

# "REPRÄSENTATION" IN DER EUROPÄISCHEN UNION – EIN BEITRAG ZUR EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSLEHRE

Peter Häberle

Einleitung: Problem, Vor- und Methodenfragen

Erster Teil: Stichworte zur Theorie-, Begriffs- bzw. Verfassungsgeschichte der Repräsentation

Vorbemerkung

I. Klassikertexte in Sachen Repräsentation

II. Die positivrechtliche Rolle des Begriffs "Repräsentation" im deutschen Grundgesetz

Zweiter Teil: Ein eigener Ansatz: Die "Europäisierung" des Repräsentationsgedankens

I. Anhaltspunkte für "Repräsentation auf EU-Ebene"

- 1) Das Gemeinwohl – Konnexbegriff zur Repräsentation: das europäische Gemeinwohl
- 2) Öffentlichkeit —"europäische Öffentlichkeit" als Element der Repräsentationsidee
- 3) Politische Parteien auf EU-Ebene im Koordinatensystem der (Teil-)Repräsentation
- 4) "Europäische Verfassungsorgane" der EU im Kraftfeld von Repräsentation und Teilrepräsentation

II. Theorieelemente der "europäischen Repräsentation"

Ausblick:

## **Einleitung: Problem, Vor- und Methodenfragen**

Europa als "werdende Verfassungsgemeinschaft" eigener Art<sup>[1]</sup> bildet eine Herausforderung nicht nur für die (Tages-)Politik. Verlangt ist auch, daß die Wissenschaft die überkommenen Begriffe der sog. Allgemeinen Staatslehre wie "Staat", "Gemeinwohl", "Souveränität", "Staatsvolk" (bzw. Staatsbürgerschaft), "Staatsgebiet" und "Staatsgrenze" sowie "Staatsverfassung" und "Öffentlichkeit" neu durchdenkt. Die sich intensivierende Europäisierung der nationalen Staats- und Rechtsordnungen, das Zusammenwachsen Europas in unterschiedlichen, aber hohen Geschwindigkeiten, das Entstehen von "Gemeineuropäischem Verfassungsrecht"<sup>[2]</sup> verlangt die Entfaltung einer *europäischen Verfassungslehre*, zu deren unverzichtbarem Baustein auch der alteuropäische Begriff der "Repräsentation" gehören dürfte. Alle großen Begriffe der klassischen Staatslehre von *G. Jellinek* bis *H. Heller* bedürfen einer Revision auf dem Forum des konstitutionellen Europas von heute. Dabei ist zwischen Europa im *engeren* Sinne der EU/EG und Europa im *weiteren* Sinne von Europarat und OSZE zu unterscheiden. Können wir für die EU/EG von einer Verfassung<sup>[3]</sup> (bzw. von einem bereits dicht gewebten Ensemble von *Teilverfassungen*) sprechen, sofern man bereit ist, die traditionelle Staatsfixiertheit des Verfassungsbegriffs aufzugeben, so sind für das Europa im *weiteren* Sinne von Europarat und OSZE erst sehr punktuelle Teilverfassungen greifbar, besonders deutlich in Gestalt der EMRK mit ihren 41 Mitgliedern bzw. mancher Vertragswerke der OSZE, z.B. ihres Pressebeauftragten. Die nationalen Verfassungen der Mitgliedsländer der EU relativieren sich besonders intensiv zu *Teilverfassungen*: viele Verfassungsthemen wandern nach Europa ab. Das

Schengener Abkommen von 1993/95 vergegenwärtigt besonders deutlich, wie sich klassische Staatselemente wie "Staatsgebiet" und "Staatsgrenze" verflüchtigt haben: die Mitgliedsländer sind einander nicht mehr "Ausland", sondern buchstäblich "Freundesland". Im Entstehen ist auch ein spezifisch "europäisches Gemeinwohl". Nicht nur EuGH[4] und EGMR – die beiden "europäischen Verfassungsgerichte" – operieren bereits mit dem Topos "Gemeinwohl"; auch das innerverfassungsstaatliche Gemeinwohl reichert sich durch spezifisch europäische Aspekte an, so wie umgekehrt das europäische Gemeinwohl Elemente der nationalen Gemeinwohl-Begriffe in sich aufnimmt[5]. Auch für einen anderen traditionsreichen Begriff wie die "Öffentlichkeit" lassen sich substantielle Veränderungen nachweisen: neben und mitunter "in" den vielen nationalen Öffentlichkeiten Europas bildet sich eine europäische Öffentlichkeit heraus[6]. Sie ist in einzelnen Normenkomplexen des EU/EG-Vertrages angedeutet: etwa in den öffentlichen Sitzungen des Europäischen Parlaments und des EuGH oder in den veröffentlichten Berichten des Rechnungshofes. Sie kommt aber auch in der sog. "Skandalöffentlichkeit" zum Ausdruck: etwa im Streit um den Rinderwahnsinn BSE, im deutsch-spanischen Fall Bangemann, im Aufbau und dank des Drucks der öffentlichen Meinung später wieder erfolgten Abriss der Mauer gegen eine ethnische Minderheit im tschechischen Aussig und zuletzt in der "Causa Österreich"[7]. In eigentümlicher, fast *Hegelscher* Dialektik festigen sich ausgerechnet in solchen negativen Schlagzeilen die positiven "europäischen Werte". Europa als Rechts- und Wertegemeinschaft gewinnt Gestalt, es entsteht ein "europäisches Bewußtsein", dessen Schaffung schon positivrechtlich auch den politischen Parteien aufgetragen ist (vgl. Art. 191 EGV)[8].

Die Liste der Begriffe, die die Allgemeine Staatslehre überliefert hat, die heute aber auf dem Forum einer *europäischen Verfassungslehre* neu zu konzipieren sind, ließe sich verlängern. Erwähnt sei die Frage nach dem europäischen Volk[9], nach der europäischen Unionsbürgerschaft[10] und vor allem nach der Staatssouveränität, die heute allenfalls als *geteilte*, vom Verfassungsrecht der EU/EG noch qua "nationale Identität" geschützte (vgl. Art. 6 Abs. 3 EUV), wesentlich *relativierte*, fortbesteht. Indes gelte der folgende Beitrag speziell dem traditionsreichen Begriff der "Repräsentation". Ist er "europatauglich"? Läßt er sich auf Europa hin denken bzw. im Koordinatensystem einer europäischen Verfassungslehre operationalisieren? Große Traditionen ermutigen den Versuch: Der Satz "No taxation without representation" von 1776 der später (1787) "werdenden" USA könnte auf Europa hin gedacht werden, auch wenn es heute noch keine direkte Besteuerung der Europabürger gibt. Denn diese Bürger werden durch eine Fülle von europarechtlichen Normen angeleitet, die den Steuern in der Eingriffsschwere gleichkommen. Man denke an Umweltschutznormen, aber auch an "Europol" oder das etwaige Entstehen von europäischem Strafrecht[11].

Nach dieser Kennzeichnung einiger Vor- und Parallelfragen zum Versuch der Europäisierung des Begriffs der Repräsentation, sei vorweg auch die *Methode* erläutert, die dem folgenden Beitrag zugrunde liegt: Es ist der *kulturwissenschaftliche* Ansatz[12]. Er besagt: Verfassungen sind nicht nur juristisches Regelwerk, sondern auch Ausdruck eines kulturellen Entwicklungszustandes, Mittel der kulturellen Selbstdarstellung des Volkes, Spiegel seines kulturellen Erbes und Fundament seiner Hoffnungen. *Lebende* Verfassungen als ein Werk aller Verfassungsinterpreten der offenen Gesellschaft sind der Form und der Sache nach weit mehr Ausdruck und Vermittlung von *Kultur*, Rahmen für kulturelle (Re-)Produktion und Rezeption und Speicher von überkommenen kulturellen "Informationen", Erfahrungen, Erlebnissen, Weisheiten[13].

Entsprechend tiefer liegt ihre - kulturelle – Geltungsweise. Dies ist am schönsten erfaßt in dem von *H. Heller* aktivierten Bild *Goethes*, Verfassung sei "geprägte Form, die lebend sich entwickelt".

Gerade auf der europäischen Ebene kann und muß sich dieser Ansatz bewähren. So sind Richtbegriffe wie "nationale Identität" (Art. 6 Abs. 3 EUV) oder das "europäische Bewußtsein" (Art. 191 EGV) nur kulturwissenschaftlich zu erarbeiten. So kann die regionale Vielfalt (Art. 151 Abs. 1 EGV), das "gemeinkulturelle Erbe" (ebd.) nur kulturwissenschaftlich erschlossen werden. Auf diese Weise eröffnen sich auch Geltungsräume für die europäische Vielfalt, die bei allen gemeineuropäischen Gemeinsamkeiten gerade auch in rechtskultureller Hinsicht besteht. Die Beurteilungsspielräume, die etwa der EGMR in Straßburg den einzelnen Nationen bei der Begrenzung der EMRK-Freiheiten überläßt, rechtfertigen sich ebenfalls aus der Differenziertheit der (Rechts-)Kultur. Alle juristischen Begriffe haben ihre spezifischen *kulturellen Kontexte*, aus denen sie leben und sich ggf. auch wandeln. Der Methode der Rechtsvergleichung als m.E. "fünfter" Auslegungsmethode nach den klassischen vier, 1840 von *F.C. von Savigny* kanonisierten, kommt bei all dem eine besondere Rolle zu. Sie eröffnet schöpferische Interpretationsprozesse, sei es des Richters oder des Verwaltungsbeamten. In der Hand des Europapolitikers, der neue Rechtsnormen schafft, dient die Rechtsvergleichung als Handhabe, gerade auch das Unterschiedliche zu erkennen, das z.B. einer vorschnellen Rechtsvereinheitlichung oder Rechtsangleichung entgegensteht.

