

FLORIAN BAACH

Parlamentarische
Mitwirkung
in Angelegenheiten der
Europäischen Union

Jus Internationale et Europaeum

26

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

26



Florian Baach

Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union

Die Parlamente Deutschlands und Polens
im europäischen Verfassungsverbund

Mohr Siebeck

Florian Baach, geboren 1975; Studium der Rechtswissenschaft in München; 2003–2006 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Greifswald; Beamter des Landes Berlin.

e-ISBN PDF 978-3-16-151165-3

ISBN 978-3-16-149800-8

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2008 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2008 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald als Dissertation angenommen.

Sie basiert auf dem Stand des geltenden Rechts, berücksichtigt jedoch die Änderungen durch den Lissabonner Vertrag. Nicht mehr berücksichtigt werden konnte die Änderung der Geschäftsordnung durch den Beschluß des Bundestages vom 5. Juni 2008 (BGBl. I, S. 1712), mit der im wesentlichen die Regelungen der Geschäftsordnung an die Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28. September 2006 angepaßt werden.

Mein Dank gilt an erster Stelle meinem Doktorvater, Herrn Prof. Uwe Kischel: Er hat mich bei der Arbeit an meiner Dissertation in vielfältiger Weise unterstützt und begleitet, mir aber gleichzeitig den nötigen Freiraum belassen. Von der Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl konnte ich zudem in vielfacher Hinsicht profitieren. Herr Prof. Claus Dieter Classen hat das Zweitgutachten erstellt und mir zahlreiche wertvolle Hinweise gegeben, für die ich ihm danke.

Ich danke den Herausgebern der Reihe, Herrn Prof. Thilo Marauhn und Herrn Prof. Christian Walter, für die Aufnahme meiner Arbeit. Ich danke weiterhin Herrn Dr. Franz-Peter Gillig als Lektor und Frau Jana Trispel als Herstellerin vom Verlag Mohr Siebeck für die angenehme und entgegenkommende Art der Zusammenarbeit. Mein Dank gilt schließlich allen anderen, die zur Entstehung meiner Arbeit beigetragen haben. Dazu zählen insbesondere meine Eltern und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Kischel.

Ganz besonders danken möchte ich Frau Marta Szafrńska für die Unterstützung bei der Recherche und der Verarbeitung der polnischen Texte.

Berlin, im November 2008

Florian Baach

Inhaltsübersicht

A. Die Stellung der nationalen Parlamente im Verfassungsverbund der Europäischen Union.....	1
I. Die Stellung der mitgliedstaatlichen Parlamente in der EU	4
II. Der europäische Verfassungsverbund als rechtlicher Rahmen der Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente.....	12
B. Das Erfordernis der Mitwirkung nationaler Parlamente und ihre Ausgestaltung vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips	19
I. Das europäische Demokratieprinzip und die Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente.....	19
II. Die Grundlagen der Beteiligung des Bundestages nach dem Grundgesetz	60
III. Die Beteiligung des polnischen Parlaments nach der KRP	73
C. Die Mitwirkung der nationalen Parlamente bei der Weiterentwicklung des europäischen Primärrechts.....	93
I. Der europarechtliche Rahmen: Vom Vetorecht zur inhaltlichen Mitsprache nationaler Parlamente.....	93
II. Die parlamentarische Beteiligung an Primärrechts- änderungen und -ergänzungen nach dem GG und der KRP	110

D. Die Mitwirkung des deutschen und des polnischen Parlaments bei der Vertragsausführung.....	182
I. Die parlamentarische Rückbindung der Ratsvertreter als weitgehend mitgliedstaatliche Angelegenheit	183
II. Parlamentarische Einflußnahme auf die nationalen Ratsvertreter und deren Kontrolle in Deutschland und in Polen	192
III. Ausblick: Die unmittelbare Beteiligung mitgliedstaatlicher Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum Vertrag von Lissabon.....	257
E. Zusammenfassung in Thesen	264
I. Die Mitwirkungsmöglichkeiten mitgliedstaatlicher Parlamente in EU-Angelegenheiten im europäischen Verfassungsverbund.....	264
II. Die gegenwärtige Regelung der parlamentarischen Mitwirkung in Deutschland.....	267
III. Die gegenwärtige Regelung der parlamentarischen Mitwirkung in Polen.....	271
IV. Schlußfolgerungen für die Rolle mitgliedstaatlicher Parlamente in der Europäischen Union	273

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
A. Die Stellung der nationalen Parlamente im Verfassungsverbund der Europäischen Union	1
I. <i>Die Stellung der mitgliedstaatlichen Parlamente in der EU</i>	4
1. Kompensation und demokratische Legitimation als Hintergrund der parlamentarischen Beteiligung	4
2. Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlagen der EU: Das Problem der Ratifikationslage.....	7
3. Vertragsausführung	9
a. Die Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der dualistischen Legitimationsstruktur der EU	9
b. Die in der Konstruktion der Europäischen Union angelegten Grenzen der Mitwirkung nationaler Parlamente	11
II. <i>Der europäische Verfassungsverbund als rechtlicher Rahmen der Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente</i>	12
1. Wechselwirkungen zwischen dem Recht der EU und mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht	12
2. Verklammerung des staatlichen Unionsverfassungsrechts und des Rechts der EU zum europäischen Verfassungsverbund	15

B. Das Erfordernis der Mitwirkung nationaler Parlamente und ihre Ausgestaltung vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips	19
<i>I. Das europäische Demokratieprinzip und die Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente.....</i>	<i>19</i>
1. Rechtsgrundlage	20
a. Art. 6 Abs. 1 EUV	20
b. Allgemeine Rechtsgrundsätze	22
c. Präambel des EUV	23
d. Demokratie als Grund- und Menschenrecht	23
e. Mittelbare Verpflichtung der EU über nationales Verfassungsrecht: Art. 23 Abs. 1 S. 1, 3 GG, Art. 2, 4 KRP	27
aa. Mittelbare Bindung durch Art. 23 Abs. 1 S. 1, 3 GG	28
(1) Die demokratische Legitimation der EU als Forderung des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG	28
(2) Die Bedeutung des Verweises auf Art. 79 Abs. 3 GG in Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG	29
(a) Teleologische Auslegung des Art. 20 Abs. 2 GG	31
(b) Kritik an diesem Ansatz	32
(3) Das Verhältnis zwischen Art. 23 Abs. 1 S. 1 und S. 3 GG	34
bb. Mittelbare Bindung durch Art. 2, 4 KRP	36
2. Inhalt und Anforderungen des europäischen Demokratieprinzips	38
a. Eigenständiger Gehalt des europäischen Demokratieprinzips	38
b. Inhaltliche Vorgaben des europarechtlichen Demokratieprinzips, insbesondere für die Rolle nationaler Parlamente	41
aa. Gemeinsame Kernelemente der mitgliedstaatlichen Demokratien	44
(1) Das Volk im Zentrum der Legitimationsvermittlung	44
(2) Repräsentatives System	45
(3) Wahlen, Mehrheitsprinzip	46
(4) Legitimationsarten, Legitimationsniveau	46
bb. Folgerungen für die Ebene der Europäischen Union	47
(1) Legitimationssubjekt	47
(2) Legitimationsvermittlung durch Parlamente	51
(3) Legitimationsniveau	51
3. Grenzen des europäischen Demokratieprinzips	53
a. Die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union	53
b. Achtung der Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten	54
c. Der Einfluß des Gewaltenteilungsgrundsatzes	54

