

**Demokratische Legitimation in Europa :
Das Spannungsverhältnis zwischen den Funktionen von Europäischem Parlament
und staatlichen Parlamenten**

Roland Bieber*

Gliederung

- I. Einleitung
- II. Die Funktionen der mitgliedstaatlichen Parlamente bei Errichtung und Entwicklung der Europäischen Union
 - 1. Überblick
 - 2. Vertragsänderung und Erweiterung
 - 3. Vertragsausführung
 - a) Zustimmung zu EG-/EU-Rechtsakten
 - b) Erlaß von Durchführungsmaßnahmen
 - 4. Parlamentarische Kontrolle der Mitglieder des Rates
 - 5. Bewertung
- III. Zur Legitimationsleistung staatlicher Parlamente im Integrationsprozeß
- IV. Interparlamentarische Kooperation
 - 1. Praxis
 - 2. Vertragliche Festlegung
 - 3. Bewertung
- V. Zusammenfassung

* Dr. iur., Universitätsprofessor, Jean Monnet Lehrstuhl für Europäisches Recht, Universität Lausanne.
Der nachfolgende Beitrag erscheint auch in der Zeitschrift "Die Union".

Vorbemerkung

Der Begriff "demokratische Legitimation" umschreibt eine Vielzahl von Vorgängen, die sich in einem Geflecht von Voraussetzungen entfalten. Dies zu betonen heißt allerdings nicht, jeden nützlichen Aspekt demokratischer Willensbildung zur Bedingung zu erklären, die erfüllt sein müsse, bevor man überhaupt von Demokratie sprechen könne.¹ Auch der Umstand, daß demokratische Legitimation auf andere Weise als durch Parlamente erlangt werden kann (z. B. durch Volksabstimmungen) nimmt der parlamentarischen Form demokratischer Willensbildung nicht ihre Eigenschaft als die häufigste, sichtbarste und praktisch bedeutendste Art demokratischer Legitimation. Wenn nachfolgend vor allem die parlamentarisch vermittelte Legitimation betrachtet wird, so geschieht dies aus dem naheliegenden Grund der 5. Direktwahl des Europäischen Parlaments im Juni 1999, verkennt aber nicht die Möglichkeiten und Notwendigkeiten ergänzender und alternativer Legitimationsformen.

¹ So aber *Dieter Grimm* im Hinblick auf gemeinsame Sprache, politische Parteien und die Existenz eines Volkes; *Die Zeit*, Nr. 12/1999, S. 4/5. Schon ein Blick auf andere europäische und außereuropäische Demokratien läßt diese These als unhaltbar erscheinen. Dazu *Bieber*, Steigerungsform der Europäischen Union: Eine Europäische Verfassung, in: *Ipsen/Rengeling u.a. (Hrsg.), Verfassungsrecht im Wandel*, Köln 1995, S. 291-304 (300 ff.).

I. Einleitung

Die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament wirken auf unterschiedliche und sich verändernde Weise an der Errichtung der Europäischen Union mit. Beide parlamentarischen Ebenen berühren sich, überschneiden sich teilweise und sind in einzelnen Dimensionen miteinander verzahnt. Dieser Umstand kann Konflikte fördern aber auch Legitimation verstärken.

Ein schlüssiges Konzept des Verhältnisses der Parlamente im Integrationsprozeß ist in den EG-/EU-Verträgen nicht artikuliert. Dies bedeutet allerdings nicht - wie zu zeigen sein wird - daß dem institutionellen System der EU nicht insgesamt eine Struktur unterlegt ist, die in grundsätzlicher Weise das Verhältnis aller EU-Organe zu staatlichen Institutionen prägt.

Diese Grundstruktur erlaubt es, das Verhältnis zwischen Europäischem Parlament zu staatlichen Parlamenten zu verdeutlichen.

Ein anderer Weg zur Definition der wechselseitigen Beziehungen wird im Gefolge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts neuerdings von einem Teil der Staatsrechtslehre in Deutschland postuliert. Danach soll das Demokratieprinzip an die Existenz des Nationalstaats geknüpft sein.² Als Folge sei - solange die Union nicht selbst Staatsqualität aufweise - demokratische Legitimation nur in von den Staaten abgeleiteter Formen möglich.

Nach Auffassung des deutschen Bundesverfassungsgerichts erfolgt die demokratische Legitimation der Europäischen Union "notwendig durch die Rückkopplung der Legitimation des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten".³ Der Legitimation durch das Europäische Parlament käme lediglich eine "stützende Funktion" zu.

Auch legt das BVerfG großen Wert auf die Feststellung, daß Deutschland zu den "Herren der Verträge" gehöre. Wer "Herr" im europäischen Haus sei erläuterte kürzlich auch Verfassungsrichter *Grimm*, der meinte, die Union sei derzeit durch die Mitgliedstaaten "fremdbestimmt" und davor warnte, im Wege der europäischen

² Z. B. *Kaufmann*, Europäische Integration und Demokratieprinzip, Baden-Baden 1997.

³ BVerfGE 89, 155.

