderte man in ihr zwar die Bildung einer Europäischen Versammlung, hielt aber aus Sorge um einen zu hohen Souveränitätsverlust der Nationalstaaten gleichzeitig fest, dass sie lediglich aus Delegierten der nationalen Parlamente zusammengesetzt sein solle.

Aber auch in die europäischen Vertragswerke fand die grundsätzliche Idee der Einrichtung einer direkt gewählten Versammlung schon einige Jahre vor Ratifizierung des EWG-Vertrags Eingang. So wird bereits im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag) aus dem Jahre 1951 die Gründung einer Versammlung beschlossen. Für deren Zusammensetzung wurden gleich zwei Möglichkeiten eröffnet: „Die Versammlung besteht aus Abgeordneten, die einmal jährlich nach dem von jedem Hohen Vertragschließenden Teil bestimmten Verfahren von den Parlamenten aus deren Mitte zu ernennen oder in allgemeiner direkter Wahl zu wählen sind“ (Art. 21).

Dass es trotz dieses frühen Bekenntnisses zu einer direkt durch die Bürger der Mitgliedsstaaten gewählten Versammlung so lange bis zur konkreten Umsetzung brauchte, hatte verschiedene Gründe. Schon der erwähnte Artikel 138 des EWG-Vertrags gab hohe Hürden vor. Als Grundlage einer Änderung des Wahlmodus forderte er einen einstimmigen Beschluss des Rats, bestehend aus je einem Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, und die verfassungskonforme Annahme dieses Beschlusses in den Mitgliedsstaaten. Damit lag die Ausarbeitung eines einheitlichen und direkten Wahlverfahrens zwar bei der Versammlung, nicht aber die Einsetzung des neuen Verfahrens. Diese Konstellation sorgte in der Beziehung zwischen den Abgeordneten der Versammlung und den nationalen Regierungen für einige Spannung. Denn gerade die nur aus den nationalen Parlamenten entsandten Abgeordneten der Versammlung entwickelten früh ein eigenes Selbstverständnis als legitime demokratische Vertretung aller Bürger Europas. Lediglich ein Jahr nach Ratifizierung des EWG-Vertrags und dem Zustandekommen der Versammlung beschlossen die Abgeordneten am 19. März 1958, zumindest im offiziellen niederländischen und deutschen Sprachgebrauch in Zukunft nicht mehr von einer Versammlung, sondern vom „Europäischen Parlament“ zu sprechen. Vier Jahre später erfolgte die Anerkennung dieses neuen Namens dann auch im offiziellen französischen und italienischen Sprachgebrauch. In den europäischen Vertragswerken findet sich die Bezeichnung indes erst ein Vierteljahrhundert später in der Einheitlichen Europäischen Akte, in der in Artikel 6 Absatz 2 fast unscheinbar folgende Änderung erwähnt wird: „In Artikel 7 Absatz 2 des EWG-Vertrages werden die Worte ‚nach Anhörung der Versammlung‘ durch die Worte ‚in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament‘ ersetzt“.

So waren es dann auch die Abgeordneten des Europäischen Parlaments, die seit Beginn der 60er Jahre immer wieder dafür plädierten, die im EWG-Vertrag erwähnte Direktwahl endlich umzusetzen: Das Europäische Parlament „weist erneut und eindringlich darauf hin, dass die direkte Wahl der Abgeordneten des europäischen Parlaments ein unerlässliches Element für die Demokratisierung der Gemeinschaft darstellt, und fordert die Ministerräte und die Regierungen auf, die ihnen obliegende Verantwortung für ein alsbaldiges Inkrafttreten des Abkommensentwurfs des Europäischen Parlaments zu übernehmen“ (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Juni 1963).

Insbesondere die großen Nationalstaaten wie Frankreich, Deutschland und nach seinem Beitritt zur EWG 1971 auch Großbritannien standen dieser Forderung lange sehr kritisch gegenüber und nutzten ihren im Artikel 138 verankerten Zustimmungsvorbehalt, um die Einführung einer Direktwahl wenn nicht zu verhindern, so doch wenigstens zu verschleppen. Die Gründe für diese Zurückhaltung waren vielschichtig. Zentral war die Sorge der nationalstaatlichen Legislativen und Exekutiven vor dem Verlust von Souveränität. Immerhin hätte eine nach demokratischen Spielregeln direkt gewählte Versammlung einen Grad an Legitimität erhalten, welcher der Legitimität der nationalen Parlamente und Regierungen gleichgestellt, gegebenenfalls sogar höhergestellt gewesen wäre. Insbesondere Frankreich fürchtete, dass damit die Forderung nach höherer Gesetzgebungsbefugnis von Seiten des Europäischen Parlaments einhergehen würde. Dieses Misstrauen führte unter den konservativen französischen Gaullisten bis zu Beginn der 70er Jahre immer wieder zu starkem Widerstand.