Wenn sich der Verfasser im folgenden an der "Europäisierung" des Repräsentationsbegriffs versucht, so kann dies nur in Selbstbescheidung geschehen: Alle Mitglieder der "europäischen Republik", alle Repräsentanten der einzelnen nationalen Wissenschaftlergemeinschaften in Europa müssen in einer gemeinsamen, konzertierten Anstrengung diesen Baustein der "europäischen Hausordnung" zu erschließen suchen<sup>[14]</sup>. Auf lange Sicht kann eine europäische Verfassungslehre<sup>[15]</sup> nicht von *einer* einzigen nationalen Sicht her geschrieben werden. So wie es um ein "europäisches Deutschland" i.S. von *Thomas Mann* geht, so sollen Begriffe und Prinzipien des konstitutionellen Europas als *Gemeinschaftsleistung* aller gedacht werden. Testfall war und ist die europäische Grundrechtecharta<sup>[16]</sup>. Dabei kann es nicht um eine quantifizierende Summierung gehen, vielmehr sind die Beiträge aus den einzelnen nationalen Wissenschaftlergemeinschaften in "gemeineuropäischer Hermeneutik" wertend zu sichten – auch in ehrlicher Offenlegung etwaiger Dissense. So muß das Nachdenken über die "Verfassung Europas" um die *Unterschiede* wissen: etwa Frankreichs laizistisches Republikverständnis kennen, die deutsche Grundrechtsfixierung mitberücksichtigen und Spaniens kulturelle Vielfalt dank der Autonomen Gebietskörperschaften ins Auge fassen<sup>[17]</sup>. Auch das Verständnis des "Föderalismus" ist in den einzelnen Nationen sehr verschieden: man vergleiche den vitalen "Kulturföderalismus" Deutschlands, auch der Schweiz, mit dem teilweise eher technischen Föderalismus Österreichs oder dem "neuen" Föderalismus in Belgien. Dasselbe gilt in Sachen "Regionalismus", der in vielen Einzelstaaten zu einem werdenden Verfassungsprinzip heranreift (als "devolution" in Großbritannien bzw. Schottland, Nordirland und Wales, als Regionalismus in Frankreich)<sup>[18]</sup>. So kann es sein, daß ein spanischer Jurist über die Sache und den Begriff der "Repräsentation" anders denkt als ein italienischer. Gemeinsam sollte indes allen nationalen Juristen das Ziel des "*europäischen Juristen*" sein. Er ist ein Leitbild, das, sensibel für die Vielfalt der nationalen Rechtskulturen, das Gemeineuropäische in Geschichte und Gegenwart des Rechts im Auge hat.

Zum "gemeineuropäischen Erbe" gehört gewiss der Begriff der "Repräsentation". Ob und wie ihm eine gemeineuropäische Zukunft gehört, sei im folgenden behandelt.

## **Erster Teil: Stichworte zur Theorie-, Begriffs-, bzw. Verfassungsgeschichte der "Repräsentation"**

### **Vorbemerkung:**

Das Thema "Repräsentation" hat Bibliotheken von Primär- und Sekundärliteratur hervorgebracht. Sie können hier nicht einmal bruchstückhaft aufbereitet werden. Indes seien einige Klassikertexte dargestellt, gegebenenfalls auch im Lichte der Sekundärliteratur<sup>[19]</sup>. Dies ist insoweit wichtiger, weil sich zeigen wird, daß diese Klassiker auch so manchen positivrechtlichen Verfassungstext geprägt haben, so wie sich für manche Normen der deutschen Verfassung sagen läßt, sie seien "*Rousseau* im GG" (vgl. Art. 20 Abs. 2 S. 1) oder "*Montesquieu* im GG" (vgl. Art. 1 Abs. 3). Klassikertexte werden hier als Wert- und Erfolgsbegriff verstanden: *Wertbegriffe* sind sie, insofern sie ein politisches Gemeinwesen inhaltlich prägen, den Verfassungsstaat der offenen Gesellschaft<sup>[20]</sup>; *Erfolgsbegriffe*, insofern sie sich in einer *Res publica* tatsächlich durchgesetzt haben, sei es schon positivrechtlich, sei es in der politischen Philosophie, in der Judikatur oder in der juristischen Dogmatik. "Klassiker" in einem für die Verfassungslehre als Kulturwissenschaft relevanten Sinne können auch Dichter und Philosophen sein. Für jene denke man an die uns Juristen provozierende Frage von *B. Brecht*: "Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus, aber wo geht sie hin?" Beispiel für einen von der positiven Rechtsordnung rezipierten und z.T. eben dadurch zum Klassiker "gemachten" Text ist *H. Jonas* philosophisches "Prinzip Verantwortung" (im Umweltschutz, vgl. Art. 20 a GG, seit 1994).

### **I. Klassikertexte in Sachen Repräsentation: Verfassungstexte im weiteren und engeren Sinne**

Im folgenden sei eine Auswahl präsentiert, sei es von (wissenschaftlichen) Autoren, sei es von Verfassungstexten. Das Raum und Zeit übergreifende Wechselgespräch zwischen ihnen in Westeuropa und Angloamerika soll durch prägnante Direktzitate verdeutlicht werden – gemäß der These, Texte großer Autoren wirken oft als Verfassungstexte im weiteren Sinne. Die Originalität und Rezeptionskraft sei dabei ein Auswahlkriterium<sup>[21]</sup>.

Ein frühes Klassikerzitat findet sich im Lehrbuch von *E. de Vattel* (1758): "Der repräsentative Charakter des Souveräns beruht darauf, daß er seine Nation repräsentiert; dadurch vereinigt der Monarch in seiner Person die ganze Majestät, die der Nation als einer einheitlichen Körperschaft zukommt"<sup>[22]</sup>. *W. Blackstone* formulierte (1765)<sup>[23]</sup>: "And every member, though chosen by one particular district, when elected and returned, serves for the whole realm. For the end of his coming thither is not particular, but general". Damit war der "Konnex Repräsentation und freies Mandat" (*K. Stern*) hergestellt und der Weg zur Nationalversammlung der französischen Revolution als "Repräsentation der ganzen Nation" (*Abbé Sieyès*) eröffnet. Der Abgeordnete, Repräsentant des ganzen Volkes, hatte ein freies Mandat, in Abkehr vom gebundenen Mandat der alten Ständeversammlung.

Diese Klassikertexte von einzelnen Denkern gerannen zu positiven Texten geschriebener Verfassungen. So lautet Titel III Art. 2 französische Revolutionsverfassung von 1791: "La Constitution française est représentative: Les représentants sont le Corps législatif et le roi"<sup>[24]</sup>. Art. 21 der Verf. von 1793 lautet: "La popu-

lation est la seule base de la représentation nationale". Zuvor hatten die Federalist Papers der werdenden USA (1787) die republikanische Staatsform als "representative democracy" begriffen[25]. 1861 erschien in Großbritannien *J.S. Mills* "Considerations on Representative Government". Schließlich und erstlich sei an den frühen Satz der amerikanischen Kolonien erinnert (1776): "No taxation without representation".

Ein Blick auf die Weimarer Klassiker (und ihre "Nachfolger"):

*C. Schmitt* formuliert[26]: "Repräsentieren heißt, ein unsichtbares Sein durch ein öffentlich anwesendes Sein sichtbar machen und vergegenwärtigen". Mit Recht hat *Herb. Krüger* dieses Verständnis als "ontologisch" charakterisiert[27], im Gegensatz zu Auffassungen, die in der Repräsentation nicht mehr als einen "technischen Kunstgriff" vor allem in der Demokratie sehen. Hier steht *H. Kelsen* als Klassikertext zur Verfügung[28]. Sein Ansatz ist umso wichtiger, als *Schmitt* das Normative und Normale überspringt durch den Satz: "Repräsentation ist kein normativer Vorgang, kein Verfahren und keine Prozedur, sondern etwas *Existentielles*". Solche Texte sind typisch für ein zuspitzendes Aut-Aut-Denken, das durch brillante Polemik und Rhetorik dem demokratischen Verfassungsstaat nicht wirklich zu dienen vermag, zumal *Schmitt* die Repräsentation geradezu als das Nichtdemokratische an der Demokratie definiert, die er durch Identität von Regierenden und Regierten bestimmt sieht[29]. *H. Kelsen* betont demgegenüber den Kompromißcharakter der Demokratie. Im historischen Rückblick spricht er der parlamentarischen Repräsentation das Verdienst des politischen Ausgleichs und der Mäßigung der Demokratie zu. Das Parlament sei nicht nur ein Produkt notwendiger Arbeitsteilung, sondern schaffe die für die soziale Integration notwendige Möglichkeit, die bestehenden Differenzen "nicht auf blutig revolutionären Wegen zu überwinden, sondern friedlich und allmählich auszugleichen"[30].

Nach *G. Leibholz*[31] ist Repräsentation einer "spezifisch-ideellen Wertsphäre verhaftet", so daß nur "transzendente Ordnungsmächte und Ideen, Gemeinschaften wie z.B. die Kirche, das Volk, die Nation, der Staat, die durch bestimmte ideelle Werte zusammengehalten werden", nicht aber wirtschaftliche oder soziale Interessen repräsentiert werden können. *Herb. Krüger* schließlich[32] konzipiert die Repräsentation als "Weg zur Richtigkeit von Sein und Handeln des Staates" durch "Selbstvergütung" der politischen Gruppen, deren Repräsentation das "bessere Ich" des Staatsvolkes verkörpern. Zuletzt deutet *U. Scheuner*[33] die Repräsentation durch Stichworte wie "Das repräsentative Prinzip kann nur dort gedeihen, wo der Grundsatz der Mäßigung der politischen Macht gilt". "Die Repräsentation ist eine Ordnung der Delegation vom Volk her, nicht der unmittelbaren Entscheidung durch das Volk; Repräsentation ist Vergegenwärtigung einer Person, Gruppe oder Idee durch eine Person (Personeinheit) durch ein Symbol".

Schon hier sei angemerkt, daß im nationalen Verfassungsstaat ebenso wie auf europäischer Ebene von allen im Repräsentationsbegriff angesiedelten Staatlichkeitsideologien Abschied zu nehmen ist. Es bleibt zwar eine ideelle Ebene bzw. "vertikale" Dimension, die in Stichworten wie Grundkonsens, Gewaltenteilung, Darstellung, Vergegenwärtigung von Einheit in der Vielfalt reicht, doch muß auch vom US-amerikanischen Pragmatismus gelernt werden: Es ist die Vielfalt der Interessenwahrnehmung, ja der Pluralismus eines Gemeinwesens insgesamt einzubauen, vor allem die *Normalität* normativ vorgeschriebener offener (öffentlicher) Prozesse, in denen es um das Gemeinwohl geht.

## II. Die positivrechtliche Rolle des Begriffs "Repräsentation" im deutschen Grundgesetz

1. Im folgenden wären Ausschnitte dessen zu präsentieren, was in der *Vielzahl* der *deutschen Literaturgattungen* vom grundlegenden Aufsatz in Zeitschriften und Festschriften über das Lehrbuch bis zur Kommentarliteratur und in der Judikatur des BVerfG zu Wort und Sache der "Repräsentation" im GG erarbeitet worden ist. Indes kann nur ein Blick auf die Lehrbuch- und Kommentarliteratur sowie die Judikatur des BVerfG geworfen werden. Vermerkt sei indes, daß parallele Arbeiten von den anderen nationalen Wissenschaftlergemeinschaften der an der EU beteiligten Länder geleistet werden müßten, damit keine verdeckte "Germanisierung" des Problems der Repräsentation in der EU erfolgt. Vielleicht kann die nächste Forschergeneration diese Herkules-Arbeit für Europa im ganzen leisten. Dabei werden die erwähnten Klassiker als Teil des gemeineuropäischen Erbes erkenntnisleitend bleiben.