Verfassungsgebung der Union eine "Selbstbestimmung" und damit eine Transformation zum Staat zu ermöglichen.⁴

Ist damit die Union im allgemeinen die Dienerin ihrer Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament im speziellen ihr "Aschenputtel" ? Bevor eine Antwort gesucht wird, sei zunächst daran erinnert, daß die vermeintlichen "Herren" im Märchen vom Aschenputtel am Ende mit schmerzenden Füßen und langen Gesichtern da standen, während das Aschenputtel in der Kutsche davonfuhr. Man muß nicht einmal den "Zauberlehrling" bemühen, um zu erkennen, daß die scheinbar so eindeutigen Alternativen von Herr und Knecht, von schwarz und weiß, von Freund und Feind bestenfalls Teilwahrheiten enthalten, nie aber einen Sachverhalt vollständig, zutreffend und abschließend definieren können.

All diese Begriffspaare sind Ausdruck "binären Denkens", das zur Erfassung der sozialen Wirklichkeit grundsätzlich ungeeignet ist. Und dies aus mindestens drei Gründen: Zum Einen verführt die Einteilung in nur zwei Kategorien dazu, sämtliche Zwischenzustände künstlich einem der beiden Extreme zuzuordnen und damit die Wirklichkeit zu manipulieren. Zweitens verengt binäres Denken die Sicht auf Zustände, es ist nicht imstande Entwicklungen zu erfassen. Dies zeigt sich deutlich an den Schwierigkeiten dieser Denkmethode, den Prozeß der Integration zu begreifen. Schließlich bleibt die in aller Regel vorhandene Mehrfachbindung außer acht. Stets treffen in einer Person zahlreiche Eigenschaften zusammen. Damit gehört ein Mensch aufgrund seiner objektiven Eigenschaften stets gleichzeitig mehreren unterschiedlichen Gruppen an. Binäres Denken neigt dazu, einzelne Gruppenmerkmale (z. B. Religion Staatsangehörigkeit) zu verabsolutieren. Wie gefährlich derartige Vereinfachungen wirken können, zeigt sich an dem "Freund-Feind" Schema, nach dem *Karl Schmitt* glaubte, das Wesen der Politik definieren zu können.⁵

In den Behauptungen des BVerfG artikuliert sich eine staatszentrierte Sicht der europäischen Integration, die mit gemeinsamen Institutionen und deren eigenständigen Funktionen offenbar nichts anzufangen weiß. Das Wesen der europäischen Integration besteht darin, im Zusammenwirken mit ihren Gliedern Rechte und Mehrfachbindungen ihrer Bürger anzuerkennen und zu schützen. Die Union stützt sich dabei auf die Staaten in ihrer fortdauernden Identität,⁶ um die mit Hilfe eigener Institutionen ausgeformten

⁴ *Grimm*, (Fn. 1)

⁵ Vgl. *Schmitt*, Der Begriff des Politischen, München 1931. Bundesverfassungsrichter *Kirchhof* beruft sich unmittelbar auf diese Kategorie und ihren Urheber in: Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, HStR VIII, § 138, Rdnr. 31.

⁶ Art. 6, Abs. 3 EUV. Dazu *Halter*, Zur Wahrung "nationaler Identität" im Unions-Vertrag, Der Staat, Nr. 4 (1998), S. 591-623.

Werte⁷ zu gewährleisten. Die Union übernimmt also nicht von den Staaten den Anspruch exklusiver Autorität. Sie wird nicht selbst zum Staat - jedenfalls nicht in seinem traditionellen Sinn.

Das aus Staaten und Union erwachsene Gesamtsystem ist auf die Artikulation des "allgemeinen Wohls der Gemeinschaften"⁸ bei gleichzeitiger Respektierung "wichtiger Gründe der nationalen Politik"⁹ angelegt. Das Grundverhältnis von Staaten und Union ist damit nicht eines der Hierarchie sondern der arbeitsteiligen Kooperation und der Konsensbildung, einer fortwährenden Balance. Die Eigenart des Systems besteht darin, daß seine Akteure darauf verzichten, gegenseitig die Machtfrage zu stellen.¹⁰

Meine Thesen dazu lauten :

- Der auf fortwährender Zustimmung der Betroffenen beruhende Zusammenschluß der europäischen Völker bedarf einer eigenständigen auf diesen Zusammenschluß bezogenen Legitimation. Er kann prinzipiell nicht aus der Addition getrennter Legitimationen hervorgehen. Das Europäische Parlament bildet daher nicht nur ein beliebiges Teilelement im Legitimationsprozeß der Union sondern steht in dessen Zentrum.
- Die spezifische Legitimation des gemeinsamen Verbandes entfaltet sich andererseits nicht isoliert von der Legitimation seiner Teile. Das Ganze und seine Teile bedürfen zu ihrer Erhaltung und Verstärkung einer institutionellen und prozeduralen Kooperation. Auf die parlamentarischen Ebene bezogen bedeutet dies eine Verpflichtung der staatlichen Parlamente und des Europäischen Parlaments zu wechselseitiger Respektierung und zur Zusammenarbeit bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben.

Was bedeutet dies für die Rolle der staatlichen Parlamente im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses ?

⁷ Z. B. das Prinzip der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, Art. 12 EGV.

⁸ Vgl. Art. 213, 247, 258, 263 EGV. Art. 43 EUV spricht von "Interessen der Union".

⁹ Vgl. Art. 11, Abs. 2 EGV.

¹⁰ Dazu *Bieber*, Föderalismus in Europa, in: Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, Bonn 1999.