4. Die Wirkungsweise des europarechtlichen Demokratieprinzips im Mehrebenensystem der EU.....	56
5. Die Weiterentwicklung des europarechtlichen Demokratieprinzips durch den Vertrag von Lissabon.....	57
<i>II. Die Grundlagen der Beteiligung des Bundestages nach dem Grundgesetz</i>	
	60
1. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes und die Mitwirkungsakte im Rahmen der EU	60
2. Die Teilhabe des Bundestages an der Integrationsgewalt und der unionswärtigen Gewalt	63
a. Die Kompetenzverteilung im Rahmen der Integrations- und unionswärtigen Gewalt	64
b. Der Charakter der Bindung an Art. 23 GG.....	69
3. Das Verhältnis von Bundestag und Bundesrat im Rahmen der Integrations- bzw. unionswärtigen Gewalt	71
<i>III. Die Beteiligung des polnischen Parlaments nach der KRP</i>	
	73
1. Das Demokratieprinzip der polnischen Verfassung.....	74
2. Die parlamentarische Mitwirkung bei der Primärrechtsetzung und der Ausübung der Mitgliedschaftsrechte in der EU im Gefüge der Staatsfunktionen.....	81
a. Die allgemeine Kompetenzverteilung in der Außenpolitik	81
b. Der besondere Fall der parlamentarischen Beteiligung in EU-Angelegenheiten	81
aa. Das Urteil des Trybunał Konstytucyjny (TK) zur Senatsbeteiligung	82
bb. Die Beteiligung im Rahmen der EG-Rechtsetzung als Teil der gesetzgebenden Funktion.....	85
cc. Die Beteiligung des Sejm und des Senats in anderen Bereichen	88
3. Das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Sejm und Senat im Rahmen der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten	90

C. Die Mitwirkung der nationalen Parlamente bei der Weiterentwicklung des europäischen Primärrechts.....	93
I. Der europarechtliche Rahmen: Vom Vetorecht zur inhaltlichen Mitsprache nationaler Parlamente	93
1. Die demokratische Legitimation von Änderungsverträgen	93
a. Die Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente im Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV	94
aa. Aushandlung des Änderungsvertrages durch die Regierungskonferenz.....	95
bb. Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten.....	97
b. Die Ergänzung des Vertragsänderungsverfahrens durch die Konventsmethode	101
aa. Der Konvent zur Zukunft Europas.....	101
bb. Die Beteiligung nationaler Parlamente im Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 2–5 EUV n.F.	104
2. Vereinfachte Änderungsverfahren	107
a. Halbautonome Änderungsverfahren.....	107
b. Autonome Änderungsverfahren.....	109
c. Das vereinfachte Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV n.F.....	110
II. Die parlamentarische Beteiligung an Primärrechtsänderungen und -ergänzungen nach dem GG und der KRP	110
1. Die Entscheidungsmacht der Parlamente im innerstaatlichen Zustimmungsverfahren (ex post).....	111
a. Entscheidung des Bundestages und des Bundesrates in Gesetzesform.....	111
aa. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EG durch Vertragsschluß (Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG).....	112
(1) Das Erfordernis eines Übertragungs- und eines Vertragsgesetzes.....	112
(2) Der Tatbestand der Hoheitsrechtsübertragung	114
(3) Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG als einheitliche Regelung für Hoheitsrechtsübertragungen.....	118
(4) Justiziabilität und Ermessen des Bundespräsidenten	124
bb. Vertragsschluß ohne Hoheitsrechtsübertragung	124
cc. Vereinfachte Vertragsänderungsverfahren	126
(1) Zustimmungsverfahren bei halbautonomen Vertragsänderungen.....	126

(2) Vetoeinlegung im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV n.F.....	128
b. Polen: Zustimmung durch Gesetz oder durch Referendum.....	130
aa. Die Kompetenzübertragung als verfassungsrechtliches Verfahren mit der höchsten demokratischen Legitimation und einem engen Anwendungsbereich.....	131
(1) Kompetenzübertragung i.S.v. Art. 90 Abs. 1 KRP nur bei der Ermächtigung zur Sekundärrechtsetzung	131
(2) Regelverfahren: Zustimmung zur Kompetenzübertragung durch Parlamentsgesetz (Art. 90 Abs. 2 KRP)	139
(3) Zustimmung zur Kompetenzübertragung durch Referendum (Art. 90 Abs. 3 i.V.m. Art. 125 KRP)	142
bb. Einfaches Zustimmungsverfahren für Vertragsänderungen ohne Kompetenzübertragungen (Art. 89 Abs. 1 KRP)	145
cc. Vereinfachte Vertragsänderungsverfahren	147
c. Zwischenergebnis: Primärrechtsetzung innerstaatlich Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers	148
2. Mitwirkung am Zustandekommen primärrechtlicher Verträge (ex ante-Beteiligung).....	149
a. Einflußnahme auf die Verhandlungen der Regierungskonferenz durch den Bundestag und den Sejm.....	149
aa. Das Letztentscheidungsrecht des Bundestages in Integrationsangelegenheiten	149
(1) Primärrechtsetzung als materielle Gesetzgebung im innerstaatlichen Bereich.....	151
(2) Tatbestandliche Eingrenzung des Letztentscheidungsrechts	159
(3) Rechtsform der parlamentarischen Stellungnahme: einfacher Parlamentsbeschluß mit variabler Bindungswirkung	160
(4) Umfang der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung ..	162
(5) Keine „Verfassungsergänzung“ durch die Vereinbarung von Bundestag und Bundesregierung	163
bb. Die Beschränkung des Sejm auf politische Einflußnahme und parlamentarische Kontrolle	165
cc. Zwischenergebnis: Primärrechtsetzung grundsätzlich Parlamentsaufgabe	174

b. Die ex ante-Beteiligung des deutschen Bundesrates und des polnischen Senats.....	174
aa. Die Mitwirkung des Bundesrates hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz	174
bb. Die ex-ante Beteiligung des polnischen Senats	178
c. Die Mitwirkung im Konventsverfahren.....	179
D. Die Mitwirkung des deutschen und des polnischen Parlaments bei der Vertragsausführung.....	182
I. <i>Die parlamentarische Rückbindung der Ratsvertreter als weitgehend mitgliedstaatliche Angelegenheit</i>	183
1. Die Stellung des Rates im europäischen Verfassungsverbund und seine Rückbindung an die nationalen Parlamente	183
2. Europarechtliche Einbeziehung der nationalen Parlamente	187
3. Interparlamentarische Zusammenarbeit.....	189
4. Zwischenergebnis: Eng begrenzte Einflußmöglichkeiten nationaler Parlamente beim Handeln nach den Verträgen.....	191
II. <i>Parlamentarische Einflußnahme auf die nationalen Ratsvertreter und deren Kontrolle in Deutschland und in Polen</i>	192
1. Gemeinschaftsrechtliche Sekundärrechtsetzung	193
a. Bundestag und Sejm: Mitsprache vor allem durch Verfahrensbeteiligung	193
aa. Unterrichtung der Parlamente.....	196
(1) Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung	196
(2) Unterrichtung des Sejm durch den Rada Ministrów	202
(3) Vergleich.....	205
bb. Parlamentarische Willensbildung und Stellungnahmerecht	205
(1) Herausgehobene Stellung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Bundestages	205
(2) Konzentration von parlamentarischer Willensbildung und Stellungnahmerecht beim EU-Ausschuß des Sejm.	210
(3) Vergleich.....	213
cc. Bindungswirkung der parlamentarischen Stellungnahme ...	213
(1) Befassungspflicht der Bundesregierung – keine inhaltliche Bindung.....	213