Als "Repräsentant" der *Lehrbuchliteratur* sei das Werk von K. Stern befragt<sup>[34]</sup>. Es arbeitet mit der Repräsentation zentral: etwa im Blick auf den Bundestag ("Vergegenwärtigung, Präsent-Sein des zwar existenten, aber nicht gegenwärtigen und zum Handeln formierten Volkes", "Anerkennung des Volkes als überindividuell-ideelle Einheit und Verpflichtung der Repräsentanten, das ganze Volk und nicht Sonderinteressen zu repräsentieren"). Nicht nur der Bundestag, auch der Bundespräsident<sup>[35]</sup> werden so zum "Repräsentativorgan". Andere Autoren qualifizieren die repräsentative Demokratie nicht als "technische Notlösung" anstelle der unmittelbaren Demokratie. Für sie ist vielmehr Repräsentation "die organisatorische Verwirklichung der Volkssouveränität in einem verfassungsrechtlich geordneten Staat"<sup>[36]</sup>. Auch wird von einem "Konnex Repräsentation und freies Mandat" (der Abgeordneten) gesprochen<sup>[37]</sup>. In der *Kommentarliteratur* finden sich ähnliche Formeln<sup>[38]</sup>. Es fällt auf, daß die erklärte Über-Setzung der klassischen Repräsentationselemente der politischen Philosophie bzw. Allgemeinen Staatslehre in das konkrete Grundgesetz kaum geleistet wird. Auch wird bislang nicht "europaoffen" im Blick auf das im Kontext der EU/EG *relativierte* Grundgesetz gearbeitet: etwa in der Hinsicht, daß heute die nationalen Parlamente wegen der EU-Verfassungsorgane und der Pluralität der EU-Völker nicht mehr national für sich repräsentativ sind, sondern nur noch *teilrepräsentativ* arbeiten können. Im EU-Europa konkurrieren jetzt viele Völker und Parteien im verfassungsstaatlich-relevanten Sinne. Dennoch kann resümiert werden, daß die (deutsche) Literatur ohne Aspekte des Repräsentationsgedankens am GG wohl nicht kommentierend arbeiten könnte, auch nicht das BVerfG.

- 2) Diese knappe Auslese muß genügen. Doch sei zuletzt die *Judikatur des BVerfG* zum Thema "Repräsentation" dargestellt. Dies ist umso wichtiger, als das BVerfG gewiß kein "reines" Repräsentationskonzept praktizieren kann, indes andererseits gemäß seiner Aufgabe "pragmatischer Integration von Theorieelementen" viele (mitunter gegensätzliche) Aspekte des jahrhundertalten Diskurses über Repräsentation miteinander verbinden kann. Da das GG im wesentlichen so gilt, "wie das BVerfG es auslegt", muß seine Judikatur als auf eine Weise für "Deutschland repräsentativ" befragt werden. Überdies ist im Auge zu behalten, ob das nicht nur im europäischen Ausland viel bewunderte deutsche BVerfG in Sachen Repräsentation Stichworte liefert, die auch auf die EU-Ebene transportiert werden können.

**Im**

**einzelnen:**

In zwei jüngeren Entscheidungen verdichtet das BVerfG seine älteren Aussagen, so daß mit ihnen begonnen sei. So heißt es in E 80, 188 (217) aus dem Jahre 1989: "Der deutsche Bundestag ist unmittelbares Repräsentationsorgan des Volkes. Er besteht aus den als Vertretern des ganzen Volkes gewählten Abgeordneten. Der durch Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistete repräsentative verfassungsrechtliche Status der Abgeordneten (vgl.

BVerfGE 4, 144 (149)) ist Grundlage für die repräsentative Stellung des Bundestages, der als "besonderes Organ" (Art. 20 Abs. 2 GG) die vom Volk ausgehende Staatsgewalt ausübt (vgl. BVerfGE 44, 308 (316); 56, 396 (405)). In einer Entscheidung aus dem Jahre 1997 heißt es (E 96, 264 (278)): "Der durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistete repräsentative Status der Abgeordneten des Deutschen Bundestages umfaßt das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozeß der parlamentarischen Willensbildung (vgl. BVerfGE 84, 304 (321 f.)). In anderen Judikaten ist davon die Rede (E 84, 304 (321)), daß die "Repräsentation des Volkes vom Parlament als Ganzem, d.h. in der Gesamtheit seiner Mitglieder als Repräsentanten, bewirkt wird". Schon sehr früh sagt das BVerfG (E 1, 209 (241)): "Das Parlament repräsentiert das Staatsvolk als politische Einheit". Später führt das BVerfG aus (E 6, 84 (92)), die Wahl habe aber "nicht nur das Ziel, den politischen Willen der Wähler als einzelner zur Geltung zu bringen, also eine Volksrepräsentation zu schaffen, die ein Spiegelbild der im Volk vorhandenen politischen Meinungen darstellt". Auch ist gelegentlich vom "parlamentarischen Repräsentationssystem" die Rede (E 12, 139 (142)). Gesprochen wird vom Verfassungsgrundsatz der "repräsentativen Demokratie" (E 44, 309 (315); s. auch E 62, 41 (43); 80, 188 (21)). Sogar im Blick auf die Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) wird vom "Repräsentationsprinzip der Gruppenuniversität" gesprochen. In einer anderen Entscheidung ist vom Bundestag als der "nationalen Repräsentativkörperschaft" die Rede (E 89, 155 (183)). Und in E 44, 308 (316) heißt es: "Wird das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes, d.h. durch die Gesamtheit seiner Mitglieder, angemessen repräsentiert..." (gleichlautend E 56, 396 (405)).

Es fällt auf, daß diese Judikatur einschließlich ihrer Zitatketten die Stichworte interpretatorisch bzw. richterrechtlich verarbeitet, die sich aus den schon erwähnten Klassikertexten ergeben.

## **Zweiter Teil: Ein eigener Ansatz zur "Europäisierung" der Repräsentationsidee**

Der eigene Ansatz sei in einem *Doppelschritt* unternommen. Zunächst wird das Text- und Rechtsprechungsmaterial gesichtet, das auf EU-Ebene die Fruchtbarkeit des Repräsentationsgedankens belegen könnte. Solches Anknüpfen an geschriebene oder "ungeschriebene" (richterrechtliche) Texte ist in einer sich als Text- und Kulturwissenschaft verstehenden Jurisprudenz unverzichtbar. Oft läßt sich schon aus den Texten ein theoretischer Ur- oder Hintergrund freilegen. Sodann werden die Theorieelemente der spezifisch europäisch gefaßten Idee von "Repräsentation" entworfen. Beides gehört zusammen, läßt sich aber nur getrennt denken und darstellen.

### **I. Anhaltspunkte für "Repräsentation" auf EU-Ebene**

Die folgende Auswahl bleibt fragmentarisch. Sie kann aber vielleicht doch schon erkennen lassen, wie fruchtbar es ist, mit Hilfe des Schlüsselbegriffs der "Repräsentation" auch im Europarecht im engeren Sinne zu arbeiten und dessen "Materialien" in seinem Licht zu sehen. Dabei sei mit dem eher theoretischen Gemeinwohl- und Öffentlichkeitsbegriff begonnen, um dann über die Zwischenglieder der "realistischen" politischen Parteien und gesellschaftlichen Verbände zum Institutionell-Organisatorischen zu gelangen: zu den europäischen Verfassungsorganen wie dem Europäischen Parlament, dem Rechnungshof, dem Bürgerbeauftragten und dem EuGH.

#### **1) Das Gemeinwohl ("öffentliches Interesse") – Konnexbegriff zur Repräsentation**

Als Vorbereitung auf das neue Stichwort von der "Europäisierung des Gemeinwohls" sei eine kurze tour d'horizon des textlichen und kontextlichen Vorkommens (Kontextualisierung meint "Verständnis durch Hinzudenken") des hier behandelten Topos im positiven Recht der sich verfassenden EU unternommen. Die alte Gemeinwohltypologie aus dem Jahre 1970 diene hier ebenfalls als Problemraster und "Schlüsselbund"[39].

a) Beginnen wir mit dem geschriebenen Verfassungsrecht der EU. Dabei wird sich zeigen, daß es - wie immer theoretisch konzipiert – ohne den alteuropäischen Topos "Gemeinwohl" oder seine Korrelat- bzw. Ersatzbegriffe wie Aufgaben, Ziele, Kompetenzen, nicht auskommt. Vielleicht ist das Gemeinwohl sogar ein verbindender Brückenbegriff zwischen den einzelnen Nationalwohlaspekten und dem "gemeinen Wohl Europas" – im Element des "Allgemeinen" mag ein Stück der materialen Allgemeinheit Europas als Wertegemeinschaft anklingen.

(1) Gemeinwohl bzw. öffentliche Interessen als rechtliches Element zum Zwecke *positiver Aufgabenumschreibung bzw. Kompetenzbestimmung* ist eine aus dem nationalstaatlichen Stoff herauspräparierte Rechtsfigur[40]. Ihrer bedienen sich auch die EU/EG-Texte: der Sache nach in den großen Unions-Zielen in Art. 2 EUV, auch Art. 4 Abs. 1 ebd. ("allgemeine politische Zielvorstellungen") sowie Art. 6 Abs. 4 ("Politiken"), Art. 11 Abs. 1 ("gemeinsame Werte", "grundlegende Interessen") und Art. 43 Abs. 1 lit. a ("Interessen (sc. der Union) zu schützen"). Der reiche Aufgabenkatalog in Art. 2 EGV umschreibt Teilaspekte eines genuin EU-europäischen Gemeinwohls (z.B. Entwicklung des Wirtschaftslebens, Umweltschutz etc.) – das Wort "in der ganzen Gemeinschaft" läßt das Gemeinwohl auch sprachlich als solches erkennbar werden. Die "Erfordernisse des Umweltschutzes" (Art. 6 EGV), aber auch die Formel von "allgemeinem wirtschaftlichen Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union" (Art. 16) sind nichts anderes als spezielle - europäische - Gemeinwohlatbestände. Die "gemeinsame Verkehrspolitik" (Art. 70) gehört ebenfalls hierher. Europäischem Gemeinwohldenken am nächsten kommt aber Art. 87 Abs. 2 lit. b EGV, wonach Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von "gemeinsamem europäischem Interesse" bzw. (lit. d) Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes (ausnahmsweise) zulässig sind, "soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft". Das europäische Gemeinwohl i.S. der EU ist in diesem Tatbestand besonders eindeutig fixiert, überdies in der Form eines Ausnahme-Gemeinwohlatbestands präsent. Auch das Förderungsziel in Art. 158 Abs. 1 ("harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes") verweist auf einen Teilaspekt des auf die EU bezogenen europäischen Gemeinwohls. Gleiches gilt für das in Art. 131 EGV normierte "gemeinsame Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels" und das Gemeinwohlgut "Funktionieren des Gemeinsamen Marktes" (Art. 88 Abs. 1 EGV) sowie die Förderung des "technischen und wirtschaftlichen Fortschritts" (Art. 81 Abs. 3 EGV).