II. Die Funktionen der mitgliedstaatlichen Parlamente bei Errichtung und Entwicklung der Europäischen Union

1. Überblick

Seit Errichtung der Europäischen Gemeinschaften erfüllen staatliche Parlamente und das Europäische Parlament eigenständige und nicht austauschbare Funktionen bei der Verwirklichung der Vertragsziele. So konnte und kann nur das Europäische Parlament die Kommission zum Rücktritt zwingen¹¹ während andererseits bestimmte Vertragsänderungen und -ergänzungen staatlichen Zustimmungserfordernissen unterliegen, die eine Mitwirkung der Parlamente einschließen.¹² Eine dritte Kategorie von Rechtsakten erfordert kumulativ die Zustimmung von Europäischem Parlament und staatlichen Parlamenten.¹³

Die Entwicklung der Union ließ immer plastischer ein Regel-/Ausnahmeverhältnis der parlamentarische Mitwirkung hervortreten. Während die Beteiligung des Europäischen Parlaments zur Regel wurde, treten staatliche Parlamente nur noch ausnahmsweise als Akteure in der Union in Erscheinung. Eine Lektüre der Verträge belegt in keiner Weise die Ansicht des BVerfG, wonach die staatlichen Parlamente die Hauptlast der Legitimation des Handelns der EG/EU trügen. Im Gegenteil spiegelt der Vertrag nach Ablauf bestimmter Übergangszeiten eine Tendenz zur Verselbständigung des parlamentarischen Legitimationsstrangs der Union. Deutlich wird dies am Beispiel der Direktwahl. Ursprünglich sahen die Verträge eine Benennung der Mitglieder des Europäischen Parlaments "von den Parlamenten aus ihrer Mitte" vor.¹⁴ Wie auch bei dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten war diese strukturelle Verzahnung von Europäischem Parlament und staatlichen Parlamenten nur als eine Übergangslösung konzipiert.¹⁵ Das vertraglich vorgegebene Ziel war die "allgemeine unmittelbare" Wahl der Abgeordneten, die seit 1979 nunmehr zum 5. Mal stattfindet.

Daß die staatlichen Parlament tatsächlich nur eine "Starthilfe" leisten wollten, bestätigt das Ausmaß der personellen Verzahnung nach der Beseitigung des obligatorischen Doppelmandats. Zwar erlaubte der Direktwahlakt von 1976 in

¹¹ Art. 201 EGV.

¹² Art. 48 EUV.

¹³ Art. 49 EUV (Beitritt).

¹⁴ Art. 138 EGV in seiner bis 1979 gültigen Fassung.

¹⁵ Z. B. Art. 31, Abs. 2 Beitrittsakte Österreich, Finnland, Schweden v. 26. Juli 1994, ABl. C 241/1994, S. 21.

Art. 5 die gleichzeitige Mitgliedschaft in einem staatlichen Parlament und im EP, doch übte nur eine sehr kleine Zahl von Abgeordneten¹⁶ gleichzeitig ein Mandat in beiden Institutionen aus.

Mit der Einführung der Direktwahl rückten die staatlichen Parlamente nur noch während der jeweiligen Übergangszeit nach Beitritten in das Blickfeld der Verträge. Während die Verträge vielfach ausdrücklich bestimmte Funktionen¹⁷ oder Pflichten¹⁸ der Regierungen der Mitgliedstaaten bezeichnen, erfahren die staatlichen Parlamente vor dem Vertrag über die Europäische Union keine ausdrückliche Erwähnung im EGV. Trotz ausdrücklicher Erwähnung der staatlichen Parlamente im EUV und in dem Vertrag von Amsterdam änderten sich ihre Zuständigkeiten und Befugnisse im Hinblick auf das Handeln der Union nicht.

Die zentralen Befugnisse der staatlichen Parlamente im Rahmen der Gestaltung der Union liegen auf vier Ebenen:

- Vertragsänderung und Erweiterung,
- Transformation von Teilen des EG-Rechts in internes Recht,
- Kontrolle über die jeweilige Regierung als Mitglied des Rates.

2. Vertragsänderung und Erweiterung

Gemäß Art. 48 EUV treten Vertragsänderungen nach einer Verhandlungsphase im Rahmen der Union in Kraft, "nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind." Auch wenn Vertragsänderungen materiell längst zu Verfassungsänderungen herangewachsen sind und die Praxis der Vertragsänderung zunehmend von diesem Qualitätsumschlag geprägt ist, werden diese Änderungen noch immer nach der traditionellen Prozedur völkerrechtlicher Verträge in Kraft gesetzt, bedürfen also der Ratifikation durch die Vertragsparteien.¹⁹

In den Kategorien parlamentarischer Regierungssysteme erfordert dies üblicher - aber nicht notwendigerweise eine parlamentarische Zustimmung. Je nach Art der

¹⁶ Weniger als 5 Prozent.

¹⁷ Z. B. Art. 214 (Ernennung der Kommission), Art. 223 (Ernennung der Mitglieder des EuGH), Art. 289 (Sprachenregelung der EG).

¹⁸ Z. B. Art. 108 EGV (Wahrung der Unabhängigkeit der EZB).

¹⁹ Dazu näher *Bieber*, Verfassungsgebung und Verfassungsänderung in der Europäischen Union, in: *Bieber/Widmer* (Hrsg.), *L'espace constitutionnel européen/Der europäische Verfassungsraum*, Zürich 1995, S. 313-327.