(2) Rechtliche und politische Bindungswirkung der Stellungnahme des Sejm	220
(3) Vergleichsergebnis.....	226
dd. Die nachträgliche Kontrolle der Teilnahme der Regierung an der EG-Rechtsetzung im Ministerrat, insbesondere hinsichtlich der Durchsetzung parlamentarischer Stellungnahmen	227
(1) Deutschland.....	227
(2) Polen.....	229
b. Die Beteiligung der zweiten Kammern	230
aa. Der deutsche Bundesrat: Ungleichgewicht und fehlende Abstimmung im Verhältnis zum Bundestag	230
(1) Die Beteiligung der Länder über den Bundesrat im Rahmen der EG-Sekundärrechtsetzung	231
(2) Das Verhältnis der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat.....	234
(3) Schlußfolgerungen <i>de lege ferenda</i>	238
bb. Die Anlehnung der Mitwirkung des polnischen Senats als klassische zweite Kammer an die Beteiligung des Sejm	240
2. Die übrige Mitwirkung des deutschen und des polnischen Parlaments im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften: ausgewählte Beispiele.....	243
a. Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch die EG	244
b. Die Besetzung von Ämtern in der EG.....	247
3. Die parlamentarische Beteiligung am Zustandekommen von Rahmenbeschlüssen im Rahmen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen	250
4. Die parlamentarische Beteiligung im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union	254
 <i>III. Ausblick: Die unmittelbare Beteiligung mitgliedstaatlicher Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum Vertrag von Lissabon</i>	 257
1. Mitgliedstaatliche Parlamente als maßgebliche Akteure bei der Subsidiaritätskontrolle nach dem Vertrag von Lissabon.....	257
2. Die innerstaatliche Ausgestaltung in Deutschland	260
3. Vorgaben für die Umsetzung in Polen	263

E. Zusammenfassung in Thesen	264
<i>I. Die Mitwirkungsmöglichkeiten mitgliedstaatlicher Parlamente in EU-Angelegenheiten im europäischen Verfassungsverbund.....</i>	<i>264</i>
1. Das europäische Demokratieprinzip	264
2. Die Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente bei der Primärrechtsetzung	265
3. Die Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente bei der Vertragsausführung	266
<i>II. Die gegenwärtige Regelung der parlamentarischen Mitwirkung in Deutschland.....</i>	<i>267</i>
1. Demokratische Legitimation und Regelung der Bundestagsbeteiligung	267
2. Primärrechtsetzung	268
3. Vertragsausführung	269
<i>III. Die gegenwärtige Regelung der parlamentarischen Mitwirkung in Polen.....</i>	<i>271</i>
1. Primärrechtsetzung	271
2. Sekundärrechtsetzung	272
<i>IV. Schlußfolgerungen für die Rolle mitgliedstaatlicher Parlamente in der Europäischen Union</i>	<i>273</i>
Literaturverzeichnis	275
Register	289

A. Die Stellung der nationalen Parlamente im Verfassungsverbund der Europäischen Union

Auch nach 50 Jahren europäischer Integration ist dem europäischen Recht kein schlüssiges Konzept zur Einbeziehung der mitgliedstaatlichen Parlamente in den Integrationsprozeß zu entnehmen.¹ Dieser Befund ist die Kehrseite des Umstandes, daß der Integrationsprozeß von Beginn an vor allem ein Projekt der Regierungen gewesen ist, dem die staatlichen Parlamente lange Zeit bereitwillig ihre Zustimmung erteilt haben, wenn dies von Verfassungs wegen notwendig war. Die mitgliedstaatlichen Parlamente wurden nicht als Akteure auf europäischer Ebene angesehen und spielten im Integrationsprozeß nur eine marginale Rolle. Erst mit dem Vertrag von Maastricht und der stärker werdenden Diskussion um die demokratische Legitimation der Europäischen Union (EU) bzw. der Europäischen Gemeinschaft (EG)² rückten die mitgliedstaatlichen Parlamente stärker ins europarechtliche Blickfeld.³ Nach dem berühmten Diktum des Bundesverfassungsgerichts im Maastricht-Urteil sind zuvörderst die nationalen Parlamente zur demokratischen Legitimation der Ausübung von Hoheitsgewalt durch den Staatenverbund der EU berufen.⁴ Zugleich wurde versucht, das legitimatorische Potenzial der mitgliedstaatlichen Parlamente

¹ *Schröder*, Die Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge, EuR 2002, 301 (301); *Bieber*, Demokratische Legitimation in Europa, ZEuS 1999, 141 (142).

² Entsprechend dem allgemeinen Sprachgebrauch soll im folgenden der Begriff „Europäische Union“ als Chiffre für das Handeln der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten im Rahmen der zweiten und dritten Säule verwendet werden. Nur soweit ausdrücklich die Europäische Gemeinschaft gemeint ist, etwa im Rahmen des Gemeinschaftssekundärrechts, wird von der EG die Rede sein. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erhält die EU Rechtspersönlichkeit (Art. 47 EUV n.F.) und tritt als Rechtsnachfolgerin an die Stelle der EG (Art. 1 UAbs. 3 S. 3 EUV n.F.).

³ Vgl. zur Entwicklung allgemein *Janowski*, Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien, 2005, 30 ff.; *Zier*, Nationale Parlamente in der EU, 2005, 79 ff.; zur Ausbildung der parlamentarischen Beteiligungsrechte in Deutschland *Lang*, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, 30 ff.; zur Entwicklung in den Mitgliedstaaten der EU-15 *Kamann*, Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung, 1997, 47 ff.

⁴ BVerfGE 89, 155 (184).

auch auf europäischer Ebene nutzbar zu machen: Dies schlug sich zunächst nur in einer Erklärung⁵ und einem Protokoll⁶ zu den Gründungsverträgen nieder, die Frage der Rolle der nationalen Parlamente blieb jedoch auf der Tagesordnung. Im Konvent zur Zukunft Europas, bei dessen personeller Zusammensetzung die nationalen Parlamente maßgeblich berücksichtigt wurden, war diese Rolle ein zentrales Thema, im Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) vom 29.10.2004 tauchten die nationalen Parlamente erstmals an zahlreichen Stellen des Vertragstextes auf. Der Vertrag von Lissabon übernimmt die Regelungen des VVE zu den nationalen Parlamenten im wesentlichen und faßt diese zusätzlich an prominenter Stelle (Art. 12 EUV n.F.) zusammen.⁷

Gleichzeitig stellt sich die Frage nach den parlamentarischen Befugnissen in EU-Angelegenheiten auch aus Sicht des mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts: Wie ist das Parlament am Prozeß der Ratifizierung primärrechtlicher Verträge zu beteiligen? Wie wirkt es bei der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben in innerstaatliches Recht mit und über welche Möglichkeiten verfügt es, die mitgliedstaatliche Außenvertretung durch die Regierung zu beeinflussen? Beide Ebenen stehen nicht beziehungslos nebeneinander: Mitgliedstaatliche Parlamente können nur dann der Ratifizierung zustimmen, wenn das Europarecht eine Vertragsänderung oder eine vergleichbare Handlungsform vorsieht, die als völkerrechtlicher Vertrag qualifiziert werden kann. Die mittelbare Einflußnahme auf Entscheidungen der europäischen Ebene über die Regierung setzt voraus, daß europarechtlich ein Handeln des Rates oder der Regierungen der Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Unmittelbar auf europäischer Ebene können die Parlamente schließlich nur tätig werden, wenn das Primärrecht ihnen diese Möglichkeit einräumt.