(2) Das Gemeinwohl als *kompetenzbegründender Titel in Eil- und Notfällen*, ebenfalls aus dem innerstaatlichen Recht bekannt[41], findet sich auch im europäischen Verfassungsrecht. Art. 14 Abs. 6 EUV ermöglicht den Mitgliedstaaten "bei zwingender Notwendigkeit aufgrund der Entwicklung der Lage" und "unter Berücksichtigung der allgemeinen Ziele der gemeinsamen Aktion die erforderlichen Sofortmaßnahmen" zu ergreifen. Der Ausnahmetatbestand des Art. 30 EGV läßt das *nationale* Gemeinwohl aufgrund der "öffentlichen Sittlichkeit", des "nationalen Kulturgutes" etc. durchschlagen – wir sehen hier den Versuch der Lösung eines Konflikts zwischen den Grundsatzinteressen der EG und Teilaspekten des nationalen Gemein-

wohls. Ähnlich denkt Art. 46 Abs. 1 EGV ("Zulässigkeit von Sonderregelungen für Ausländer aus Gründen der öffentlichen Ordnung"). "Notwendigkeitsdenken" i.S. der Trias von Möglichkeits-, Wirklichkeits- und Notwendigkeitsdenken<sup>[42]</sup> kommt auch in Art. 22 Abs. 2 EUV, Art. 59, Art. 120 Abs. 1 EGV ("unbedingt erforderlich"), Art. 121 Abs. 2 ebd., zum Ausdruck (s. auch Art. 153 Abs. 2 EGV: "Erfordernisse des Verbraucherschutzes"), Art. 6 EGV ("Erfordernisse des Umweltschutzes") sowie Art. 308 (erforderliches Tätigwerden der Gemeinschaft, "um im Rahmen des gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen").

- (3) Der Vorgang der intensiven *Anreicherung*, ja Überfrachtung von Tatbeständen mit Gemeinwohlzielen ist ebenfalls nachweisbar. Dies zeigt sich in der Buntheit des Zielekatalogs in Art. 2 EUV, ebenso in Art. 150 EGV (berufliche Bildung) sowie in Art. 152 EGV (Gesundheitswesen).
- (4) Die Verquickung mit *privaten Interessen* ist ein gängiges Stilmittel innerstaatlichen Gemeinwohls<sup>[43]</sup>. Es dokumentiert sich auf EG-Ebene analog etwa in Art. 153 Abs. 1 - "Verbraucherschutz" -, insofern es hier heißt: "Zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus leistet die Gemeinschaft einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit ... der Verbraucher". Die "Interessen der Angehörigen" der Mitgliedstaaten stehen auch hinter der Unionsbürgerschaft (Art. 2 EUV).
- (5) Anklänge an den klassischen *prozessualen Gemeinwohltatbestand*<sup>[44]</sup> finden sich etwa in Art. 297 EGV (die Mitgliedstaaten "setzen sich miteinander ins Benehmen" bei Beeinträchtigungen des Marktes durch "innerstaatliche Störungen der öffentlichen Ordnung"). Auch die präföderale Homogenitätsklausel der Art. 6 und 7 EUV sowie Art. 309 EGV kommt dem Gedanken nahe, das europäische Gemeinwohl von der Verfahrensseite her, recht kompliziert, zu sichern.
- (6) Den *Konfliktfall* zwischen nationalen Egoismen und dem auf die EU/EG bezogenen Gemeinwohl löst zugunsten von diesen und rechtstechnisch neu Art. 11 Abs. 2 S. 3 EUV ("Sie – die Mitgliedstaaten – enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft") (s. auch den Topos "Interesse der Gemeinschaft" in Art. 86 Abs. 2 EGV); andererseits schreibt Art. 33 EUV ein Reservat für einen Teilaspekt des nationalen Gemeinwohls vor bzw. fest ("Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit", vgl. auch den nationalen Gemeinwohlvorbehalt in Art. 40 Abs. 2 S. 2 EUV: "wichtige Gründe der nationalen Politik" sowie Art. 11 Abs. 2 S. 2 EGV: "wichtige Gründe der nationalen Politik") oder Art. 64 Abs. 1 EGV ("Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung"), dies unter dem Titel "Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten", worin sich einmal mehr der Zusammenhang von Kompetenz und Gemeinwohl zeigt.
- (7) Die Wirkung des (nationalen) Gemeinwohls als Titel zur *Grundrechtsbeschränkung* findet sich z.B. im Kontext der Marktfreiheit "Freizügigkeit" (Art. 39 Abs. 3 EGV: Vorbehalt der "aus Gründen der öffentlichen Ordnung" gerechtfertigten Beschränkungen; s. auch Art. 46 Abs. 1 EGV in bezug auf das Niederlassungsrecht sowie strukturanalog in Art. 58 Abs. 1 lit. b EGV für den freien Kapital- und Zahlungsverkehr).
- (8) Die seinerzeit nationalstaatsbezogene Entdeckung, daß auch sog. *fiskalische* Interessen öffentliche sein können<sup>[45]</sup>, bestätigt Art. 280 EGV (Bekämpfung von Delikten gegen die "finanziellen Interessen der Gemeinschaft").

(9) Dem ist auch die auffallende *Gemeinwohlverpflichtung* der Mitglieder des Europäischen Rechnungshofes nahe: Art. 247 Abs. 4 EGV sagt von ihnen, sie üben ihre Tätigkeit "in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft" aus. Offenbar geht es um einen "Mehrwert" im Verhältnis zur bloßen Rechtmäßigkeitskontrolle. Im übrigen finden wir Gemeinwohlklauseln i.V. mit Unabhängigkeitsgarantien für die Mitglieder der Kommission (Art. 213 Abs. 2 EGV), des Ausschusses der Regionen (Art. 263 Abs. 4 ebd.) und des Wirtschafts- und Sozialausschusses (Art. 258 Abs. 3 ebd.).

b) Jetzt ein Blick auf die *Judikatur des EuGH*. Hier finden sich durchaus so viele Verwendungsweisen des Gemeinwohls und seiner Parallelbegriffe, daß von EU-bezogener "Gemeinwohlsjudikatur" gesprochen werden darf. Schon in einem Leitsatz (Nr. 6) ist im Bananen-Urteil vom 5. Okt. 1994<sup>[46]</sup> zentral davon die Rede, daß die VO "dem Gemeinwohl dienenden Zwecken entspricht" (im Blick auf die freie Berufsausübung). Das Gemeinwohl erscheint unabhängig von Texten als *prätorischer* Topos (wohl in Anlehnung an die Judikatur des BVerfG seit E 7, 377). Im Champagner-Urteil vom 13. Dez. 1994<sup>[47]</sup> werden die Beschränkungen von Eigentums- und Berufsausübungsfreiheit von "tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft" her legitimiert. Ähnlich wird in späteren Entscheidungen argumentiert<sup>[48]</sup>. Es geht also um den Typus Gemeinwohl als Rechtfertigung für die Beschränkung von (europäischen) Grundfreiheiten<sup>[49]</sup>. Weitere Problembereiche sind die Abwägung von Individualinteressen und Gemeinschaftsinteressen beim vorläufigen Rechtsschutz<sup>[50]</sup>, bei der Rücknahme gemeinschaftswidriger Subventionsbescheide<sup>[51]</sup>. Dabei wird öfters von Zielen, die "im allgemeinen Interesse liegen", oder von "Erwägungen des Gemeinwohls" gesprochen<sup>[52]</sup>, und zwar im Kontext der Mitgliedstaaten und ihrer Interessen. Die Abwägung zwischen Gemeinschaftsinteressen und jenen führt notwendig zu einem "europäischen Interesse"<sup>[53]</sup>. M.E. erlaubt, ja fordert es das Konzept vom "Europäischen Verfassungsrecht" der EU<sup>[54]</sup>, je nach der funktionellrechtlichen Arbeitsteilung zwischen Rat, Parlament, Kommission und EuGH als Ergebnis allseitiger Abwägungsprozesse ein "europäisches" Gemeinwohl im Kraftfeld europäischer Öffentlichkeit zu postulieren. Der kompetentielle, spezifisch verfassungsrechtliche Ansatz aus dem Jahre 1970 kann auf das Europa der verfaßten EU schon heute übertragen werden. Die Gemeinwohlsjudikatur des EuGH ermutigt dazu, so punktuell sie arbeiten muß.

c) Zwischenbilanz: Fast alle der aus dem nationalen (deutschen) Recht bekannten Gemeinwohlfiguren kehren im Europäischen Verfassungsrecht der EU/EG wieder. Der alteuropäische Gemeinwohlgedanke erweist sich einmal mehr als unverzichtbar, um Problemfelder des positiven Rechts zu bezeichnen und zu lösen. Es zeigte sich, daß es ein eigenständiges europäisches Gemeinwohl gibt, das da und dort greifbar mit dem ebenfalls anerkannten nationalen Wohl der 15 Mitgliedstaaten in Konflikt gerät und letztlich "konkordant" zu lösen ist. Es sind vor allem viele einzelne - pluralistische - Gemeinwohlaspekte, die im europäischen Verfassungsrecht segmentartig umschrieben werden. Diese textliche und rechtsprechungsbezogene "Miniaturanalyse" darf weder über- noch unterschätzt werden. Das gemeinwohltypologisch aufgeschlüsselte Material ist später mit den größeren Linien einer spezifisch europäisch ansetzenden Gemeinwohltheorie zusammenzuführen. Dabei wird auch zu klären sein, ob und wie sich das nationalstaatliche Gemeinwohl "europäisiert" und ob sich das europäische Gemeinwohl mit den 15 einzelstaatlichen Gemeinwohlaspekten verbindet, wobei es kaum auf bloße quantitative Summierungsaspekte ankommen dürfte. Z.B. kann es notwendig werden, das "europäische Gemeinwohl" als Grundrechtsbeschränkung nicht nur in EU-Grundrechtsbereichen, sondern auch im *nationalen* Freiheits-Bereich wirken zu lassen (Ausstrahlungswirkung).