Änderung können im Einzelfall die Verfassungen einzelner Staaten eine parlamentarische Zustimmung entbehrlich machen oder nicht genügen lassen. Im einen Fall würde dann die Zustimmung der Regierung ausreichen, während im anderen z. B. ein positives Referendum der wahlberechtigten Bürger erforderlich würde.²⁰

In aller Regel bewirkt der Verweis in Art. 48 EUV auf die internen "verfassungsrechtlichen Vorschriften" eine Befassung der staatlichen Parlamente. Das Europäische Parlament ist formell nur beratend beteiligt, doch ist in Zukunft eine Verstärkung seines Einflusses zu erwarten.²¹

Wie dieser Einfluß aussehen kann, zeigt das besondere Verfahren zur Entscheidung über den Beitritt weiterer Staaten zur Union gemäß Art. 49 EUV.

Seit 1986 bedarf der Beitrittsantrag zunächst einer Zustimmung des Europäischen Parlaments, die ein positives Votum der Mehrheit des Mitglieder (z. Zt. 314 Stimmen) erfordert. Der eigentliche Beitrittsvertrag unterliegt dem Ratifikationsrecht der staatlichen Parlamente.²²

Solange wie der Beitritt eine vertragliche Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und dem neu aufzunehmenden Staat voraussetzt, ist dieses Verfahren der doppelten parlamentarischen Zustimmung funktional angemessen. Seine Besonderheit besteht in der gleichberechtigten Beteiligung der beiden parlamentarischen Ebenen. Denn nur wenn staatliche Parlamente und das Europäische Parlament zugestimmt haben, wird ein Beitritt möglich.

Eine breitere Nutzung dieses kumulierten Legitimationseffekts bei allen Arten von Vertragsänderungen wäre angebracht.

Allerdings sei bereits hier auf einen prozeduralen Mangel dieser kumulierten Zustimmung hingewiesen: Da die staatliche Zustimmung als Teil eines völkerrechtlichen Vertragsschlusses konzipiert ist und der Unionsbezug bisher völlig außer acht gelassen wird, findet weder zwischen den verschiedenen

²⁰ Z. B. Art. 20, Abs. 2 und Art. 42 dänische Verfassung.

²¹ Vgl. EP-Entschließung vom 17. Mai 1995 über die Funktionsweise des EU-Vertrags, ABl. Nr. C 151/1995, Ziff. 45.

²² Dazu *Meng*, Anm. 98-102 zu Art. 0, EUV in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.) Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl. Bd. 5, Baden-Baden 1997 und *Bieber*, Democratic Control of European Foreign Policy, in: European Journal of International Law 1990, Vol I, n° 1/2, p. 148-173.

Parlamenten der Mitgliedstaaten noch zwischen staatlichen Parlamenten und EP irgend eine Koordinierung statt.

3. Vertragsausführung

a) Zustimmung zu EG-/EU-Rechtsakten

Auch bei bestimmten Arten der Vertragsausführung wirken die staatlichen Parlamente notwendigerweise mit. Dies gilt zunächst für die Gruppe der politisch oder ökonomisch besonders weitreichenden Beschlüsse zu

- einheitlichem Wahlrecht (Art. 190, Abs. 4 EGV),
- Finanzierung der EG (Art. 269 EGV) und
- Ergänzungen der Europäischen Bürgerrechte (Art. 22 EGV).

Auch hier verwenden die Verträge die Formel von der Annahme durch die Mitgliedstaaten "gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften". Dies schließt in der Praxis die Mitwirkung der Parlamente ein, gebietet diese aber nicht. Das Europäische Parlament wirkt auf unterschiedlich intensive Weise an der Vorbereitung der jeweiligen Beschlüsse mit. Das einheitliche Wahlverfahren geht aus einem Entwurf des Parlaments hervor und bedarf seiner Zustimmung. Zum Eigenmittelbeschluß und zur Ergänzung der Bürgerrechte wird das Europäische Parlament lediglich angehört.

Auch der Unionsvertrag hält ein Instrument bereit, das eine Annahme gemäß den verfassungsrechtlichen Vorschriften der Staaten vorsieht. Es sind dies Übereinkommen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 34, Abs. 2 lit. d EUV). Das Europol-Abkommen wurde nach diesem Verfahren beschlossen. Das Europäische Parlament wird zu den Abkommen angehört (Art. 39, Abs. 1 EUV).

b) Erlaß von Durchführungsmaßnahmen

Staatliche Parlamente wirken schließlich bei der Durchführung von EG-/EU-Recht insoweit mit, als dafür innerstaatliche Gesetzgebung erforderlich ist. Dies gilt insbesondere bei EG-Richtlinien (Art. 249 EGV) und EU-Rahmenbeschlüssen (Art. 34, Abs. 2 lit. b EUV), kann aber auch in EG-Verordnungen vorgesehen werden.