Zusätzlich bereitete den Nationalstaaten die Proporzfrage Probleme. Eine Vergabe der Parlamentssitze im Sinn des Verhältniswahlrechts, also nach der Bevölkerungsgröße des jeweiligen Landes, wie dies Reynaud 1948 gefordert hatte, war für die Mehrheit der EWG-Mitgliedsstaaten inakzeptabel. Zudem erschien es fragwürdig, dass das Europäische Parlament mit seiner im EWG-Vertrag von 1957 festgelegten geringen Zahl von 142 Sitzen eine ausreichende Bindung zwischen Repräsentant und Repräsentanten herstellen könne. Zusätzlich war die Frage nach der Anzahl der Sitze im zu wählenden Parlament insbesondere für Staaten mit extrem pluralistischen Parteiensystemen, wie Italien, von Bedeutung. Denn bei einer zu niedrigen Sitzanzahl schien die Wahrscheinlichkeit hoch, dass in den nationalen Parlamenten vertretene Kleinstparteien keinen Platz im Europäischen Parlament erhalten würden. Das wiederum hätte zu der paradoxen Situation führen können, dass diese Parteien zwar im Mitgliedsstaat Teil der Regierungskoalition hätten sein können, nicht aber Teil des legislativen Körpers des Europäischen Parlaments. Auch an weiteren Einwänden gegen ein starkes Europäisches Parlament herrschte kein Mangel. So fürchteten beispielsweise stimmenstarke linke sowie konservative Parteien, dass sie ihre auf nationaler Ebene starke Position im Europäischen Parlament verlieren könnten und damit auf Umwegen die heimische Opposition doch legislativ erfolgreich tätig werden könnte. Unklar war auch, wie ein einheitliches Wahlsystem für das Parlament gefunden werden sollte, nutzten doch von den 1973 neun Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft traditionell sechs ein Verhältniswahlsystem, zwei ein Mehrheitswahlsystem und ein Mitglied ein Mischsystem zur Besetzung der nationalen Parlamente.

Die Direktwahl zum Europäischen Parlament als institutionelle Einlösung des Versprechens

Dass es trotz all dieser Vorbehalte ab Mitte der 70er Jahre Fortschritte bei der Einführung der Direktwahl des Parlaments gab, lag an mehreren Entwicklungen. Zum einen erschütterte die EWG nach den Wirtschaftswunderjahren gegen Mitte der 60er Jahre eine ernstzunehmende Wirtschafts- und Währungskrise. Dazu kam eine Krise auf institutioneller Ebene aufgrund unauflösbarer Widersprüche bei der Gestaltung des gemeinsamen europäischen Agrarmarkts. Der Versuch der Kommission, sich bei den Neuverhandlungen zur Verteilung der Agrarsubventionen über Frankreichs Bedenken hinwegzusetzen, führte 1965/66 zu einer mehr als sechsmonatigen Blockade der Gemeinschaft, da Frankreich sich schlicht weigerte, weiterhin an den Verhandlungen teilzunehmen. Die Lösung des Konflikts durch den

sogenannten Luxemburger Kompromiss ermöglichte es zwar, die Verhandlungen weiterzuführen. Langfristig lähmte der Kompromiss allerdings die Entscheidungsfähigkeit Europas, beinhaltete er doch eine Veränderung des bis dahin geltenden Mehrheitswahlrechts im Rat: Sobald ein Mitgliedstaat geltend macht, dass eine Entscheidung ihn in sehr wichtigen Interessenfragen betrifft, muss der Rat die Verhandlungen solange weiterführen, bis Einstimmigkeit erzielt ist. Der schwammig formulierte Passus entwickelte sich allerdings schnell zum Veto- und Blockadeinstrument, was sich deutlich zeigte, als Frankreich den ersten Beitrittsantrag Großbritanniens zur EWG 1967 mit Berufung auf wichtige Eigeninteressen im Alleingang verhinderte.