## 2) Öffentlichkeit — "europäische Öffentlichkeit" als Element der Repräsentationsidee

"Repräsentation" ist ohne das "Prinzip Öffentlichkeit" nicht zu denken. Das ist national seit langem durchbuchstabiert worden: durch viele Klassikertexte. Öffentlichkeit erst ermöglicht "Verantwortung" und "Vergegenwärtigung" i.S. der Repräsentation. Die Frage ist nur, ob sich dieser Ansatz auch auf die europäische Ebene übertragen läßt. Ehe dieser europaverfassungstheoretischen Frage nachgegangen wird, zuvor eine Analyse der Öffentlichkeit voraussetzenden oder eine solche schaffenden Tatbestände im EU-Recht.

- a) Beginnen wir mit einer *europäischen Bereichs-Analyse*, genauer mit einer sauberen Textexegese: Im EG-Vertrag nach Maastricht bzw. Amsterdam setzen folgende Artikel europäische Öffentlichkeit voraus bzw. schaffen sie mit: Art. 191 ("Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen")[\[55\]](#), Art. 199 und 200 (Öffentlichkeit des europäischen Parlaments), Art. 122 Abs. 2 (Öffentliche Stellung der Schlußanträge des Generalanwalts), Art. 248 Abs. 4 (Veröffentlichung des Jahresberichts des Rechnungshofes)[\[56\]](#). Öffentlichkeitsbezogen ist auch die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten (Art. 195) und die des EuGH. Die Öffentlichkeit mitgedacht wird in Art. 1 EUV ("Union der Völker Europas ..., in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden")[\[57\]](#) und Art. 6 EUV[\[58\]](#) ("nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen" sowie Menschenrechte und Grundfreiheiten als "gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts"), denn "europäisches Bewußtsein", Bürgernähe, Demokratie, Grund- und Menschenrechte sind ohne die skizzierte verfassungsstaatliche Öffentlichkeit nicht zu denken.
- b) Das *Zwischenergebnis* lautet: Dem normativen Anspruch der Maastricht- und Amsterdam-Texte nach wird Öffentlichkeit in Europa teils ausdrücklich, teils immanent garantiert bzw. vorausgesetzt. Auch die EMRK als Kernstück des Europarechts im weiteren Sinne ist ergiebig (vgl. die Präambel: mit den Bezugnahmen auf die Demokratie, das "gemeinsame Erbe an politischen Überlieferungen", aber auch Art. 6 Abs. 1: Anspruch auf öffentliches Gehör vor Gericht, öffentliche Verkündung des Urteils, Art. 9: öffentliche Religionsausübung[\[59\]](#)). Im Europäischen Kulturabkommen von 1954[\[60\]](#), das viel Kulturverfassungsrecht im Europa von heute vorweggenommen hat[\[61\]](#), wird im Grunde eine europäische Öffentlichkeit vorausgesetzt, insofern von "europäischer Kultur", ihrer Wahrung und Entwicklung die Rede ist (Präambel), und geschaffen, insofern die Bewegungsfreiheit und der Austausch von Personen und Kulturgütern (Art. 4) sowie die Erleichterung des Zugangs zum gemeinsamen kulturellen Erbe gefordert wird.

Bei all dem formen die Elemente der "europäischen Rechtskultur" die europäische Öffentlichkeit mit: dazu gehören die Geschichtlichkeit des von Rom herkommenden Rechts, die Wissenschaftlichkeit des Rechts (die Kunst der juristischen Dogmatik), die Unabhängigkeit der Rechtsprechung samt dem rechtlichen Gehör, insgesamt die Gewaltenteilung (bei allen nationalen Varianten), und die weltanschaulich-konfessionelle Neutralität mit der Religionsfreiheit als Menschenrecht[\[62\]](#), auf EU-Ebene durch den Fall "Prais" des EuGH (1977) gesichert.

### **3) Politische Parteien auf EU-Ebene: im Koordinatensystem der (Teil-)Repräsentation**

Wohl alle neueren Repräsentationsideen standen und stehen vor der Frage, wie sie die politischen Parteien einordnen und grundsätzlich positiv bewerten. In Deutschland unterscheiden sich die verschiedenen Theorieansätze gerade dadurch, daß sie das Parteiwesen unterschiedlich qualifizieren: man denke etwa an die Parteienstaatslehre von *G. Leibholz* (Stichwort: Parteien als Verstärker und "Sprachrohr" des Volkswillens, vermeintliche Erledigung des Problems der demokratischen Repräsentation durch diese besondere parteienstaatliche Form unmittelbarer Demokratie)[\[63\]](#), aber auch an das Parteienverständnis von *K. Hesse*, der ihnen den Status der Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit zugeschrieben hat[\[64\]](#). Mit Recht hat man gesagt[\[65\]](#), das Gelingen der demokratischen Repräsentationsprozesse hänge heute in hohem Maße davon ab, daß die politischen Parteien ihrer "besonderen" Repräsentationsfunktion gerecht würden. Das war *national* konzipiert. Wie steht es aber darum im Europa der EU? Der Parteien-Artikel von Maastricht bzw. Amsterdam (Art. 136 a bzw. 191 EGV) hat bemerkenswerte Stichworte zu einem guten konstitutionellen Text verdichtet, der für eine europäische Repräsentationsphilosophie zur Fundgrube wird. Er lautet: "Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen"[\[66\]](#). Die Konstitutionalisierung politischer Parteien auf EU-Ebene ist gewiß eines der wichtigsten Instrumente, um "Repräsentation" eben hier wirklich werden zu lassen. Art. 191 EGV spricht die ideelle Ebene (Faktor der Integration, europäisches Bewußtsein) ebenso an wie die faktische (politischer Wille der Bürger der Union). Auch auf der EU-Ebene bzw. im Rahmen des EU-Parlaments und darüber hinaus sollen die Parteien politische Partizipation vermitteln, Interessen "sichten", bündeln und gewichten und europaweit allgemeine Belange erkennen und (alternativ) durchsetzen.

Bekannt sind freilich gerade hier so manche Defizite, die den Verfassungsauftrag des Art. 191 EU mindestens zum Teil "unerfüllt" lassen. So wird mit Recht kritisiert, daß die Parteien auch im Europa-Wahlkampf (zuletzt 1999) primär nationale, nicht spezifische europäische Themen behandeln, daß sie den Wahlbürger also nicht als Europa-Bürger, sondern national ansprechen; so tragen sie wohl (noch) wenig dazu bei, das geforderte "europäische Bewußtsein" herauszubilden. Immerhin bringt Art. 191 EGV deutlich genug zum Ausdruck, daß die politischen Parteien bei all dem kein Monopol haben, sondern nur beteiligt sind. Sie schaffen ein Stück jener europäischen Öffentlichkeit *aus Politik*, die derzeit nur zum Teil greifbar ist, da Europa besonders aus Kunst und Kultur sowie aus der gemeinsamen Rechtskultur (im Gegensatz zur islamischen Rechtskultur von Granada/Cordoba bis Samarkand wie im Mittelalter) lebt. Öffentlichkeit, Verantwortung, Gemeinwohlvorformulierung, "Wertegegenwärtigung" – all das sind Stichworte aus dem Wortschatz des Repräsentationsdenkens, in dessen Dienst sich heute die politischen Parteien stellen müssen. Ihre herausgehobene Stellung im EGV entspricht den nationalen Parteienartikeln, wie sie, mühsam genug, in vielen neueren Verfassungen integriert sind, wenn auch selten so werthalt angereichert wie in Art. 191 EGV (vgl. Art. 21 GG sowie eher formal Art. 4 Verf. Frankreich von 1958, Art. 23 a Verf. Finnland von 1919/1995[\[67\]](#)). Nimmt man das freie Mandat der Europa-Abgeordneten hinzu, so entsteht ein Gesamtbild repräsentativer Ansprüche, auf das sich die europäische Wirklichkeit in vielem freilich erst noch hinbewegen muß. Ein schwacher Trost bleibt es, daß auch in den nationalen Verfassungsstaaten die Wirklichkeit oft hinter den idealen Ansprüchen der Repräsentationsidee zurückbleibt. Die Pluralität der europäischen Völker und ihrer Bürger verlangt sogar besonders viel von der Integrationsleistung der politischen Parteien von Sizilien bis Nordirland, von Madeira bis Helsinki. Anders gesagt: Art. 191 EGV verlangt noch viel begriffliche "Anstrengungen" in Sachen Europäisierung der Repräsentationsidee und dementsprechender

Formung der europäischen Wirklichkeit. Die reife Textstufe in Art. 6 S. 1 Verf. Spanien ("Ausdruck des politischen Pluralismus") kann dabei helfen.

Auch die neuen *osteuropäischen* Verfassungen liefern Textelemente i.S. der Repräsentationstheorie, was einmal mehr den nahezu weltweiten Produktions- und Rezeptionsprozeß von Texten<sup>[68]</sup>, Judikatur und Wissenschaft belegt. So schickt Verf. Bulgarien (1991) in seinem Parteien-Artikel (11) den Satz vorweg: "Das politische Leben in der Republik Bulgarien gründet sich auf dem Prinzip des politischen Pluralismus". Ähnlich geht Verf. Rumänien (1991) vor ("Der Pluralismus ist eine Bedingung und eine Gewähr der verfassungsmäßigen Demokratie"). Diese Verfassungstexte sind auch deshalb einzubeziehen, da diese Länder ja zu Europa(recht) im weiteren Sinne gehören und manche von ihnen wenigstens langfristig Beitrittskandidaten zur EU sein wollen. Häufig kommt ein Textelement vor, das einer realistischen Sicht von "Repräsentation" heute nicht gerecht wird: gesprochen wird von den Parteien im Dienst des Ausdrucks des Volkswillens, als ob der Volkswillen "fertig" vorhanden wäre! Indes hat schon *E. Kaufmann* 1931<sup>[69]</sup> von der wesensmäßigen Unformiertheit und Formungsbedürftigkeit des pluralistisch aufgespaltenen Volkswillens gesprochen, womit die Pluralismusidee die klassische Volkssouveränitätsidee korrigiert. Dem tragen manche neuere Textstufen zum Teil Rechnung. So spricht Art 8 Abs. 2 Verf. Rumänien vom Beitrag der politischen Parteien "zur Herausbildung (!) und zum Ausdruck des politischen Willens der Bürger", § 3 Abs. 2 Verf. Ungarn (1949/1997) spricht von Mitwirkung "bei der Bildung und Kundmachung des Volkswillens", Art. 36 Verf. Ukraine (1996) von der Förderung der "Herausbildung und Bekundung des politischen Willens der Bürger". Das "demokratische Mehrparteiensystem" (Art. 3 Verf. Kroatien von 1990), der "freie Wettbewerb der politischen Parteien" (Art. 5 Verf. Tschechien von 1992) sind weitere werdende Verfassungstexte, die Stichworte der modernen Repräsentationsidee aufgreifen.