Vor allem in diesem Zusammenhang wird auch deutlich, daß die Mitwirkung der staatlichen Parlamente eine Verpflichtung darstellt. Diese ist abstrakt in Art. 10 EGV bestimmt.²³

4. **Parlamentarische Kontrolle der Mitglieder des Rates**

Während der Ausnahmecharakter direkter Einflußmöglichkeiten staatlicher Parlamente auf EG-/EU-Entscheidungen im Laufe der Zeit noch deutlicher hervortrat, wuchs das den staatlichen Parlamenten verfügbare Instrumentarium zur indirekten Einflußnahme stetig an. Den Ansatzpunkt hierfür bildet Art. 203 EGV, wonach der Rat aus Vertretern jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene besteht. Im Rahmen der jeweiligen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten kann damit ein Parlament versuchen, das Verhalten seiner Regierung im Rat zu beeinflussen und zu kontrollieren. Wegen der parlamentarischen Legitimation der jeweiligen Regierung verfügen die einzelnen Ratsmitglieder über eine individuelle, abgeleitete Legitimation. Das Zusammentreffen mit einer unmittelbaren Legitimation in Gestalt eines direkt gewählten Parlaments bildet keine Besonderheit der EU. Zahlreiche staatliche Systeme verstärken auf diese Weise ihre Legitimationsgrundlagen. Probleme könnten höchstens dann entstehen, wenn die Handlungsfähigkeit, z. B. die Kompromißsuche, in einem derartigen föderativen Organ durch rigorose Weisungen für eines oder mehrere seiner Mitglieder behindert würde.

In der Praxis verbleibt den Vertretern der Regierungen im Rat in aller Regel hinreichender Verhandlungsspielraum.²⁴ Dafür sorgt nicht zuletzt die Möglichkeit der Mehrheitsabstimmung. Die in verschiedenen Mitgliedstaaten eingeführten unterschiedlichen Verfahren zur Stärkung der parlamentarischen Informationsrechte in EU-Angelegenheiten ändern hieran nichts.²⁵

²³ Zur Verpflichtung der zügigen Abwicklung eines Gesetzgebungsverfahrens, vgl. EuGH, Rs. 273/82, Slg. 1983, S. 3075 (*Kommission/Italien*).

²⁴ Hierzu besonders instruktiv *Norton* (Hrsg.), *National Parliaments and the European Union*, London 1995.

²⁵ Z. B. Art. 23, Abs. 2 bis 7 GG; Art. 23 c - 23 f österreichische Bundesverfassung; Art. 88, Abs. IV französische Verfassung.

5. Bewertung

Einzelne auf die EG-/EU-Verträge bezogene Rechtshandlungen bedürfen einer Mitwirkung bzw. Zustimmung der staatlichen Parlamente. Neben zu der allgemeinen Loyalitätspflicht, die den Mitgliedstaaten und ihren Organen aus Art. 10 EGV erwächst, bilden die speziellen Rechte der staatlichen Parlamente Ausnahmen von dem Prinzip, wonach die das EG-/EU-Recht betreffenden Rechtshandlungen grundsätzlich innerhalb des eigens geschaffenen institutionellen Systems der Union zu beschließen sind.

Zunächst können die staatlichen Parlamente in keinem Fall die inhaltliche Ausgestaltung eines Rechtsakts beeinflussen. Ihre Rechte sind auf Zustimmung, Ablehnung oder - im Fall der Ausführung von Richtlinien - auf die Ausschöpfung des vom EG-Gesetzgeber belassenen Spielraums beschränkt. Die drei Fälle bei denen eine Zustimmung staatlicher Parlamente zu Ausführungsmaßnahmen der EG-Verträge erforderlich ist (Wahlverfahren, eigene Einnahmen, Bürgerrecht) erhalten nur selten²⁶ praktische Bedeutung. Häufiger, doch im Gesamtrahmen des EG-/EU-Rechts ebenfalls als Ausnahme zu bezeichnen sind Vertragsänderungen und Beitritte.

Diese Fälle erlauben nicht den Schluß auf eine systematische Teilhabe der staatlichen Parlamente an dem Entscheidungssystem der EG/EU. Weiterhin verdient Beachtung, daß ursprünglich in allen Fällen das Europäische Parlament nur über die schwächste Form des Mitwirkungsrechts, die Anhörung verfügte. Inzwischen verstärkten sich die Rechte des EP bei Erweiterungsbeschlüssen und hinsichtlich des Wahlverfahrens zu einem Zustimmungsrecht.

Zwar läßt sich ein kumuliertes Zustimmungsrecht von staatlichen Parlamenten und EP erklären; es liegt aber in der Tendenz zur funktionalen Arbeitsteilung zwischen EU-Institutionen und den staatlichen Organen, insoweit eine Zustimmung - also jene des EP - genügen zu lassen. Aus systematischen Gründen erscheint es ebenfalls angebracht, das Zustimmungsrecht des EP auf alle Fälle auszudehnen, die bisher einer Zustimmung der staatlichen Parlamente unterliegen.

Weiterhin fällt auf, daß die staatlichen Parlamente über keinerlei Kontrollmöglichkeiten des Handelns der EU-Organe verfügen. Lediglich das

²⁶ Zum Direktwahlakt erging bisher erst eine selbständige Entscheidung, zum Bürgerrecht keine und zu den Eigenmitteln - wegen der zeitlichen Befristung - 4 Beschlüsse. Der 5. Beschluß ist in Vorbereitung.

Verhalten der Mitglieder der eigenen Regierung im Rat liegt im Einflußbereich der staatlichen Parlamente. Wie bedeutsam diese Dimension der Legitimation werden kann, zeigt der Rücktritt der EU-Kommission im März 1999. Weder auf direktem noch auf indirektem Wege (über den Rat) hätten staatliche Parlamente irgend einen Einfluß auszuüben vermocht.

Staatliche Parlamente sind zu einer umfassenden Legitimation des Handelns der EG/EU nicht in der Lage.