Die Wirtschafts- und die Institutionenkrise trugen dazu bei, dass sich die Mitglieder der EWG wieder verstärkt nach Lösungen auf nationaler Ebene umsahen, anstatt die Konfliktlösungsmechanismen der Wirtschaftsgemeinschaft zu nutzen. Dieser neuen Ausprägung der europäischen Kleinstaaterei war aufgrund eines sich sowohl wirtschaftlich als auch politisch wandelnden internationalen Systems allerdings nur geringer Erfolg beschieden. Der prinzipielle Bedarf nach tragfähigen politischen Entscheidungsgremien zur Festlegung gemeinsamer wirtschaftlicher Spielregeln und politischer Entscheidungen war daher ungebrochen. Verschärft wurde diese Situation dadurch, dass die Aufnahme Großbritanniens, Irlands und Dänemarks in die EWG Anfang der 70er näher rückte und weitere Kandidaten wie Griechenland, Portugal und Spanien bereits Interesse signalisierten. Wegen der damit doppelten Mitgliederzahl wäre der Rat durch den Einstimmigkeitsvorbehalt endgültig blockiert worden. Die Bestrebungen, die Institutionen der EWG und EGKS auch als politische Entscheidungsgremien umzubauen, warfen zusätzlich die Frage nach der demokratischen Legitimation dieser Institutionen auf. Der Ausbau der Befugnisse des Europäischen Parlaments und die Umsetzung der lange geforderten Direktwahl der Abgeordneten schien daher eine wenn nicht attraktive, so doch zumindest praktikable Lösung zu sein. Zum einen sollte dadurch an die Seite des blockierten Rats ein entscheidungsfähiges Gremium gestellt werden, das durch fraktionelle statt durch nationale Interessen geleitet würde. Zum anderen erhoffte man sich dadurch eine stärkere Bindung der stetig wachsenden Zahl der Bürger der Europäischen Gemeinschaft an das Europäische Projekt. Wegweisend waren auf diesem Weg die Gipfeltreffen in Den Haag 1969 und in Paris 1974. Im Schlusskommuniqué zum Haager Gipfel wurde die Frage der Direktwahl zwar nur erneut an den Ministerrat zur genaueren Prüfung überwiesen, immerhin erweiterte man aber die Befugnisse des Europäischen Parlaments. Noch entscheidender war dann fünf Jahre später das Gipfeltreffen in Paris. Unter Punkt 12 der Schlusserklärung wurde zum ersten Mal ein konkreter Ablaufplan für die Einsetzung direkter Wahlen festgelegt: „Die Regierungschefs haben festgestellt, dass das im Vertrag festgelegte Ziel allgemeiner Wahlen zum Europäischen Parlament so bald wie möglich verwirklicht werden sollte. Hierzu erwarten sie mit Interesse die Vorschläge des Parlaments und wünschen, dass der Rat hierüber 1976 beschließt. In diesem Fall würde ab 1978 die allgemeine direkte Wahl erfolgen“.

Und nur wenige Zeilen weiter findet sich dann auch die erneute Bekräftigung, die Kompetenzen des Parlaments zu erweitern: „Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments werden, insbesondere durch die Übertragung bestimmter Befugnisse im Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaften, erweitert“.

Nur drei Monate später legte der vom Parlament gebildete Ausschuss für politische Angelegenheiten den nach dem niederländischen Berichterstatler Schelto Patijn benannten Entwurf vor, der für das zukünftig direkt gewählte Parlament insgesamt 550 Sitze vorsah. Die Vergabe der Sitze sollte dabei nach einem Mischsystem erfolgen, das sich an den Einwohnerzahlen der Mitgliedstaaten orientierte. Für die erste Million Einwohner sollte jeder Staat sechs Sitze erhalten und je einen weiteren Sitz je 500 000 Einwohner. Als Begründung

für diesen Vergabemechanismus wurden im Patijn-Entwurf die angemessene Vertretung aller Völker, eine ausgewogene Vertretung der Bürger der Gemeinschaft, die Vertretung aller repräsentativen politischen Gruppierungen eines jeden Mitgliedsstaats, die Vertretung nationaler Minderheiten im Rahmen des Möglichen und das reibungslose Funktionieren des Europäischen Parlaments genannt. In einer abschließenden Plenardebatte wurde die Zahl der Parlamentssitze auf 355 reduziert, da so gewährleistet schien, dass weder die kleinen noch die großen Staaten übermäßig bevor- oder benachteiligt würden.