#### 4) "Europäische Verfassungsorgane" im Kraftfeld von Repräsentation und Teilrepräsentation

Im folgenden seien Europäische Verfassungsorgane der EU daraufhin untersucht, ob und wie sie der Repräsentationsidee im ganzen Raum geben oder einzelne ihrer Elemente buchstäblich "darstellen" (z.B. via "Öffentlichkeit" bzw. Gemeinwohlverpflichtung). Das kann freilich nur stichwortartig geschehen. Begonnen sei mit dem *Europäischen Parlament* als dem Forum der unmittelbar von den europäischen Völkern her legitimierten parlamentarischen Repräsentation. Art. 189 bis 193 EGV sind tendenziell vom Leitbild des klassischen (nationalen) Parlaments her gedacht: so wenn Art. 189 Abs. 1 EGV von "Vertretern der Völker" spricht, wenn Art. 192, wie rudimentär auch immer, Partizipationsrechte garantiert, Art. 193 den Untersuchungsausschuß vorsieht, Art. 194 den EU-Bürgern ein Petitionsrecht, Art. 195 den Bürgerbeauftragten installiert. Die "ideellen Werte" der auf eine *Ganzheit* gerichteten Europäischen Gemeinschaft, die "repräsentativ" sein will, finden sich am besten in Art. 191 EGV versammelt (politische Parteien als "Faktor der Integration", als Beteiligte am Prinzip der Herausbildung eines "europäischen Bewußtseins" sowie als "Ausdruck" des "politischen Willens der Bürger der Union"). Art. 191 EUV ist der vielleicht sichtbarste Ort institutionalisierten Repräsentationsdenkens in der EU. Aber auch Normen wie Art. 214 ("Zustimmung" in bezug auf die Kommissionsmitglieder), Art. 272 EGV (Feststellung des Haushaltplans), Art. 276 ("Entlastung der Kommission") gehören in diesen Kontext. Im übrigen haben die Europaabgeordneten ein "repräsentatives Mandat" – parallel den Abgeordneten der nationalen Parlamente. Sie "vertreten" nicht ihren

Wahlkreis bzw. ihre Nation, sondern, einmal gewählt, alle Völker der EU-Mitgliedsländer. So zeichnet sich das Bild einer "repräsentativen Demokratie" in Europa ab, so relativ schwach die Stellung des Europäischen Parlaments nach wie vor sein mag (Stichwort: Demokratiedefizit der EU[70]).

Zuletzt ein Blick auf andere EU-Verfassungsorgane: In bezug auf die *Kommission* ist es zwar nicht das Prinzip Öffentlichkeit, das die Brücke zur "Repräsentation" herstellt (vgl. immerhin Art. 212 EGV: Veröffentlichung des Gesamtberichts), wohl aber die Verpflichtung auf das "allgemeine Wohl der Gemeinschaft" (Art. 213 Abs. 2 EGV), gekoppelt mit der Garantie der Unabhängigkeit – die Figur des "repräsentativen Amtes" liegt nahe. Der *Rechnungshof* ist ähnlich gestaltet (vgl. Art. 247 Abs. 4 EGV: "volle Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft", sowie Art. 248 Abs. 4 ebd.: Veröffentlichung des Gesamtberichts). Auch der *Ausschuß der Regionen* wiederholt diese Unabhängigkeitsgarantie bzw. Gemeinwohlklausel (Art. 263 Abs. 4 EGV), die dem repräsentativen Mandat der EU-Parlamentarier entspricht. Auch hier stellt das EU-Verfassungsrecht einzelne seiner Institutionen in die alteuropäische Repräsentationsidee. Es ist vor allem die Gemeinwohlverpflichtung, die ein Stück Vielfalt im Interesse europäischer Einheit vermittelt.

Ähnlich ist der (beratende) Wirtschafts- und Sozialausschuß konzipiert. Auch hier ist der Status des Mitglieds der "Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft" (Art. 258 Abs. 3 EGV). Doch sind die "Vertreter der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens" (Art. 257 Abs. 2 ebd.) nicht den Abgeordneten vergleichbar an "ideelle Werte", an "europäisches Bewußtsein" u.ä. zurückgekoppelt (vgl. immerhin das Wort "Allgemeinheit", ebd. am Ende, das vielleicht eine "Erinnerung" an eine materiale Öffentlichkeit bzw. Allgemeinheit Europas darstellt – wie der Passus von den "allen Mitgliedsstaaten gemeinsamen Grundsätzen" in Art. 190 Abs. 4 EGV). Sie sind allenfalls teil-repräsentativ wie die einzelnen politischen Parteien je für sich genommen. Das Verbändewesen in Europa mag hier ein begrenztes Forum begrenzter Kompetenzen und fragmentierter Interessen haben, das den faktischen "organisierten Interessen" näher steht als gemeineuropäischen Werten, so sehr diese ihrerseits ständiger Aktualisierung bedürfen. Immerhin sei auch der beratende Wirtschafts- und Sozialausschuß als Ferment bei der langwierigen Suche nach Aspekten des europäischen Gemeinwohls ernst genommen.

## II. Theorieelemente des "europäisierten" Repräsentationsbegriffs

Schon die Analyse der positivrechtlichen Texte ließ sich nicht ohne "Vorverständnisse" i.S. *H.G. Gadamer*s bzw. *J. Essers* betreiben. Im folgenden seien sie jedoch im Zusammenhang skizziert.

Die Repräsentationsidee läßt sich im europäischen Kontext m.E. nur in einer Synthese der sog. "idealistischen" und "realistischen" Konzepte[71] fruchtbar machen. Europa, das sich in seinem – offenen – Eignungsprozeß von einer bestimmten Idee, von hohen Idealen schon ausweislich seiner konstitutionellen Texte leiten läßt und sich immer "unterwegs" weiß, dabei aber einen relativ ideellen "Untergrund" braucht und auch schon lebt – Freiheit und Demokratie, Rechtsstaat, vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV, sowie gemeineuropäisches Erbe ("gemeinsame Verfassungsüberlieferungen" nach Art. 6 Abs. 2 EUV), Identität und Unabhängigkeit (vgl. Präambel EUV), Behauptung ihrer Identität (vgl. Art. 2 EUV), "geistig-religiöses und sittliches Erbe" gemäß Präambel Grundrechtecharta von 2000, "gemeinsames kulturelles Erbe" i.S. von Art. 151 Abs. 2 EGV – dieses Europa bedarf der Repräsen-

tation als Weg zur Werteverwirklichung i.S. von *G. Leibholz*, in einem gewissen Grade sogar der Selbstvergütung i.S. von *Herb. Krüger*. Mag der Weimarer "Repräsentations-Idealismus" von "Einheitssehnsüchten" motiviert sein (so *Hofmann/Dreier*), ein Stück dieses Ansatzes ist gerade für das sich einen wollende Europa von heute unentbehrlich. Gewiß, die Einheitsidee, die vom Nationalstaat Deutschlands der 20er Jahre nicht einfach auf Europa transponiert werden kann, da dieses Europa "weltoffen" (Art. 300, 310 EGV) ist, "europaoffen" (vgl. Art. 49 EUV!) und zugleich durch die Vielfalt der Kulturen bzw. Völker (vgl. Art. 6 Abs. 3 EUV: Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, sowie Art. 151 Abs. 1 EGV: nationale und regionale Vielfalt Europas) begründet wird, diese Einheitsidee ist für Europa neu zu denken und "relativ" zu sehen. Gleichwohl bedarf dieses Europa der EU eines "Utopiequantums", eines ideellen "Überschusses", dessen Horizonte nur das ideologische Wertekonzept der (End)Weimarer Zeit vermitteln kann, freilich ohne dessen Schwächen und anti-parlamentarische Stoßrichtung zu übernehmen. Nimmt man die übrigen in der Textstufenanalyse freigelegten Kontexte von ideell gedachtem "europäischem Gemeinwohl", einer primär von der Kultur her konzipierten "europäischen Öffentlichkeit" hinzu, auch den von den Parteien geforderten Beitrag zur Ausbildung eines "europäischen Bewußtseins" (vgl. Art. 191 EGV samt dem Textelement "Faktor der Integration in der Union"), so erscheint die Verwendung der "vertikalen" Dimension des Repräsentationsbegriffs im Europa von heute sogar unverzichtbar. Europäische Einheitsbildung kann, ja muß sich der Ideenwerkstatt der Begriffsgeschichte des Wortes "Repräsentation" bedienen und es erstaunt, daß dieses in der wissenschaftlichen Literatur, soweit ersichtlich, bislang nicht geschehen ist. Europa "wird", über die EU hinaus, durch Prozesse der Werteverwirklichung – Werte von der Kultur bis zum Umweltschutz, von der Menschenrechtsverwirklichung bis zur Bildung.

Diese ideelle, wenn man will "vertikale" Dimension ist indes nur die eine Seite von "Repräsentation" im europäischen Kontext. Die andere ist ebenfalls fruchtbar zu machen: das Verständnis von Repräsentation als "Herrschaftstechnik, Arbeitsteilung oder Interessenvermittlung"[\[72\]](#). Es bedarf im Europa der EU auch und gerade einer "realistischen Bodenhaftung". Sie wird schon nahegelegt durch die Fundierung der EU von der "nationalen Identität" der Mitgliedstaaten her, vor allem aber ermutigt das "Verfassungslabor" der werdenden USA dazu, auch diese *realistische* Sicht zu integrieren. Denn in den Federalist Papers (1787/88) wurde erstmals das Konzept repräsentativ-demokratischer Herrschaft in einem großen Flächenstaat entwickelt. Die "representative democracy" (*Hamilton*) qualifiziert die unterschiedlichen Meinungen nicht als "Störfaktor des Repräsentationsvorgangs", sondern als dessen Grundlage. "Kommunikative Erweiterung", Abschleifung der Besonderheiten der einzelnen Standpunkte sind weitere Stichworte aus der Sekundärliteratur[\[73\]](#). Nimmt man *H. Kelsens* positive Deutung der parlamentarischen Repräsentation unter dem Aspekt des Kompromißcharakters der Demokratie, des politischen Ausgleichs und der Mässigung hinzu, so zeigt sich, wie eine Verfassungstheorie der ebenfalls großflächigen EU von heute sich dieser Theorieelemente bedienen kann. Die Pluralität der Einzelwillen bildet sich nicht nur aus den partikularen Interessen der einzelnen Europabürger, sie formt sich auch aus der von der EU/EG ernst genommenen und geachteten "nationalen Identität" der Mitgliedstaaten (vgl. nur Art. 6 Abs. 3 EUV). Interessenwahrnehmung seitens der Bürger bzw. der repräsentierenden nationalen Parlamente bzw. seitens der EU-Verfassungsorgane wie des Europäischen Parlaments gehören zusammen: In europäischer Öffentlichkeit filtern sich Aspekte des europäischen Gemeinwohls heraus, und der jetzt europäisch verstandene Begriff der "Repräsentation" gewinnt im hier entworfenen ideell-realistischen Ansatz Konturen. Repräsentation behält einen auch nationalstaatlichen Aspekt, aber sie erweitert und vertieft sich (und zwar nicht nur räumlich-quantitativ) im Blick auf das Europa im engeren Sinne von EU/EG. *Beides* ist zu denken: der gemeineuropäische

Wertekanon und die Arbeitsteilung und Interessenvermittlung in den Verfassungsorganen der EU. Die Einheitsbildung ist hier immer eine relative. Der "positive Wille der Bürger der Union" (vgl. Art. 191 EGV), der Völker Europas (vgl. Präambel EUV und EGV) *und* die national bleibenden Mitgliedsländer der EU bleiben Bezugspunkte europäischen Repräsentationsdenkens. Dieses kann auf die vermittelnde Tätigkeit der europäischen Öffentlichkeit ebensowenig verzichten wie auf die Metapher *E. Fraenkels* vom "Kräfteparallelogramm", aus dem sich ex post das – jetzt europäische – Gemeinwohl bildet. Das Feld der "Vorformung des politischen Willens" i.S. *U. Scheuners* (vgl. auch BVerfGE 8, 104 (113, 115), E 20, 56 (98)) ist jetzt EU-weit zu konzipieren: in Gestalt des Prozesses der öffentlichen Meinungsbildung, vor allem dank des status politicus aller Bürger bei ihren demokratischen Mitwirkungs- und Kommunikationsrechten (bis hin zum Petitionsrecht nach Art. 294 EGV), bei der Interessenverfolgung durch – europäische – Verbände und dank der europäisch agierenden politischen Parteien[74].