In diesem Zusammenhang fällt auf, daß die Verträge nach der Auflösung des obligatorischen Doppelmandats, also seit 1979, keine strukturellen Verknüpfungen zwischen EP und den staatlichen Parlamenten beibehielten. Wäre tatsächlich insgesamt eine kumulative Legitimation des Handelns der EU-Organe durch EP und staatliche Parlament gewollt gewesen, hätten derartige Verknüpfungen geschaffen werden müssen. Wenn dies nicht geschehen ist, so kann dies nur die Anerkennung der eigenständigen Legitimationsfähigkeit des EP bedeuten.

III. Zur Legitimationsleistung staatlicher Parlamente im Integrationsprozeß

Das Bundesverfassungsgericht meint, eine demokratische Willensbildung der Gemeinschaftsgewalt setze voraus, "daß sie von einem Organ ausgeübt wird, das von den mitgliedstaatlichen Regierungen beschickt wird, die ihrerseits demokratischer Kontrolle unterstehen".

Um seine verfehlte Theorie von der notwendigerweise auf einen Staat und ein Volk bezogenen demokratischen Legitimation²⁷ zu retten nimmt das Gericht damit das Risiko einer erhebliche Verminderung der demokratischen Legitimation des EG-/EU-Rechts in Kauf.²⁸ Überdies wird die Rolle des Rates als eines Organs der EG /EU mit der einer Regierungskonferenz verwechselt.

²⁷ Hiergegen statt vieler *Weiler*, Der Staat "über alles", Jahrbuch des öffentlichen Rechts u. F, Bd. 44 (1996), S. 91.

²⁸ *Bleckmann* geht soweit, von einem Verbot der Durchsetzung des Demokratieprinzips zu sprechen : "Der Grundsatz der äußeren Souveränität verbietet mit anderen Worten eine volle Durchsetzung des Demokratieprinzips auf europäischer Ebene". *Bleckmann*, Die Wahrung "nationaler Identität" im Unionsvertrag, JZ 1997, S. 265 ff.

Die zentrale Problematik eines Beitrags staatlicher Parlamente zur Legitimation der Union besteht in dem aus der Sicht der Union fragmentierten Mandat der Parlamente. Keines der staatlichen Parlamente ist dazu gewählt, irgend eine Funktion im Rahmen der Union zu erfüllen. Seine Mitglieder artikulieren staatlich begrenzte und definierte Interessen. In diesem Rahmen besteht keine Grundlage für die Ermittlung eines europäischen Gesamtwillens, eines gemeinsamen Interesses.

Die Verabsolutierung einer derart fragmentierten Legitimation verkennt nicht nur die Eigenart der Europäischen Union, sondern auch die Grundlagen des demokratischen Prinzips. Nicht erkannt bleibt insbesondere, daß Demokratie im Gesellschaftsvertrag und dem Prinzip der Selbstbestimmung des Individuums wurzelt.

Zur Selbstbestimmung gehört notwendigerweise die Berücksichtigung des Anderen, also Kommunikation zum Zweck der Bildung eines Gesamtwillens. Daher hat Demokratie zur Prämisse, daß Gruppen oder/und Institutionen Handlungsmodelle postulieren, die auf die Vertretung der Interessen aller Betroffenen gerichtet sind. Erst dieser Anspruch kann zum Objekt der Legitimation, zum Gegenstand von Abstimmungen und der Hinnahme durch Minderheiten werden.

Die zur demokratischen Fundierung komplexer Gesellschaften erforderliche Kommunikation zwischen den verschiedenen Komponenten des Verbandes, gebietet daher gemeinsame Institutionen, in denen diese Kommunikation überhaupt erst möglich wird.

Wenn in der EU - wie von den Vertretern der exklusiven staatlichen Legitimation postuliert - die Legitimation bei den staatlichen Parlamenten institutionalisiert sein soll, dann bleibt die Kommunikation notwendigerweise nach innen gerichtet, sie verfehlt ihren Zweck. Denn die Parlamente der EU-Staaten sind gewählt und organisiert, um bestimmte innerstaatliche Funktionen zu erfüllen. Das schließt zwar Kontakte mit Parlamenten anderer Staaten nicht aus, doch entsteht daraus kein Gesamtwillen. Die staatlichen Parlament führen untereinander keine Verhandlungen, sie bilden keine übergreifenden Mehrheiten, sie erlassen - auch innerhalb von Bundesstaaten - keine gemeinsamen Rechtsakte.

Nur gemeinsame Institutionen vermögen es jedoch, die Kommunikation in einem Gesamtverband zu gewährleisten. Ohne andauernde und institutionell

gewährleistete Verständigung über die Konkretisierung blieben die zentralen Werte der Union wie

- Verpflichtung auf das "allgemeine Wohl der Gemeinschaft",
- "gemeinsames Handeln",
- "Solidarität"

und die Einführung "einer Politik" in vielen Bereichen unverstanden, ungeschützt und in ihrer Entfaltung unlegitimiert !

Nur gemeinsame Institutionen vermögen es, ihr Handeln am "allgemeinen Wohl" des Gesamtverbandes zu orientieren. Die praktische Erfahrung bestätigt: das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Union, der Ausschuß der Regionen sind die einzigen Orte, an denen europäische Probleme und europäische Optionen unter Berücksichtigung der in allen Staaten vertretenen Meinungen öffentlich diskutiert und zu einer gemeinsamen Willensäußerung gebündelt werden. Wegen seiner Außensteuerung erbringt der Rat diese Leistung nur in vermindertem Umfang.