Die Untersuchung der Mitwirkung nationaler Parlamente in EU-Angelegenheiten hat daher beide Ebenen in den Blick zu nehmen: die europarechtliche und die des innerstaatlichen Rechts. Die Beschränkung auf eine Ebene könnte stets nur ein unvollständiges Bild liefern. Denn die Aufgabe, die den Parlamenten gestellt ist – die Vermittlung demokratischer Legitimation – setzt eine ebenenübergreifende Wirkung voraus. Für die vorliegende Untersuchung ergeben sich daraus zwei Fragen: Zunächst

⁵ Erklärung Nr. 13 zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union zum Vertrag von Maastricht (BGBl. 1992 II, 1321).

⁶ Protokoll Nr. 9 über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union (BGBl. 1998 II, 437); das Protokoll wurde 1997 durch den Vertrag von Amsterdam eingefügt.

⁷ Art. 12 EUV n.F. besitzt keine textliche Entsprechung im VVE, vgl. *Müller-Graff*, Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, *Integration* 2008, 123 (131 Fn. 81); *F.C. Mayer*, Die Rückkehr der Europäischen Verfassung?, *ZaöRV* 67 (2007), 1141 (1173 f.).

ist zu klären, über welche Mitwirkungsmöglichkeiten nationale Parlamente aus europarechtlicher Sicht bei der Konstituierung und beim Handeln der Europäischen Union überhaupt verfügen. Zu diesem Zweck wird in einem ersten Schritt die Stellung der nationalen Parlamente in der EU skizziert (I) und im folgenden für die Primärrechtsetzung⁸ und die Vertragsausführung⁹ näher beleuchtet. Im zweiten Schritt wird die Ausgestaltung der so europarechtlich umrissenen Mitwirkungsmöglichkeiten im innerstaatlichen Recht Deutschlands und Polens untersucht.¹⁰ Hintergrund der Untersuchung beider Ebenen ist das europäische bzw. das jeweilige verfassungsrechtliche Demokratieprinzip, das sowohl eine Orientierungshilfe für die Auslegung als auch einen Maßstab für die Bewertung der Ergebnisse bietet.¹¹ Ziel der Untersuchung ist die Beantwortung der Frage, in welcher Weise die demokratische Legitimation der EU durch die Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente am besten sichergestellt werden kann. Hinsichtlich der innerstaatlichen Ausgestaltung werden die Mitwirkungsmechanismen in Deutschland als einem EG-Gründungsmitglied und in Polen als dem größten der bei der jüngsten Erweiterungswelle beigetretenen Staaten untersucht. Die rechtsvergleichende Methode kommt dabei insoweit modifiziert zur Anwendung, als der gemeinsame europarechtliche Hintergrund der Beteiligungsregeln zu beachten ist und diesbezüglich das Gebot der Auslegung staatlicher Regelungen allein anhand der Maßstäbe und Begrifflichkeiten der jeweiligen Rechtsordnung und -kultur¹² nicht uneingeschränkt gilt.

Die Beteiligung des deutschen und des polnischen Parlaments in EU-Angelegenheiten ist nicht nur in ihrer Wirkung ebenenübergreifend: Der Untersuchung wird ein Verständnis des Verhältnisses von Primär- und Sekundärrecht der EU einerseits und mitgliedstaatlichem Recht, insbesondere Verfassungsrecht, andererseits zugrundegelegt, das beide Ebenen nicht als getrennte und beziehungslos nebeneinander stehende Rechtsordnungen begreift. Vielmehr stehen Europarecht und nationales Verfassungsrecht in einem Verhältnis vielfältiger gegenseitiger Verzahnung und Wechselwirkung, das mit dem Begriff des europäischen Verfassungsbundes eine adäquate Bezeichnung gefunden hat. Diese Sichtweise bildet

⁸ C I.

⁹ D I; D III 1.

¹⁰ C II; D II; D III 2–3.

¹¹ Vgl. B I 2 a; B I 4; B II 1; B III 1.

¹² Vgl. *Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht, Wien 2005, 43; *Kischel*, Vorsicht, Rechtsvergleichung!, ZVglRWiss 104 (2005), 10 (17 ff.); *Starck*, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, JZ 1997, 1021 (1026 f.); allg. zur Rechtsvergleichung unter gemeinschaftsrechtlichem Einfluß *Sommermann*, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa, DÖV 1999, 1017 (1027 f.).

zum einen den Rahmen der vorliegenden Untersuchung, zum anderen bieten die Mitwirkungsrechte des deutschen und des polnischen Parlaments ein besonders anschauliches Beispiel für die Funktionsweise der aus EU-Recht und nationalem Recht zusammengesetzten europäischen Verfassung (II).

I. Die Stellung der mitgliedstaatlichen Parlamente in der EU

Die zwei leitenden Gesichtspunkte der Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente im Rahmen der EU sind der Ausgleich von durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene erlittenen Kompetenzverlusten, vor allem im Bereich der Rechtsetzung, sowie die Sicherstellung der demokratischen Legitimation der EU (1). Diese beiden Aspekte sind jedoch unterschiedlich ausgeprägt, je nachdem, ob die Primärrechtsetzung oder die Vertragsausführung betrachtet wird: Die europäischen Verträge stellen der Form nach völkerrechtliche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten dar. Die Mitgliedstaaten handeln bei deren Abschluß unmittelbar, die Mitwirkung der Parlamente beruht auf der regelmäßig verfassungsrechtlich verankerten Pflicht, die Gesetzgebungsorgane an der innerstaatlichen Willensbildung hinsichtlich der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge mit Bezug zur Gesetzgebung zu beteiligen (2). Bei der Vertragsausführung handeln hingegen die Unions- bzw. Gemeinschaftsorgane, die Mitgliedstaaten sind mit ihren Regierungen im Rat vertreten. Die mitgliedstaatlichen Parlamente sind in diesem Bereich auf die mittelbare Einflußnahme über den jeweiligen Ratsvertreter beschränkt, müssen zugleich aber einen erheblichen Teil der erforderlichen demokratischen Legitimation vermitteln, insbesondere im Bereich der EG-Sekundärrechtsetzung. Erst durch den Vertrag von Lissabon werden den nationalen Parlamenten unmittelbar durch Primärrecht ergänzend einige Befugnisse eingeräumt (3 a). Bei der gegenwärtigen Konstruktion der EU sind daher sowohl dem Ausgleich verlorener Kompetenzen als auch der Vermittlung demokratischer Legitimation durch die mitgliedstaatlichen Parlamente von vornherein enge Grenzen gesetzt (3 b).