### **Ausblick:**

Auftragsgemäß, d.h. auf Wunsch des Herausgebers dieses Bandes, des Prof. *F. Bastida*, soll sich dieser Beitrag auf die "Repräsentation in der EU" konzentrieren. In Gestalt dieses "Ausblickes" sei aber angedeutet, daß der Repräsentationsgedanke mindestens längerfristig auch im Europa im *weiteren* Sinne eine Chance hat. Bekanntlich ist dieses größere Europa in seinen normativen Strukturen weit weniger "dicht" gewebt als die EU. Der Europarat bzw. die OSZE bilden trotz ihrer z.T. erstaunlichen Basistexte, vor allem etwa der EMRK, noch keine "Gemeinschaft", keine "Einheit", die es erlaubte, die Repräsentationsidee in ihrer gemischten, d.h. ideell/realistischen Gestalt, auch hier anzuwenden. Dennoch sind auch im Europarecht im weiteren Sinne Vorformen oder Teilfelder erkennbar, die sich der Repräsentationsidee bzw. ihren Theorieelementen öffnen könnten. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates ist wegen der schwachen Verbindlichkeit ihrer Tätigkeit nur begrenzt "repräsentativ" – immerhin werden aber neue Beitrittskandidaten aufgenommen, zuletzt etwa Georgien, werden fast wie in einem informellen mittelbaren Akt der Verfassungsgebung normative Vorgaben als Hürden für den Beitritt aufgestellt (z.B. Minderheitenschutz, Abschaffung der Todesstrafe); indes ist der EGMR in Straßburg einer "repräsentativen" Sicht wohl durchaus zugänglich. Einheits- und Vielfaltsrepräsentation i.S. von *D. Grimm* ist erkennbar – alle 41 Mitglieder sind durch je *einen* Richter vertreten, das richterliche Sondervotum hebt das Besondere auf dem Forum des Allgemeinen auf, der EGMR arbeitet mit dem Gemeinwohlbegriff[75], er läßt bei der Anwendung der EMRK-Prinzipien den einzelnen Nationen Wertungsspielräume. Die Pluralität des europäischen Grundkonsenses und das Europa der lockeren Staatenvielfalt, der Aspekt bloßer Teilrepräsentation steht im Vordergrund. Dennoch: In dem Maße, wie sich teilkonstitutionelle Strukturen auch im Europa i.w.S. herausbilden, vor allem über die EMRK, die in Ländern wie der Schweiz und Österreich innerstaatlich sogar auf *Verfassungsstufe* gilt, in dem Maße wird das Erkenntnispotential, das im Begriff der Repräsentation dank einer Geschichte von vielen Jahrhunderten "gestaut" ist[76], auch im "großen Europa" fruchtbar.

Die nächste Generation sollte es nutzen. Die nationalen und gemeineuropäischen Gelehrtenvereinigungen sind gefordert. "Repräsentation" würde dann vom alteuropäischen über den nationalen Begriffshorizont zum gemeineuropäischen Prinzip guten Zusammenlebens auf einem Kontinent, der sich ideell-kulturell als Zukunftsentwurf versteht und zugleich die kulturanthropologischen Realien des "vor Ort", in einer überschaubaren "Heimat" verankerten Menschen ernst nimmt.

- 
- [1] Dazu *P. Häberle*, Europa als werdende Verfassungsgemeinschaft, DVBl. 2000, S. 240 ff.; s. auch den Beitrag des Verf. in: E. di Suni Prat, a cura di, 3. Aufl. 2001, sowie das Interview mit *P. Ridola* in Diritto romano attuale, Heft Okt. 2000, S. 185 ff.
- [2] Dazu mein Beitrag: Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, S. 261 ff. (in die spanische Sprache übersetzt u.a. in: Revista de Estudios Politicos 79 (1993), S. 7 ff.; s. auch P.-C. Müller-Graff/E. Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 1998.
- [3] Die deutsche Lit. zu diesem Thema ist unüberschaubar, vgl. nur: *D. Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, 1995; *H.H. Rupp*, Europäische Verfassung und demokratische Legitimation, AöR 120 (1995), S. 269 ff.; *J. Schwarze/R. Bieber* (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa – Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, 1984; *R. Steinberg*, Grundgesetz und europäische Verfassung, ZRP 1999, S. 365 ff.; *W. Hertel*, Supranationalität als Verfassungsprinzip, 1999.- Zuletzt die Leipziger Staatsrechtslehrertagung "Europäisches und nationales Verfassungsrecht", VVDStRL 50 (2001), i.E., mit Referaten u.a. von *I. Pernice* und *P.M. Huber*.
- [4] Aus der Lit.: *G.C. Rodriguez Iglesias*, Der EuGH und die Gerichte der Mitgliedstaaten – Komponenten der richterlichen Gewalt in der EU, NJW 2000, S. 1889 ff.; *K.W. Weidmann*, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auf dem Weg zu einem europäischen Verfassungsgerichtshof, 1985.
- [5] Zu all dem mein Beitrag in FS Steinberger: Gibt es ein europäisches Gemeinwohl?, 2001, i.E.
- [6] Dazu *P. Häberle*, Gibt es eine europäische Öffentlichkeit?, 2000.
- [7] Dazu aus der Lit.: *G. Winkler*, Europa quo vadis, ZÖR 55 (2000), S. 231 ff.- Der Bericht der sog. drei Weisen ist publiziert in EuGRZ 2000, S. 404 ff.
- [8] Aus der Lit.: *D. Tsatsos*, Europäische politische Parteien? – Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrages – Art. 138 a EGV, EuGRZ 1994, S. 45 ff.
- [9] Aus der Lit.: *A. Augustin*, Das Volk der Europäischen Union, 2000; *W. von Simson*, Was heißt in einer europäischen Verfassung "Das Volk", EuR 1991, S. 1 ff.
- [10] Dazu mein Beitrag: "Staatsbürgerschaft" als Thema einer europäischen Verfassungslehre, FS Heckel, 1999, S. 725 ff. (in italienischer Übersetzung in: Rivista di Diritto Costituzionale, 1997, S. 19 ff.).
- [11] Aus der Lit.: *U. Sieber*, Memorandum für ein Europäisches Modellstrafgesetzbuch, JZ 1997, S. 369 ff.; *G. Dannecker*, Das Europäische Strafrecht in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen, in: FS 50 Jahre Bundesgerichtshof, 2000, S. 339 ff.
- [12] Dazu vom Verf.: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1. Aufl. 1982, 2. Aufl. 1998 (Teilübersetzung ins Spanische: Theoria constitucional como ciencia de cultura, 2000).
- [13] Im nicht-juristischen, kulturalanthropologisch bzw. ethnologisch gewendeten Sinne wird der Begriff "Verfassung" nicht zufällig benutzt bei *B. Malinowski*, Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur (1941), 1975, S. 142.
- [14] Dabei spielt das Sprachenproblem freilich eine besondere Rolle. Aus der Lit.: *T. Bruha/H.-J. Seeler* (Hrsg.), Die Europäische Union und ihre Sprachen, 1998; *D. Martiny*, Babylon in Brüssel?, ZEuP 1998, S. 227 ff.
- [15] Im Sinne meines Bandes: "Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien", 1999.
- [16] Dazu aus der Lit.: *A. Weber*, Die Europäische Grundrechtscharta – auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, NJW 2000, S. 437 ff.; *I. Pernice*, Eine Grundrechte-Charta für die europäische Union, DVBl. 2000, S. 847 ff. Die ZRP widmet das Heft 9, 2000 (S. 361 ff.) zu einem großen Teil der EU-Grundrechtscharta mit Beiträgen u.a. von *S. Baer*, *G. Häfner*, *C. Starre*, *K. Ritgen* und *N. Reich*.
- [17] Aus der unüberschaubaren Vielfalt der Literatur zur Frage nach einer europäischen Verfassung sei im folgenden vor allem diejenige zitiert, die zugleich mehrere nationale Stimmen, meist in Sammelbänden, zugleich zu Wort kommen läßt: vgl. etwa *J. Schwarze* (Hrsg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, 2000; *J. Schwarze/P.-C. Müller-Graff* (Hrsg.), Europäische Verfassungsentwicklung, EuR Beiheft 1, 2000, S. 5 ff.; als Stimme aus Brüssel: *J.-C. Piris*, Hat die Europäische Union eine Verfassung? Braucht sie eine?, EuR 2000, S. 311 ff.
- [18] Dazu *P. Häberle*, Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime, AöR 118 (1993), S. 1 ff.; *ders.*, Grundfragen einer Verfassungstheorie des Regionalismus in vergleichender Sicht (auf spanisch) in: Gedächtnisschrift für Ruiz Rico, 1997, S. 1161 ff.
- [19] Herausragend *H. Hofmann*, Repräsentation, Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert, 1974 (3. Aufl. 1998).
- [20] Zu diesem Ansatz *P. Häberle*, Klassikertexte im Verfassungsleben, 1981; fortgeführt in: *ders.*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl. 1998, S. 481 ff.
- [21] So der Verf. in Verfassungslehre, aaO., 2. Aufl. 1998, S. 484 f.
- [22] *E. de Vattel*, Droits des Gens, Bd. 1, 1758, S. 42.