Der grundlegende Irrtum einer einseitig auf den Rat konzentrierten Legitimation liegt in der Gleichsetzung der unmittelbaren Legitimation von Organmitgliedern (z. B. der gewählten Abgeordneten) mit der Teillegitimation der Vertreter von externen Institutionen. Die Summe von Teillegitimationen entspricht jedoch nicht einer auf das handelnde Organ bezogenen Voll-Legitimation.

IV. Interparlamentarische Kooperation

1. Praxis

Staatliche Parlamente und EP erfüllen also in qualitativer und quantitative Hinsicht unterschiedliche Aufgaben. Entsprechend gering erschien insbesondere den staatlichen Parlamenten nach Inkrafttreten der Römischen Verträge der Bedarf an einer interparlamentarischen Zusammenarbeit. Spektakulär scheiterte im Jahr 1962 ein erster Versuch des EP zur inhaltlichen und prozeduralen Koordination.²⁹ Erst im Vorfeld der Direktwahl und der sich damit abzeichnenden Auflösung des

²⁹ Dazu näher *Bieber*, Organe der erweiterten europäischen Gemeinschaften: Das Parlament, Baden-Baden 1974, S. 166 ff.

obligatorischen Doppelmandats verstärkten sich allmählich die institutionellen Kontakte. Sie galten vor allem dem Erfahrungs- und Informationsaustausch auf der Ebene der Parlamentspräsidenten. Die Ansiedlung der Kontakte bei den vor allem protokollarisch agierenden Präsidenten verhinderte die Entwicklung gemeinsamer Konzepte oder gar gemeinsamer Strategien im Hinblick auf den Integrationsprozeß. Die Erfahrungen mit dieser - seit 1981 in zweijährigem Rythmus tagenden - Konferenz der Parlamentspräsidenten belegen eindrücklich die nur sehr gering entwickelte Fähigkeit der staatlichen Parlamente zur grenzüberschreitenden Willensbildung. Dies bedeutet allerdings nicht, daß kein bilateraler Informationsaustausch stattfände. Delegationen staatlicher Parlamente besuchen regelmäßig das EP oder die Parlamente anderer Staaten. Doch sind auch diese Kontakte nicht dazu bestimmt, gemeinsame Positionen zu entwickeln.

Die im Zusammenhang mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und dem EUV (1991) einsetzende Herausbildung spezialisierter Europa-Ausschüsse in den Mitgliedstaaten gab dem Europäischen Parlament erstmals die Möglichkeit, den inhaltlichen Dialog mit den staatlichen Parlamenten zu intensivieren. Auf seine Initiative trafen sich die entsprechenden Gremien erstmals 1989 und seit 1991 regelmäßig unter der Bezeichnung "COSAC".³⁰ Allerdings leidet die praktische Bedeutung dieses Gremiums ganz erheblich unter der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Position der jeweiligen Gremien.

Weniger erfolgreich war dagegen der Versuch des Europäischen Parlaments, die staatlichen Parlamente im Rahmen einer "Konferenz der Parlamente" (*Assises*) zu einer gemeinsamen Linie gegenüber der Regierungskonferenz im Vorfeld des EUV zu bewegen. Nur einmal trat diese Konferenz im November 1990 zusammen.³¹ Ein französischer Vorschlag, die *Assises* im EU-Vertrag zu institutionalisieren, mündete in der dem EU-Vertrag beigefügten "Erklärung" zur Konferenz der Parlamente. Danach sollten das EP und die einzelstaatlichen Parlamente "erforderlichenfalls" als Konferenz der Parlamente zusammentreten und zu wesentlichen Leitlinien der Union gehört werden. Die Konferenz ist jedoch nicht wieder zusammen getreten.

³⁰ "Conference des organes spécialisés dans les affaires communautaires". Siehe dazu den Überblick bei *Bieber/Haag*, Anm. 42 zu Art. 137 EGV in: Groeben/Thiesing/Ehlermann(Hrsg.), Kommentar zum EG-/EU-Vertrag, 5, Aufl. Bd. 4, Baden-Baden 1997.

³¹ Die Konferenz von über 300 Teilnehmern war zu drei Vierteln aus Mitgliedern der staatlichen Parlamente und zu einem Viertel aus EP-Abgeordneten gebildet.

2. Vertragliche Festlegung

Mit dem EUV erfuhren die staatlichen Parlamente erstmals seit der Direktwahl wieder Erwähnung im Rahmen der Verträge. Neben der bereits genannten "Erklärung Nr. 14" zur Schlußakte des EUV über die Konferenz der Parlamente fügten die Regierungen eine weitere "Erklärung Nr. 13" der Schlußakte bei. Dieses lautet :

"Die Konferenz hält es für wichtig, eine größere Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union zu fördern.

Zu diesem Zweck ist der Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament zu verstärken. In diesem Zusammenhang tragen die Regierungen der Mitgliedstaaten unter anderem dafür Sorge, daß die einzelstaatlichen Parlamente zu ihrer Unterrichtung und gegebenenfalls zur Prüfung rechtzeitig über die Vorschläge für Rechtsakte der Kommission verfügen.