1. Kompensation und demokratische Legitimation als Hintergrund der parlamentarischen Beteiligung

In den Staaten der Europäischen Union, die – in unterschiedlicher Ausprägung und mit einer Ausnahme¹³ – alle über ein parlamentarisches Regie-

¹³ Vgl. zusammenfassend *Ismayr*, Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, in: ders. (Hg.), Die politischen Systeme Osteuropas, 2.A. 2004, 9 (20 ff.); *Ismayr*, Die

rungssystem verfügen, kommt den Parlamenten bei der Vermittlung von demokratischer Legitimation für die Ausübung mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt eine zentrale Funktion zu: Sie sind regelmäßig Hauptgesetzgebungsorgan,¹⁴ wählen die Regierung bzw. der vom Staatsoberhaupt ernannte Regierungschef bedarf ihres Vertrauens und auch nach dem Kreationssakt ist die Regierung dem Parlament verantwortlich und wird von diesem kontrolliert. Darüber hinaus bildet das Parlament das primäre Forum für politische Auseinandersetzungen, weil es in seiner Idealform die verschiedenen politischen Strömungen in der Bevölkerung abbildet.¹⁵ Über die parlamentarisch verantwortliche Regierung beziehen auch die übrigen Amtswalter der Exekutive ihre demokratische Legitimation,¹⁶ ebenso die Richter und übrigen Amtswalter der Judikative, soweit nicht ohnehin das Parlament sie wählt oder ihre Wahl bestätigen muß. Einen Teil ihrer demokratischen Legitimation beziehen Exekutive und Judikative durch ihre Bindung an die parlamentarische Gesetzgebung.¹⁷

Formal ändert sich am Umfang der parlamentarischen Kompetenzen nichts, wenn Hoheitsrechte auf die europäische Ebene übertragen werden. Doch geht die Übertragung vor allem zu Lasten der Parlamente, weil die EG ganz überwiegend rechtsetzend tätig wird und damit das Handlungsfeld der nationalen Legislativen erheblich einschränkt: Auf den Gebieten des Wirtschaftsverwaltungsrechts und des Verbraucherschutzes, um stellvertretend zwei Beispiele zu nennen, kann der nationale Gesetzgeber nur noch auf den Gebieten und in den Grenzen tätig werden, die ihm die

politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: ders. (Hg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 3.A. 2003, 9 (15); die umfangreichen Kompetenzen des Staatspräsidenten etwa in Frankreich und Polen stehen der grundsätzlichen Klassifikation als parlamentarisches Regierungssystem nicht entgegen, weil die jeweilige Regierung trotzdem dem Parlament verantwortlich ist. Als einzige Ausnahme verfügt Zypern über ein reines Präsidialsystem, vgl. *Ismayr*, in: ders. (Hg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 3.A. 2003, 15.

¹⁴ Das gilt nur mit Einschränkungen für Frankreich: Dort verfügt die Regierung über eigene, originäre Rechtsetzungskompetenzen, vgl. Art. 34, 37 der französischen Verfassung.

¹⁵ Vgl. zu den Parlamentsfunktionen, die im wesentlichen noch immer auf die Unterscheidung Walter Bagehots zurückgehen, *C. Meier*, Die parlamentarische Demokratie, 1999, 153 f.; *H.H. Klein*, Stellung und Aufgaben des Bundestages, in: HStR III, 3.A. 2005, § 50 Rn. 15 f. Daneben werden auch neue, zusätzliche Funktionen diskutiert: So ließe sich die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten als europäische Funktion bezeichnen. Die vorliegende Untersuchung wird jedoch zeigen, daß es sich dabei vielmehr um die ebenenübergreifende Europäisierung der bereits bekannten Parlamentsfunktionen handelt, vgl. insbesondere B II 2 a; B III 2 b bb; C II 2 a aa (1); D II 1 a cc.

¹⁶ Soweit sie nicht selbst unmittelbar vom Volk gewählt werden wie etwa der Präsident in Frankreich (Art. 6 f. frz. Verfassung) und in Polen (Art. 127 KRP).

¹⁷ Vgl. B I 2 b aa (4).

EG-Rechtsetzung belassen hat. Während europäisches Recht grundsätzlich von den Behörden der Mitgliedstaaten vollzogen¹⁸ und auch von den mitgliedstaatlichen Gerichten in Kooperation mit dem EuGH angewandt wird,¹⁹ verfügen die Parlamente der Mitgliedstaaten bei der Rechtsetzung allenfalls noch über die Kompetenz, Richtlinien in nationales Recht umzusetzen und dabei evtl. verbleibende Umsetzungsspielräume zu nutzen. Das Mitspracherecht – insbesondere im Rahmen der Sekundärrechtsetzung – soll für die parlamentarischen Kompetenzeinbußen insoweit einen gewissen Ausgleich schaffen.²⁰ Dieser Ausgleich ist zudem notwendig, um die nach der innerstaatlichen Verfassung vorgesehene Kräftebalance zwischen Parlament und Regierung zumindest ansatzweise wieder herzustellen, weil die mitgliedstaatlichen Mitwirkungsrechte auf europäischer Ebene der Regierung zugewiesen sind. Der Kompensationsgedanke ist daher (auch) Ausfluß des Gewaltenteilungsgrundsatzes.²¹

Desweiteren kann für das Handeln der EU auf die legitimatorische Kraft der mitgliedstaatlichen Parlamente nicht verzichtet werden: Das EG-Sekundärrecht wird vom Ministerrat als Hauptrechtsetzungsorgan und dem Europäischen Parlament erlassen. Die begrenzten Rechtsetzungsbefugnisse des Europäischen Parlaments machen es erforderlich, daß die demokratische Legitimation des Sekundärrechts hauptsächlich über den Ministerrat vermittelt wird.²² Da das überwiegend unmittelbar innerstaatlich wirksame Sekundärrecht grundsätzlich einer hohen demokratischen Legitimation bedarf,²³ wird die personelle Legitimation der Mitglieder des Ministerrates als ihren Parlamenten verantwortliche Regierungsmitglieder ergänzt durch die innerstaatlichen Mitwirkungsrechte der Parlamente im Vorfeld der Beratungen und Beschlußfassung auf europäischer Ebene.

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die legitimationsvermittelnde Funktion der Mitwirkung nationaler Parlamente. Sie beschränkt sich daher im Rahmen der Sekundärrechtsetzung²⁴ auf die Beteiligung in der „aufsteigenden“ Phase europäischer Willensbildung, bevor ein Rechtsakt von den Gemeinschaftsorganen beschlossen wird. In der „absteigenden“ Phase übernehmen die Parlamente die Verantwortung für die Umsetzung in innerstaatliches Recht. Dabei tragen sie die Verantwortung

¹⁸ Vgl. nur *Oppermann*, Europarecht, 3.A. 2005, § 7 Rn. 32.

¹⁹ Vgl. nur *Oppermann*, Europarecht, 3.A. 2005, § 9 Rn. 10 ff.

²⁰ Vgl. zu dieser Kompensationsfunktion *Calliess*, Das Demokratieprinzip im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, in: FS Ress, 2005, 399 (417f.); *A. Maurer*, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union, 2002, 214; *Görlitz*, Europäische Verfassung und Artikel 23 GG, ZG 2004, 249 (250).

²¹ Vgl. B I 3 c.