Nur einen Tag später, am 14. Januar 1975, verabschiedete das Europäische Parlament seinen „Entschluss über die Annahme des Entwurfs eines Vertrages zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlamentes“. Die besondere Schwierigkeit lag darin, die Vorbehalte der Einzelstaaten gegen die Direktwahl auszuräumen. Vor allem das gewählte Verteilungsverfahren konnte zum Problem werden, das für Deutschland 71, für Italien 66, für Frankreich 65, für das Vereinigte Königreich 57, die Niederlande 27, Belgien 23, Dänemark 17, Irland 13 und Luxemburg 6 Sitze vorsah. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments waren sich des zu erwartenden Widerstands anscheinend bewusst. So wird im Vertragsentwurf nur einen Absatz nach der Erläuterung der Sitzvergabe darauf hingewiesen, dass Änderungen an diesem Verteilungsverfahren jederzeit von der Kommission und den einzelnen Mitgliedsstaaten eingebracht werden könnten.

Von diesem Änderungsvorbehalt machten die europäischen Staaten ausgiebig Gebrauch. Für den zwischen den Einzelstaaten bestehenden Konflikt war dabei zentral, wie groß der „Pauschalsatz“ an Parlamentssitzen pro Mitgliedsstaat sein sollte. Für die kleinen Staaten war das vom Parlament vorgeschlagene Verteilungsverfahren nicht akzeptabel. Es hätte bedeutet, dass es ihnen nicht möglich gewesen wäre, ihre eigenen Interessen im Parlament durchzusetzen. Ebenso hätte die Zahl der Sitze nicht ausgereicht, um die großen europäischen Staaten zu blockieren. Für die Interessen der Kleinstaaten machte sich vor allem Irland stark. So wurde von irischer Seite die Forderung vorgebracht, für die erste Million Einwohner pauschal neun Abgeordnetenplätze zu vergeben. Damit wäre die relative Bedeutung der kleinen Staaten im Parlament gestiegen. Insbesondere Frankreich lehnte diesen Vorschlag strikt ab und forderte stattdessen eine Annäherung an das schon lange von dort favorisierte Verhältniswahlrecht, also die Verteilung der Abgeordnetensitze pro Land direkt proportional zur Einwohnerzahl. Das stärkste und bis heute nicht entschärfte Argument der Franzosen war dabei, dass jeder Abgeordnete im Parlament die gleiche Anzahl an Bürgern repräsentieren solle, während der Vorschlag Irlands zu einer überproportional hohen Bedeutung der irischen Abgeordneten führen würde. Neben dem Interessenkonflikt zwischen den kleinen und großen Staaten Europas sorgte die Sitzzahl je Einzelstaat auch zwischen den großen europäischen Nationen für Konflikte.

Nach zähen, fast zweijährigen Verhandlungen verabschiedete der Rat am 20. September 1976 den „Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung“, der die rechtliche Grundlage der ersten Direktwahlen 1979 bildete. Der Akt entfernte sich stellenweise allerdings weit von den Vorschlägen des Parlaments. So waren für die großen europäischen Staaten, namentlich Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, pauschal je 81 Sitze im Parlament vorgesehen. Für die kleinen Staaten blieb es im Wesentlichen bei den vom Parlament vorgeschlagenen Sitzzahlen. Für Deutschland und die kleinen Staaten ergab sich im relativen Vergleich daher ein Stimmverlust. Dass der Entwurf im Rat von den „Verhandlungsverlierern“ trotzdem angenommen wurde, begründete der damalige deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher später im Bundestag damit, dass der notwendige Verhandlungserfolg ansonsten nicht hätte sichergestellt werden können. Den ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament stand nun nichts mehr im Weg, oder, wie

es der damalige Präsident des Europäischen Parlaments Georges Spénales ausdrückte: „This evening, the countdown has begun“.