Nach Ansicht der Konferenz ist es ferner wichtig, daß die Kontakte zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament insbesondere dadurch verstärkt werden, daß hierfür geeignete gegenseitige Erleichterungen und regelmäßige Zusammenkünfte zwischen Abgeordneten, die an den gleichen Fragen interessiert sind, vorgesehen werden."

Bei der Vorbereitung des Vertrages von Amsterdam wurde die Rolle der staatlichen Parlamente im Integrationsprozeß ausführlich erörtert.³² Keine Unterstützung fanden vereinzelte Versuche zur Institutionalisierung einer Vertretung der staatlichen Parlamente im Rahmen der Union. Dagegen sollten die staatlichen Parlamente besser über die Arbeiten der Union unterrichtet werden.

Im Vertrag von Amsterdam erfuhr diese Tendenz formelle und inhaltliche Bestätigung. In formeller Hinsicht wird das Verhältnis zwischen staatlichen Parlamenten und Union nunmehr in einem besonderen Protokoll (Nr. 9 zum EUV), also einem Text im Vertragsrang, präzisiert.

Während die Erklärung zum EUV die Information der staatlichen Parlamente vor allem den Regierungen und dem EP anvertraute, bekräftigt das Protokoll eine Kooperationspflicht der Kommission und entlastet insoweit das EP. Außerdem legt es Mindestfristen für das Gesetzgebungsverfahren fest. Diese sollen den staatlichen Parlamenten eine Prüfung von Gesetzgebungsprojekten der EG ermöglichen. Außerdem

³² Insbesondere in dem Bericht der vom Europäischen Rat eingesetzten "Reflexionsgruppe" v. 5. Dezember 1995, Ziff. S. 1-95, abgedruckt in: Europäisches Parlament (Hrsg.), Weissbuch zur Regierungskonferenz 1996, Bd. 1, Luxembourg 1996, S. 153-217.

erfährt die "Konferenz der Europa-Ausschüsse ("COSAC") eine Aufwertung. Sie kann eigene Stellungnahmen für die EU-Institutionen erarbeiten und von den (einvernehmlich handelnden) Regierungen der Staaten mit Entwürfen von EG-Rechtstexten befaßt werden.

3. Bewertung

Trotz der Betonung der staatlichen Verfassungsautonomie bewirkt das Protokoll eine Konsolidierung des Systems der für Europafragen spezialisierten Parlamentsausschüsse. Diese stärkere Ausrichtung der staatlichen Parlamente auf europäische Angelegenheiten darf aber nicht als ein Versuch des "Zurückholens" von Befugnissen auf staatliche Ebene mißverstanden werden. Tatsächlich vollziehen die staatlichen Parlamente mit dieser "Europäisierung" ihrer internen Organisation nur einen längst fälligen Schritt, den Regierungen und Verbände im Gefolge des immer stärkeren Gewichts "europäischer" Themen längst gegangen sind. Es ist nur konsequent, wenn die staatlichen Parlamente sich damit auch der vom Europäischen Parlament längst gewünschten Zusammenarbeit öffnen. Im Ergebnis stärkt diese Kooperationen alle beteiligten Institutionen und ihre Legitimationsleistung.

V. Zusammenfassung

Zwanzig Jahre nach Auflösung der durch das Doppelmandat bewirkten strukturellen Klammer verdeutlicht sich ein neues Verständnis der wechselseitigen parlamentarischen Funktionen im Integrationsprozeß.

Im Rahmen ihrer staatsbezogenen Aufgabenerfüllung kontrollieren die Parlamente ihre jeweilige Regierung einschließlich deren Verhalten im Rat der Union. Ausserdem verfügen die staatlichen Parlamente über einzelne Zustimmungsrechte bei EG/EU bezogenen Rechtsakten von besonderer Tragweite (Vertragsänderung, Erweiterung, u.a.).

Gemessen an der Legitimationsleistung eines gewaltenteilig organisierten institutionellen Systems in dem ein direkt gewähltes Parlament an Kontrolle

und Gesetzgebung unmittelbar beteiligt ist, erbringen die staatlichen Parlament einen formal und symbolisch bedeutsamen, inhaltlich jedoch eher geringen Beitrag zur Legitimation des EU-Systems.

Eine Hierarchisierung der Legitimationsleistung zwischen staatlichen Parlamenten und Europäischen Parlament lässt sich allein anhand des Umfangs der von dem jeweiligen Parlamenten ausgeübten Kontrolle und Mitentscheidung vornehmen.

Staatliche Parlamente und Europäisches Parlament sind Teil eines politischen und institutionellen Gesamtsystems, in dem alle Akteure zu wechselseitiger Loyalität verpflichtet sind. Als Prinzip ist diese Loyalitätspflicht in Art. 10 EGV artikuliert. Art. 6 Abs. 3 EUV bekräftigt dieses Prinzip für die EU und ihre Organe. Die Loyalitätspflicht konkretisiert sich in Pflichten zur gegenseitigen Rücksichtnahme bis hin zu Informations- und Kooperationspflichten.

Die sich verdichtende Zusammenarbeit zwischen Europäischem Parlament und staatlichen Parlamenten verlagert keine Befugnisse oder Legitimationsleistungen. Sie ist vielmehr Ausdruck jenes Prinzips der loyalen Binnenbeziehungen, das ein reifes und stabiles politisches System kennzeichnet und dessen Legitimation insgesamt steigert.