²² Vgl. dazu näher im folgenden A I 3 a.

²³ Vgl. im folgenden B I 2 b bb (3).

²⁴ Abschnitt D.

für die Einpassung europäischer Vorgaben in die staatliche Rechtsordnung. Gestaltend können sie nur noch tätig werden, soweit das Sekundärrecht ihnen noch Umsetzungsspielräume überläßt, im übrigen sind sie gemeinschaftsrechtlich zur Umsetzung verpflichtet. Eine ebenenübergreifende Legitimationsvermittlung findet in dieser Phase nicht mehr statt.

2. Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlagen der EU: Das Problem der Ratifikationslage

Die Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Organe der EU bezieht einen Teil ihrer Legitimation aus den primärrechtlichen europäischen Verträgen: Diese bedürfen vor ihrer Ratifizierung durch die Staatsoberhäupter der Mitgliedstaaten regelmäßig der Zustimmung der Parlamente oder durch ein Referendum. Im Falle des parlamentarischen Verfahrens ist die Zustimmung des Parlaments die Voraussetzung für die gemeinschaftsrechtliche Bindung sowie den Anwendungsvorrang und die innerstaatliche Wirksamkeit des Primärrechts und des abgeleiteten Sekundärrechts. Die primärrechtlichen Verträge stellen als völkerrechtliche Verträge und nach dem Konzept der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“²⁵ Rechtsakte der Gesamtheit der Mitgliedstaaten dar. Die mitgliedstaatlichen Parlamente können daher zusammen mit den die Verträge aushandelnden Regierungen als europäische Verfassungsgesetzgeber betrachtet werden.²⁶ In dieser Funktion leisten die mitgliedstaatlichen Parlamente den wichtigsten Legitimationsbeitrag, denn es geht um das ob und wie der Ausübung hoheitlicher Aufgaben durch die europäische Ebene. Dies wird bei der Betrachtung der parlamentarischen Beteiligung häufig übersehen oder als selbstverständlich vorausgesetzt.²⁷

²⁵ Vgl. dazu etwa *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3.A. 2007, Art. 48 EUV Rn. 4 ff.; *Oppermann*, Europarecht, 3.A. 2005, § 6 Rn. 10.

²⁶ In der Sache herrscht inzwischen wohl Konsens, daß das europäische Primärrecht die *Funktion* einer Verfassung der EU in dem Sinn erfüllt, als es die grundlegenden Regeln der Ausübung von Hoheitsgewalt durch die EU festlegt. Der begriffliche Streit um die Verfassung der EU dreht sich vor allem darum, ob der Verfassungsbegriff darüber hinausgehende Inhalte aufweist und inwieweit diese auf die Grundordnung der EU zutreffen, vgl. nur *Möllers*, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: von Bogdandy (Hg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, 1 (18 ff.). Die vorliegende Untersuchung geht von einem funktionalen Begriffsverständnis und der Konzeption des Verfassungsverbundes aus (vgl. A II). Sie legt damit gegenüber dem üblichen, staatsbezogenen Verständnis einen modifizierten Verfassungsbegriff zugrunde. Dieses veränderte Begriffsverständnis ist nicht nur durch die europäische Integration veranlaßt, sondern trägt ebenso völkerrechtlichen Entwicklungen Rechnung, vgl. *Öhlinger*, Gemeinschaftsverfassung und Staatsverfassung, in: Busek/Hummer (Hg.), Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, Wien 2004, 95 (107).

²⁷ Die parlamentarische Mitwirkung an der Primärrechtsetzung behandeln *Bruckmann*, Die grundgesetzlichen Anforderungen an die Legitimation der Europäischen Uni-

Zugleich liegt in dieser Funktion ein wichtiges, bislang weitgehend ungenutztes Legitimationspotenzial: Im bisher praktizierten Verfahren der Aushandlung primärrechtlicher Verträge durch eine Regierungskonferenz und die anschließende Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten werden die Parlamente erst eingeschaltet, wenn ein unterzeichneter Text vorliegt. Diesen können sie annehmen oder ablehnen, aber nicht abändern. Weil der vorliegende Text regelmäßig Ergebnis eines langen Verhandlungsprozesses mit vielen politischen Kompromissen und Paketlösungen zwischen den Mitgliedstaaten ist und damit eine Neuverhandlung von Einzelfragen dem Aufschneiden des gesamten Pakets gleichkommt, bleibt den Parlamenten oft nur die Zustimmung übrig, selbst wenn sie inhaltlich nicht alle getroffenen Vereinbarungen unterstützen. Denn die Ablehnung würde eine schwere Krise für den gesamten Integrationsprozeß bedeuten.²⁸ Doch ähnlich wie bei der Sekundärrechtsetzung stellt sich bei der Aushandlung durch die Regierungen die Frage nach der parlamentarischen Mitwirkung in der aufsteigenden Phase der Willensbildung: Wie kann das Parlament auf die Verhandlungsposition und die Verhandlungsführung der Regierung im Rahmen der Regierungskonferenz inhaltlich Einfluß nehmen? Diese Frage stellt sich um so dringender, als es nicht nur aus europarechtlicher Sicht um die Verfassung der EU geht, sondern mit den europäischen Verträgen eine Rechtsordnung geschaffen und gestaltet wird, die Vorrang vor innerstaatlichem Recht jeder Rangstufe beansprucht. Wie zu zeigen sein wird,²⁹ hat jede Übertragung von Hoheitsrechten unmittelbare Auswirkung auf die innerstaatliche Verfassung. Häufig kann bei einer Primärrechtsänderung von einer materiellen Änderung der mitgliedstaatlichen Verfassung gesprochen werden. Demnach liegt es nahe, die nationalen Parlamente auch in die Gestaltung primärrechtlicher Änderungsverträge einzubeziehen. Dies ist nun mit dem Brüsseler Konvent zur Zukunft Europas geschehen und wird durch den Vertrag von Lissabon in Art. 48 EUV verankert werden. Solange jedoch die letzte Entscheidung weiter bei den Regie-

ongewalt, 2004, 263 ff.; Kaufmann, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997, 350 ff., 448 ff.; Kohnen, Die Zukunft des Gesetzesvorbehalts in der Europäischen Union, 1998, 93 ff.; Dann, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, 180 ff.; Kövel, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, 2000, 141 ff.; Mellein, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, 40 ff., 117; in der durchaus umfangreichen Literatur zur Legitimation der EU durch die Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente dominiert im übrigen völlig die Beteiligung an der Sekundärrechtsetzung.

²⁸ Vgl. im folgenden C I 1 a bb.