Europawahlen und die Erinnerung an das Versprechen

Die Beschlüsse der europäischen Institutionen und die Verträge zwischen den Mitgliedsstaaten, mit denen die Bürger in der EU sukzessive eine Teilhabe am Politischen durch Direktwahlen zum Europäischen Parlament erlangten, dokumentieren nicht nur die Etappen ihrer Durchsetzung. Zugleich sind sie die Dokumente, mit denen diese politischen Ereignisse im kulturellen Gedächtnis Europas gespeichert wurden. Wie diese so im Speichergedächtnis aufbewahrten Ereignisse erinnert wurden und ins das Funktionsgedächtnis gelangten, wird vor allem anlässlich der Wahlen zum Europäischen Parlament deutlich. Auffällig ist, dass diese Dokumente an sich in der Erinnerung keine große Rolle zu spielen scheinen. Implizit finden sich aber durchaus Erinnerungsspuren, wie etwa die Amtsantrittsreden der neu gewählten Präsidenten des Europäischen Parlaments zeigen.

In ihrer Amtsantrittsrede als Parlamentspräsidentin am 17. Juli 1979 prognostizierte die Französin Simone Veil als die zentrale Herausforderung für die Gemeinschaft der europäischen Staaten die Sicherung von Frieden, Freiheit und Wohlstand. Im gleichen Atemzug stellte sie fest, dass diesen Herausforderungen nur im gesamteuropäischen Rahmen begegnet werden könne. Der Sicherung des Friedens in Europa gab sie dabei Priorität. Das Europäische Parlament sei einzigartig, „denn zum ersten Mal in der Geschichte Europas, die so oft von Spaltungen, Feindseligkeiten und gegenseitiger Vernichtungswut geprägt war, haben die Europäer zusammen ihre Abgeordneten in eine gemeinsame Versammlung gewählt“. Sie erinnerte an die Zeit der „Bruderkriege und mörderischen Schlachten“, die einer neuen Epoche gewichen sind. Zudem sei dieses durch die Wahlen zum Parlament noch demokratischere Europa eine der wenigen „Inseln der Freiheit“, eingekreist von Regimes, in denen Gewalt herrsche. Sie erinnert zudem an die Notwendigkeit der Weiterentwicklung des Europäischen Projekts, weil kein Mitglied für sich allein gegenüber den Supermächten über das erforderliche außenpolitische Gewicht verfüge. Das langfristige Ziel des Europäischen Projekts liege in Solidarität, Unabhängigkeit und Zusammenarbeit. Dem Parlament komme in diesem Prozess die zentrale Aufgabe zu, „alle Bürger der Gemeinschaft auf der europäischen Tribüne zu Wort kommen zu lassen“. Die Wahlen zum Europäischen Parlament werden nicht nur zum Vollzug eines Vertragsbestandteils. Stattdessen werden sie in einem tieferen Sinn in den Bestand und die Zukunft Europas eingebettet.

Diese Werte griff auch der zuletzt gewählte Parlamentspräsident Jerzy Buzek in seiner Rede am 14. Juli 2009 auf. Für ihn stehe die Idee „Europa“ in der Tradition der Französischen Revolution und deren Losung „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“. Jedes dieser Worte habe, so Buzek, „in der heutigen Europäischen Union einen festen und sicheren Klang“. Europa sei es gelungen, die Grenzen der Vergangenheit aufzulösen, mithin die Dichotomie des „Wir“ und „Ihr“ aufzulösen, so dass die Europäer nun mit Überzeugung sagen könnten: „Dies ist unser gemeinsames Europa“. Teilhabe an Europa bedeute Teilhabe an Freiheit und Demokratie. Explizit erinnert Buzek in seiner Antrittsrede an Simone Veil, deren Trias an Herausforderungen, also Frieden, Freiheit und Wohlstand, er auch noch 30 Jahre später als aktuell bezeichnete.

Beide Reden zeigen aber nur, was im institutionellen Funktionsgedächtnis des Europäischen Parlaments erinnert wird und wie das Europäische Parlament daraus Legitimität und Sinn schöpft. Allerdings muss man hinsichtlich des Funktionsgedächtnisses zwischen dem