- [23] Commentaries on the laws of England, zit. nach *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 963.
- [24] Zit. nach *J. Godechot*, Les constitutions de la France depuis 1789, 1979.
- [25] Dazu m.w.N. *H. Dreier*, in *ders.* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 20 Rn. 10.
- [26] Verfassungslehre, 1928, S. 209.
- [27] *Herb. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 235.
- [28] *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl., 1929, S. 27 ff.
- [29] *C. Schmitt*, Verfassungslehre, aaO., S. 204 f., 218, 315.
- [30] *H. Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 361. Zu dieser pragmatischen Sicht *H. Hofmann/H. Dreier*, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 165 (170 f.).
- [31] Das Wesen der Repräsentation und der Gesetzeswandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1929), 3. Aufl. 1966.
- [32] Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 234 ff.
- [33] Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: FS H. Huber, 1961, S. 222 ff.
- [34] *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II, 1980, S. 37 ff.
- [35] AaO., S. 218.
- [36] So *P. Badura*, Staatsrecht, 2. Aufl. 1996, S. 234, 386.
- [37] So *K. Stern*, Staatsrecht Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 963.
- [38] Vgl. *S. Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, 2. Aufl. 1999, Art. 38 Rdn. 6 f.: Repräsentation bedeutet, "daß der Bundestag das Volk vergegenwärtigt". Repräsentation als "Gegenbegriff zur Identität"; Repräsentation unter dem GG als "Ausdruck des Prinzips der mittelbaren ('repräsentativen') Demokratie". Ebd. Rdn. 26: Die Legitimation des Bundestages zur Repräsentation des Volkes folgt aus seiner Wahl durch das Volk, die eine umfassende Berücksichtigung aller im Volk vorhandenen Interessen sichern soll.- *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II 1998, Art. 38 Rdn. 31: Repräsentation des Volkes beinhaltet zum einen das Handeln für das Volk und zum anderen die Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk (wobei das Prinzip der parlamentarischen Öffentlichkeit hinzugenommen wird (ebd. Rdn. 32)).
- [39] *P. Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 1970.
- [40] Dazu *P. Häberle*, Öffentliches Interesse, aaO., S. 39 ff. u.ö.
- [41] Dazu *P. Häberle*, Öffentliches Interesse, aaO., S. 126 ff.
- [42] Dazu *P. Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, aaO., S. 546 ff., 573 ff.
- [43] Vgl. meine Nachweise in: Öffentliches Interesse, aaO., S. 60 ff.
- [44] Vgl. Öffentliches Interesse, aaO., S. 87 ff.
- [45] Dazu *P. Häberle*, "Fiskalische" Interessen als öffentliche Interessen i.S. des § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO?, DVBl. 1967, S. 220 ff.; *ders.*, Öffentliches Interesse, aaO., S. 512 ff.
- [46] Zit. nach NJW 1995, S. 945 ff.
- [47] Zit. nach EuZW 1995, S. 109 ff.
- [48] Vgl. EuZW 1996, S. 595 (597), sowie EuZW 1997, S. 693 (695); vgl. auch EuGRZ 1995, S. 247 (249).
- [49] Dazu auch *R. Uerpmann*, aaO., S. 251 ff.
- [50] Dazu die Nachweise bei *R. Uerpmann*, aaO., S. 245 ff.
- [51] Dazu *R. Uerpmann*, aaO., S. 248 ff.
- [52] Dazu *R. Uerpmann*, aaO., S. 251.
- [53] So *R. Uerpmann*, aaO., S. 263, der freilich trotz seines ebenfalls kompetenzrechtlichen Ansatzes sich noch schwer tut, verfassungs- bzw. europarechtstheoretisch ein "europäisches Gemeinwohl" anzuerkennen (vgl. ebd. S. 266 f.). Ein Teilaspekt bei *M. Pechstein*, Die Mitgliedstaaten der EG als "Sachverwalter des gemeinsamen Interesses" – Gesetzgebungsnotstand im EG-Recht, 1987. Von der ökonomischen Seite her liefert *J. Adolf*, Kohäsionspolitik und Gemeinwohlorientierung der Europäischen Gemeinschaft, 1999, einige Stichworte.
- [54] Dazu mein Beitrag in: Europa als werdende Verfassungsgemeinschaft, DVBl. 2000, S. 840 ff.
- [55] Dazu *D. Tsatsos*, Europäische politische Parteien?, Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrages - Art. 138 a EGV, EuGRZ 1994, S. 45 ff.; *Tsatsos*-Bericht über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien, EuGRZ 1997, S. 78 ff.

- [56] Siehe den öffentlichen Streit um den Bericht des Europäischen Rechnungshofes und das Interview mit dessen deutschem Mitglied *B. Friedmann*: "Mehr als 5 Prozent der Ausgaben sind nicht in Ordnung" (FAZ vom 12. Nov. 1999, S. 13).
- [57] Aus der Lit. etwa: *H.-J. Blanke/M. Kuschnick*, Bürgernähe und Effizienz als Regulatoren des Widerstreits zwischen Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, DÖV 1997, S. 45 ff.; *U. Becker*, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, 1999; *D. Tsatsos* (Hrsg.), Verstärkte Zusammenarbeit, 1999.
- [58] Art. 6 EUV ist eine – kulturwissenschaftlich zu begreifende – relativierte Neufassung der alten "Souveränität".
- [59] Zu Art. 6 EMRK: *J.A. Frowein/W. Peukert*, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1996, S. 244 ff.; *M. Ende*, Die Bedeutung des Art. 6 Abs. 1 EMRK für den gemeineuropäischen Grundrechtsschutz, KritV 1996, S. 371 ff. Allgemein: *F.K. Kreuzer u.a.* (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, 1998.
- [60] Zit. nach *F. Berber* (Hrsg.), Völkerrecht, Dokumentensammlung Bd. I 1967, S. 1330 ff.
- [61] Dazu mein Beitrag: Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive, JöR 32 (1983), S. 9 ff. Aus der verfassungsrechtlichen Grundsatzliteratur: die Beiträge in *P. Häberle* (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982; *W. Maihofer*, Kulturelle Aufgaben des modernen Staates, HdBVerfR<sup>^</sup>, 2. Aufl. 1994, S. 1201 ff.; *U. Steiner/D. Grimm*, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42 (1984), S. 7 ff. bzw. 46 ff.; *M.-E. Geis*, Kulturstaat und kulturelle Freiheit. Eine Untersuchung des Kulturstaatskonzepts von E. R. Huber, 1990; *P. Häberle*, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980; *ders.*, Kulturhoheit im Bundesstaat – Entwicklungen und Perspektiven, in: 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent, 1999, S. 55 ff. - Aus der im engeren Sinne europarechtlichen Literatur: *G. Ress*, Die neue Kulturkompetenz der EG, DÖV 1992, S. 944 ff.; *I. Hochbaum*, Der Begriff der Kultur im Maastrichter und Amsterdamer Vertrag, BayVBl. 1997, S. 641 ff.; *S. Schmahl*, Die Kulturkompetenz der Europäischen Gemeinschaft, 1996; *G. Ress/J. Ukrow*, Kommentar zur Europäischen Union, hrsgg. von E. Grabitz/M. Hilf, 1998, Art. 128 EGV.
- [62] Dazu näher *P. Häberle*, Europäische Rechtskultur, 1994 (TB 1997), S. 21 ff.
- [63] Dazu aus der Lit.: *H.-R. Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 530 ff.
- [64] *K. Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), S. 11 ff.
- [65] *H. Hofmann/H. Dreier*, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: *H.-P. Schneider/W. Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 165 (174 f.).
- [66] Dazu aus der Lit.: *D. Tsatsos*, Europäische politische Parteien? Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrags-Art. 138 a EGV, EuGRZ 1994, S. 45 ff.; s. auch den berühmten *Tsatsos-de Vigo-Parteien-Bericht* des Europäischen Parlaments in: EuGRZ 1997, S. 78 ff.
- [67] Unter den derzeitigen Mitgliedsländer der EU reichert vor allem Verf. *Portugal* (1976/92) ihre Parteienartikel um *materielle* Aspekte an, die z.T. schon textlich an die Repräsentationsidee erinnern. Art. 10 Abs. 2 bestimmt: "Die politischen Parteien konkurrieren unter Achtung der Grundsätze der nationalen Unabhängigkeit und der politischen Demokratie um die Organisation und um den Ausdruck des Volkswillens". Die nationalstaatliche Fixierung muß freilich für Europa weggedacht werden. Art. 40 Abs. 1 und 2 verwendet für Parteien, aber auch Gewerkschaften und "repräsentative Wirtschaftsverbände" den Maßstab ihrer "repräsentativen Stärke" (in bezug auf Sendeeinheiten in Rundfunk und Fernsehen). Art. 51 Abs. 1 macht die "demokratische Weise" verbindlich, Abs. 3 ebd. verbietet den Hinweis auf religions- oder kirchennahe Begriffe. Art. 117 Abs. 1 Verf. Portugal verwendet sogar Begriff und Sache der Repräsentation ("... sind gemäß ihrer der Wahl entsprechenden Repräsentativität an den aus allgemeiner und direkter Wahl hervorgegangenen Organen beteiligt"). Abs. 3 ebd. räumt der parlamentarischen Opposition Informationsrechte in "wesentlichen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse" ein.- Besonders geglückt ist Art. 6 Verf. *Spanien* (1978/92): "Die politischen Parteien sind Ausdruck des politischen Pluralismus; sie wirken bei der Bildung und Äußerung des Volkswillens mit und sind das Hauptinstrument der politischen Beteiligung". Das Wort vom "politischen Pluralismus" ist die beste Textstufe, die sich auf das Europa der EU übertragen läßt.
- [68] Texte zit. nach *H. Roggemann* (Hrsg.), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, 1999.
- [69] *E. Kaufmann*, Zur Problematik des Volkswillens, 1931, S. 9 f.
- [70] Zum "vorhandenen und behaupteten Demokratiedefizit": *D. Tsatsos*, Die europäische Unionsgrundordnung im Schatten der Effektivitätsdiskussion, EuGRZ 2000, S. 517 ff., 519 ff.
- [71] Zu ihnen: *H. Hofmann/H. Dreier*, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz in: *H.-P. Schneider/W. Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 165 (167 ff.).
- [72] Dazu *H. Hofmann/H. Dreier*, aaO., S. 169 ff.
- [73] Dazu *H. Hofmann/H. Dreier*, aaO., S. 170.

[74] Vgl. zur *nationalen* Unterscheidung dieser Felder: *Hofmann/Dreier*, aaO., S. 174.

[75] Dazu mein Beitrag in *Colloquium Rinke*, 2000, i.E.

[76] Dazu *H. Hofmann*, *Repräsentation*, 1. Aufl. 1974, 3. Aufl. 1998.