²⁹ Vgl. C II 1 a aa (3); C II 2 a bb.

rungsvertretern liegt,³⁰ bleibt der entscheidende Ansatzpunkt die innerstaatliche Rückbindung des Regierungsvertreters.³¹

3. Vertragsausführung

a. Die Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der dualistischen Legitimationsstruktur der EU

Die demokratische Legitimation des Handelns der EU nach den Verträgen³² stützt sich auf zwei Legitimationsketten: Das Europäische Parlament wird unmittelbar von den Völkern der Mitgliedstaaten der EU gewählt (Art. 190 Abs. 1 EGV), der Rat der EU setzt sich aus Vertretern der demokratisch gewählten Regierungen der Mitgliedstaaten zusammen (Art. 203 EGV). Anders als in einem Bundesstaat liegen in der EU die Kompetenzen zur Rechtsetzung und zur „Regierungsbildung“ nicht hauptsächlich beim unmittelbar gewählten Parlament, sondern beim gubernativ besetzten Rat als föderativem Organ: Im Mitentscheidungsverfahren als dem Rechtsetzungsverfahren mit der stärksten Beteiligung des Europäischen Parlaments kann ein Rechtsakt zwar nur mit Zustimmung des Parlaments beschlossen werden (Art. 251 Abs. 2 UAbs. 3 lit. b), Abs. 5 S. 2 EGV), doch kann umgekehrt auch das Parlament nicht gegen den Willen des Rates einen Rechtsakt beschließen.³³ In zahlreichen – auch wichtigen – Politikbereichen kann sich der Rat hingegen mit seiner Auffassung gegen das Parlament durchsetzen³⁴ oder ist letzteres nur anzuhören³⁵ oder gar nicht zu beteiligen³⁶. Bei der Kreation der Europäischen Kommission verhält es sich ähnlich: Die Kommissionsmitglieder können nur mit Zustimmung des Parlaments ernannt werden, das Vorschlagsrecht liegt jedoch allein bei den Mitgliedstaaten bzw. dem Rat (Art. 214 Abs. 2 EGV).

³⁰ Vgl. Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 S. 3, Abs. 4 UAbs. 1 EUV n.F.

³¹ Vgl. im folgenden C I 1 b bb, zur Ausgestaltung dieser Rückbindung C II 2.

³² Die Beteiligung der nationalen Parlamente im Tätigkeitsbereich der EU beschränkt sich nicht auf die Sekundärrechtsetzung, weshalb vorliegend „Vertragsausführung“ bzw. „Handeln nach den Verträgen“ als umfassende Oberbegriffe gewählt werden.

³³ Gleiches gilt für das Zustimmungsverfahren, vgl. dazu und zu dessen Anwendungsbereich *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, 2006, § 19 Rn. 9 f.

³⁴ Das gilt für das im Rahmen der Wirtschafts- und Währungspolitik (Art. 99 Abs. 5, Art. 102 Abs. 2, Art. 103 Abs. 2, Art. 106 Abs. 2 EGV) anwendbare Zusammenarbeitsverfahren (Art. 252 EGV).

³⁵ So etwa im praktischen wichtigen Agrarbereich (Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV) sowie im Rahmen der GASP (Art. 21 Abs. 1 S. 1 EUV) und der PJZS (Art. 39 Abs. 1 EUV).

³⁶ Keine Beteiligung des Europäischen Parlaments ist etwa in weiten Bereichen der Gemeinsamen Handelspolitik vorgesehen (vgl. Art. 133 Abs. 2, 4 EGV); in der Praxis wird dem Parlament Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, *Streinz/Nettesheim/Duvigneau*, EUV/EGV, 2003, Art. 133 EGV Rn. 26.

Nach geltendem Primärrecht muß das Handeln der EU und insbesondere die Sekundärrechtsetzung daher vor allem über den Rat demokratisch legitimiert werden. Diese Legitimationsleistung obliegt den mitgliedstaatlichen Parlamenten: Sie wählen bzw. kontrollieren die Regierungen der Mitgliedstaaten und sie wirken ggf. innerstaatlich an der Festlegung der im Rat einzunehmenden Verhandlungsposition mit. Vor allem in der deutschen Debatte um die demokratische Legitimation der EU steht regelmäßig das Europäische Parlament im Mittelpunkt des Interesses: Inwieweit kann das Parlament demokratische Legitimation vermitteln und würde die Stärkung seiner Befugnisse in der Rechtsetzung hin zu einer positiven Gestaltungskompetenz den Übergang zu einem bundesstaatlichen Gebilde markieren?³⁷ Im Vergleich dazu wird die demokratische Legitimation des Rates bzw. der Regierungen der Mitgliedstaaten beim Handeln im Rahmen der EU deutlich seltener thematisiert: Inwieweit sind die nationalen Parlamente tatsächlich in der Lage, das erforderliche Maß an demokratischer Legitimation zu vermitteln? Wie ist die demokratische Legitimation einzuordnen, die nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts³⁸ und zahlreicher Stimmen in der Literatur³⁹ durch das Europäische Parlament lediglich ergänzt wird?

Dies ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Entgegen einer verbreiteten Ansicht⁴⁰ geht sie davon aus, daß es sich dabei nicht nur um eine rechtspolitische, sondern auch um eine Fragestellung des geltenden Rechts handelt: Die demokratische Legitimation der Primärrechtsetzung und des Handelns nach den Verträgen ist eine Forderung des europäischen Demokratieprinzips und zugleich des nationalen Verfassungsrechts – vorliegend dargestellt am deutschen Grundgesetz und der polnischen Verfassung, das den Mitgliedstaaten nur die Teilnahme an einer Form der europäischen Integration erlaubt, die demokratischen Grundsätzen genügt.⁴¹ Das im Hinblick auf den europäischen bzw. mitgliedstaatlichen Demokratiegrundsatz erforderliche Maß an demokratischer Legitimation kann nur

³⁷ Vgl. aus der umfangreichen Literatur bspw. *Badura*, Verfassung und Verfassungsrecht in Europa, AöR 131 (2006), 423 (439); *ders.*, Das Konventsverfahren bei der Europäischen Verfassungsreform, in: Schwarze (Hg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 2004, 439 (443 f.); *Huber*, Die parlamentarische Demokratie unter den Bedingungen der europäischen Integration, in: *ders.* (Hg.), Das Ziel der europäischen Integration, 1996, 11 (31 f.); *H.P. Ipsen*, Zur Exekutivrechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft, in: FS Lerche, 1993, 425 (434 ff.); *Kaufmann*, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997, 279 f. m.w.N.

³⁸ BVerfGE 89, 155 (184 ff.).

³⁹ Vgl. die Nachweise in Fn. 37.

⁴⁰ Diese Ansicht wird im folgenden unter B I 2 a mit Nachweisen referiert; vgl. ebd. auch zum abweichenden Ansatz der vorliegenden Untersuchung.

⁴¹ Vgl. im folgenden B I 1 e.

annäherungsweise und nicht losgelöst von der konkreten Ausformung im Primär- bzw. Verfassungsrecht bestimmt werden.⁴² Daraus lassen sich allerdings Schlußfolgerungen sowohl für die Auslegung der geltenden Regeln der parlamentarischen Beteiligung als auch für eine adäquate Ausgestaltung *de lege ferenda* ziehen.

b. Die in der Konstruktion der Europäischen Union angelegten Grenzen der Mitwirkung nationaler Parlamente

Auch wenn im folgenden nicht nur der *status quo* untersucht, sondern auch rechtspolitische Optionen für die Mitwirkung nationaler Parlamente – konkret des deutschen und des polnischen – erarbeitet werden sollen, müssen doch bestimmte systembedingte Grenzen von vornherein beachtet werden:⁴³ Die Kompensation, die mitgliedstaatliche Parlamente für die Verluste innerstaatlicher Kompetenzen in Form von Mitwirkungsrechten in EU-Angelegenheiten erhalten, kann *per definitionem* nicht vollständig sein. Denn ein vollständiger Ausgleich für Kompetenzverluste hieße, Entscheidungen auf EU-Ebene, denen auf innerstaatlicher Ebene eine vom Parlament zu treffende Entscheidung entspricht, von einem positiven Votum des mitgliedstaatlichen Parlaments abhängig zu machen. Wäre der Ratsvertreter jedoch in dieser Weise von seinem Parlament abhängig, würde der integrationsbedingte Mehrwert, der mit einer Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans angestrebt wird, sofort wieder zunichte gemacht. Wenn die Regierungen nur als Briefträger ihrer Parlamente ohne eigenen Verhandlungsspielraum auftreten, wird der Rat handlungsunfähig und zudem seines Charakters als Entscheidungsorgan der EU beraubt.