institutionellen Gedächtnis des Europäischen Parlaments und dem kulturellen Gedächtnis Europas unterscheiden. Beide gehen nicht notwendigerweise Hand in Hand. 1979 forderte etwa die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ auf der Titelseite ihre Leser auf: „Unbedingt zur Wahl gehen“. Im Leitartikel wurde daran erinnert, wie „lohnend und existentiell wichtig“ die Stärkung des Parlaments sei. Die Gewährleistung von Schutz, Energieversorgung, und Offenhaltung des Handels seien elementare europäische Bedürfnisse. Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft habe gezeigt, dass es starke europäische Institutionen brauche, die politische Führung in Europa übernehmen und die Idee einer europäischen Solidargemeinschaft umsetzen können. Andernfalls könne die europäische Lebensweise und politische Gesittung nicht fortauern. Um sich diesen Herausforderungen in Zukunft stellen zu können, „brauche dieses Parlament Rückenwind. Es braucht die Legitimation einer hohen Wahlbeteiligung“. Auch wenn sich die Zeitung mit Pathos in diesem Artikel sehr zurückhält, versucht sie doch implizit, aus der Vergangenheit Europas Sinn und Legitimität für dessen Zukunft zu stiften. Das juristisch trockene Vertragsgerüst der Europäischen Gemeinschaft wird zur existentiellen Grundlage der Sicherung der eigenen Zukunft stilisiert.

30 Jahre später sieht dieselbe Zeitung am Tag der Europawahlen „Das Europaparlament auf Legitimationssuche“. Es wird zwar festgestellt, dass das Europäische Parlament der demokratische Kern der Europäischen Union sei und mithin die Legitimation von EU-Rechtsakten steige. Aber der eigentliche Sinn der Wahlen zum Europäischen Parlament gehe im Wahlkampf der nationalen Parteien verloren. Diese zeichneten sich nur noch durch alberne Parolen, inhaltsfreie Sprüche und nahezu ironische Forderungen aus. Damit sei der Sinn der Wahlen für den Bürger unverständlich. Das liege auch an der räumlichen Distanz und der Komplexität der Themen, über die das Parlament verhandelt. Zumindest in der Berichterstattung dieser Zeitung zeigt sich damit, dass eine mit 1979 vergleichbare Sinnstiftung kaum noch stattfindet.

Während man bei den Antrittsreden der Präsidenten des Europäischen Parlaments kontinuierliche Sinn und Legitimitätsstiftung durch Erinnerung erkennen kann, zeigen die Beiträge der „Frankfurter Allgemeinen“, wie jenseits des institutionellen Gedächtnisses des Europäischen Parlaments diese Form der Sinnstiftung erodiert. Dass es diese unterschiedlichen Sinnstiftungstendenzen zwischen den Repräsentanten einer Institution und den über diese Institution berichtenden Journalisten gibt, ist an sich nicht überraschend, haben doch beide ganz unterschiedliche Perspektiven. Für die Präsidenten des Parlaments ist es ungleich wichtiger, das Parlament in seiner historischen Kontinuität und Notwendigkeit darzustellen, gilt es doch auch für den europäischen Gesetzgebungsprozess, die Legitimität und den Einfluss des Hauses politisch geltend zu machen. Auch ist insbesondere während eines feierlichen Aktes wie der Wahl des neuen Parlamentspräsidenten Kritik an der Institution unüblich. Die Einbettung in den historischen Kontext ist für Journalisten nicht automatisch weniger wichtig, allerdings spielen auch andere Faktoren eine Rolle, wie die kritische Berichterstattung zum Funktionieren der demokratischen Institutionen.

Das Erinnern der politischen Teilhabe im institutionellen Funktionsgedächtnis des Europäischen Parlaments und im gesellschaftlichen Funktionsgedächtnis Europas driften anscheinend immer weiter auseinander. Dies deutet bereits an, dass die Sinn- und Legitimitätsstiftung für Gegenwart und Zukunft durch die Erinnerung der Vergangenheit noch nicht beziehungsweise nicht mehr in dem Maß funktioniert, wie es für eine als legitim anerkannte institutionelle Ordnung des Politischen nötig wäre. Dies zeigt sich dann auch bei der im Eurobarometer geäußerten Zustimmung und Ablehnung der Bürger zu den europäischen Institutionen im Allgemeinen und dem Europäischen Parlament im Besonderen.

Vor den ersten direkten Wahlen zum Europäischen Parlament 1979 antworteten auf die Frage, ob die Mitgliedschaft des eigenen Landes in der Europäischen Gemeinschaft eine gute

Sache sei, 59 Prozent der Befragten mit Ja, 8 Prozent empfanden die Mitgliedschaft als eine schlechte Sache. Die positive Zustimmung blieb nach der Wahl in der Herbstumfrage erhalten, als 58 Prozent die Mitgliedschaft bejahten. Gravierend gestiegen war mit 12 Prozent allerdings nach der Wahl der Anteil derjenigen, die die eigene Mitgliedschaft als schlecht oder sehr schlecht bezeichneten. 2009 bezeichneten in den Eurobarometer-Umfragen sowohl vor als auch nach den Wahlen 53 Prozent der Befragten die Mitgliedschaft in der EU als eine gute Sache. Nach dem Vertrauen in das Europäische Parlament gefragt, gaben vor den Wahlen 48 Prozent an, dem Parlament zu vertrauen, und nach den Wahlen 50 Prozent. Das 1979 eingelöste Versprechen der Direktwahlen zum Europäischen Parlament reicht offensichtlich nicht allein aus, um die Ansprüche der Bürger auf Teilhabe am Politischen zu erfüllen. Dies zeigt sich dann auch an der seit 1979 extrem gesunkenen Beteiligung der Bürger an den Europawahlen. Während 1979 noch 63 Prozent der Europäer an den Wahlen teilnahmen, sank die Wahlbeteiligung um mehr als 20 Prozent auf den bisher niedrigsten Stand von nur noch 42 Prozent im Jahr 2009.

Ausblick: Die Teilhabe am Politischen als Erinnerung an ein gebrochenes Versprechen?

Die Teilhabe am Politischen ist zwar im kulturellen Gedächtnis Europas gespeichert, doch ihre Erinnerung allein stiftet noch nicht Sinn und Legitimität für die institutionelle Ordnung des Politischen. Vielmehr wird deutlich, dass durch diese Speicherung das Versprechen auf politische Teilhabe nicht vergessen wurde. Jedoch zeigt sich so auch, dass dieses Versprechen allein durch die Einführung von Direktwahlen nicht als eingelöst betrachtet wird. Ein höherer Grad an Legitimation ist also erst dann zu erwarten, wenn das Europäische Parlament mit mehr legislativen Rechten ausgestattet wird, so dass erstens die Wahlen in der Lebenswelt der Bürger auch als Teilhabe am Politischen erfahrbar werden. Und so, dass zweitens die lange, historisch gewachsene und tief im Verständnis der europäischen Bürger verankerte idealtypische Verknüpfung der Ideen des „Parlaments“ und der „Selbstregierung“ im Europäischen Parlament Sinn erfährt. Ansonsten werden bei Europawahlen nationale Interessen für die meisten Bürger weiterhin Vorrang vor europäischen Interessen haben. Bereits 1979 hielten nur 41 Prozent der befragten Bürger die Wahlen zum Europäischen Parlament für bedeutend, 49 Prozent maßen den Wahlen nur geringe Bedeutung bei. 36 Prozent der befragten Bürger erwarteten von einem Mitglied des Europäischen Parlaments vor allem die Durchsetzung der Interessen des eigenen Landes. In der Frühjahrsumfrage 2009 gaben ebenfalls nur 13 Prozent der Europäer an, dass Europa einen „gefühlte“ starken Einfluss auf ihr Leben habe. Diesen starken Einfluss gestanden aber immerhin 46 Prozent der Europäer den nationalen Behörden zu. In dieser Form werden die Europawahlen deshalb nicht zur Wahrnehmung des Projekts Europa beitragen, da sie von den Bürgern nur als nationale Wahlen nachrangiger Bedeutung wahrgenommen werden. Ohne ihre weitere Demokratisierung werden die Bürger sich hinsichtlich der politischen Teilhabe in der Europäischen Union nur noch an ein Versprechen erinnern, das nicht eingehalten wurde.

Literaturhinweise

Aleida ASSMANN/Jan ASSMANN, Das Gestern im Heute. Medien und soziales Gedächtnis, in: Klaus MERTEN u. a. (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft. Opladen 1994, S. 114–140.

<http://www.ena.lu>.

Philip MANOW, Elektorale Effekte negativer Integration? Die Europäische Gemeinschaft und die Europawahlen, 1979 bis 2004, in: Jens BECKERT u. a. (Hrsg.), Transformationen des Kapitalismus. Frankfurt a.M. 2006, S. 337–357.

Julian PRIESTLEY, Six Battles that shaped Europe's Parliament. London 2008.

Schriftenreihe CARDOC, Nr. 4: Der Weg zu den Direktwahlen des Europäischen Parlaments. Luxemburg 2009.