Daraus folgt, daß den Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat in jedem Fall ein gewisser eigener Entscheidungsspielraum verbleiben muß. Bei der Sekundärrechtsetzung bedeutet das zugleich, daß die vom Ministerrat vermittelte demokratische Legitimation notwendig geringer ist als bei der parlamentarischen Gesetzgebung auf innerstaatlicher Ebene. Auch den neuen Formen unmittelbarer Beteiligung nationaler Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon kann daher nur ergänzende Funktion zukommen.

⁴² Vgl. im folgenden B I 2 b bb (3); B I 4.

⁴³ Ausführlich zu diesen Grenzen *Dann*, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, 210 ff.

II. Der europäische Verfassungsverbund als rechtlicher Rahmen der Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente

Der europäische Verfassungsverbund, bestehend aus dem europäischen Primär- und Sekundärrecht, das die Ausübung hoheitlicher Gewalt durch die Organe und Einrichtungen der EU regelt, und dem Unionsverfassungsrecht der Mitgliedstaaten, zeichnet sich zum einen durch die gegenseitige Verzahnung und Wechselwirkung zwischen beiden rechtlichen Ebenen aus (1). Zum anderen bilden beide Ebenen gemeinsam die rechtlichen Grundlagen für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch die EU. Das staatliche Unionsverfassungsrecht bildet einen unverzichtbaren Bestandteil der rechtlichen Grundordnung der Europäischen Union. Die Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente veranschaulichen die inhaltliche Verklammerung mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts mit dem Recht der EU in besonderer Weise. Daraus folgen nicht zuletzt grundlegende Modifizierungen des überkommenen Verfassungsbegriffs (2).

1. Wechselwirkungen zwischen dem Recht der EU und mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht

Es gehört inzwischen zum gesicherten Erkenntnisstand der Europarechtswissenschaft, daß sich das Verhältnis zwischen europäischem und innerstaatlichem Recht, insbesondere zwischen Primärrecht und mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht, mit den Begriffen Über- und Unterordnung nicht hinreichend fassen läßt.⁴⁴ Beide Rechtsordnungen sind vielmehr auf unterschiedlichste Weise miteinander verzahnt und beeinflussen sich gegenseitig.

Seit Beginn der europäischen Integration wird aus Sicht etwa des deutschen Verfassungsrechts gefragt, welchen strukturellen Anforderungen die supranationale Organisation genügen muß, der die Bundesrepublik Hoheitsrechte zur gemeinsamen Ausübung überträgt.⁴⁵ Die Auseinandersetzungen und die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Frage mündeten 1992 in der Verankerung der sog. Struktursicherungsklausel in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG.⁴⁶ Danach wirkt die Bundesrepublik bei der Ent-

⁴⁴ Vgl. statt vieler nur *Streinz*, Europarecht, 8.A. 2008, Rn. 193 ff.

⁴⁵ Dazu bereits ausf. *Badura*, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, VVDStRL 23 (1966), 34; zusammenfassend dazu *Kaufmann*, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997, 406 ff. m.w.N.; zur Wahrung demokratischer Grundsätze vgl. auch im folgenden B I 1 e aa (2).

⁴⁶ Zur Vorgeschichte der Struktursicherungsklausel vgl. etwa *Schmalenbach*, Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, 1996, 58 ff.

wicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG verpflichtet unmittelbar nur die deutschen Staatsorgane. Indem das Grundgesetz jedoch die Teilnahme Deutschlands nur an einer Europäischen Union erlaubt, die bestimmten materiellen Anforderungen genügt, strahlt Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG mittelbar auch auf die europäische Ebene aus.⁴⁷ Ähnliche Vorschriften sind im Verfassungsrecht einiger anderer Mitgliedstaaten zu finden⁴⁸ und auch Mitgliedstaaten ohne ausdrückliche Struktursicherungsklauseln ist es im Ergebnis verfassungsrechtlich nur gestattet, Hoheitsrechte in erheblichem Umfang auf die europäische Ebene zu übertragen, wenn ein Mindeststandard hinsichtlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz auch auf dieser Ebene erfüllt ist.⁴⁹ Auf europäischer Ebene schlägt sich dies in einer grundsätzlich gleichgerichteten materiellen Bindung der Mitgliedstaaten bei der Änderung bzw. Revision des vertraglichen Primärrechts nieder: Die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ sind durch ihr Verfassungsrecht an bestimmte Strukturvorgaben gebunden. Soweit sich diese Strukturmerkmale im Vertragstext niederschlagen, wie z.B. in Art. 6 Abs. 1, 2 EUV, kommt ihnen nicht formell, wohl aber vermittelt über das mitgliedstaatliche Verfassungsrecht in der Sache ein höherer Rang als dem übrigen Primärrecht zu.⁵⁰ Die Sicherstellung einer angemessenen demokratischen Legitimation des Handelns der EU und ihrer Organe ist eine dieser zentralen Strukturvorgaben.

In Art. 6 EUV als „Verfassungskern der Europäischen Union“⁵¹ kristallisiert sich die eigenartige Wechselwirkung zwischen europäischem Primärrecht und mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht. Denn die Verpflichtung auf die in Art. 6 Abs. 1 EUV genannten Grundsätze wirkt auch

⁴⁷ Vgl. näher B I 1 e aa (1).

⁴⁸ Vgl. *Pernice*, in: Dreier (Hg.), GG-Komm., Bd. 2, 2.A. 2006, Art. 23 Rn. 9; *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: von Bogdandy (Hg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, 283 (302 f.).

⁴⁹ Zum Demokratieprinzip und anderen Staatsstrukturprinzipien als Bestandteil des im Wege der Verfassungsrechtsvergleichung gewonnenen „gemeineuropäischen Verfassungsrechts“ vgl. *Pernice*, in: Dreier (Hg.), GG, Bd. 2, 2.A. 2006, Art. 23 Rn. 51; *Streinz*, in: Sachs (Hg.), GG, 4. A. 2007, Art. 23 Rn. 21; *Rofahn*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 4./5. A. 2001, Art. 23 Rn. 20; *Häberle*, Europäische Rechtskultur, 1994, 39 ff. Für die konkrete Schlußfolgerung aus dem nationalen Verfassungsrecht bzgl. des Demokratieprinzips vgl. im folgenden für Deutschland unter B I 1 e aa (2) sowie für Polen unter B I 1 e bb.

⁵⁰ Vgl. B I 2 a.

⁵¹ *Beutler*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Bd. 1, 6.A. 2003, Art. 6 EUV Rn. 1; vgl. auch *Wilms*, in: Hailbronner/Wilms, Recht der EU, Art. 6 EUV Rn. 1 (Stand 10/2002) („Kurzverfassung“).