

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich von G. Biaggini, O. Diggelmann, T. Gächter, A. Glaser,
A. Griffel, C. Kaufmann, H. Keller, R. Kiener, A. Kley, R. Matteotti,
D. Moeckli, M. Oesch, J. Reich, M. Simonek und F. Uhlmann

Hüseyin Çelik

Europäisches Mehrebenen- Legislativsystem

**Beteiligung nationaler Parlamente und
Auswirkungen auf die repräsentative Demokratie**

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Inhaltsverzeichnis.....	XI
Abkürzungsverzeichnis.....	XXIII
Literaturverzeichnis.....	XXIX
Rechtsquellen- und Materialienverzeichnis.....	XLV
§ 1 Einleitung.....	1
1. Teil: Grundlagen der europäischen Integration.....	11
§ 2 Rechtliche und historische Grundlagen der europäischen Integration.....	13
§ 3 Das politische System der EU.....	75
2. Teil: Organe des supranationalen europäischen Mehrebenen- Legislativsystems.....	109
§ 4 Das Europäische Parlament im Mehrebenen- Legislativsystem.....	111
§ 5 Rat der Europäischen Union.....	163
§ 6 Legislative Rolle der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene.....	179
3. Teil: Konzept der Mehrebenendemokratie in der Europäischen Union.....	221
§ 7 Demokratie.....	223

§ 8	Demokratie in der EU.....	243
§ 9	Legitimation des supranationalen europäischen Mehrebenen- Legislativsystems	285
4. Teil:	Zusammenfassende Würdigung	305
§ 10	Supranationalisierung als Ursache des Demokratiedefizits	307

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Inhaltsverzeichnis.....	XI
Abkürzungsverzeichnis.....	XXIII
Literaturverzeichnis.....	XXIX
Rechtsquellen- und Materialienverzeichnis.....	XLV
§ 1 Einleitung.....	1
I. Ausgangspunkt.....	1
II. Gegenstand und Zielsetzung der Arbeit.....	2
A. Einleitung.....	2
B. Europäische Integration.....	3
C. Demokratiedefizit in der Europäischen Union.....	5
D. Legitimation des supranationalen Regierens.....	6
1. Einleitung.....	6
2. Europäisches Parlament.....	6
3. Nationale Parlamente.....	7
E. Die supranationale europäische Mehrebenen-Legislative.....	8
III. Gang der Untersuchung.....	9
1. Teil: Grundlagen der europäischen Integration.....	11
§ 2 Rechtliche und historische Grundlagen der europäischen Integration.....	13
I. Einleitung.....	13
II. Historisch-ideengeschichtliche Grundlagen.....	14
A. Ursprung der Idee der europäischen Integration.....	14
B. Die Europaidee bis zum Ersten Weltkrieg.....	15
C. Die Europaidee zwischen den Weltkriegen.....	17

D.	Die Europaidee nach dem Zweiten Weltkrieg	21
1.	Konkretisierung der Europaidee nach dem Zweiten Weltkrieg.....	21
2.	Zürcher Rede von Churchill	23
3.	Europa-Kongress in Den Haag 1948.....	23
4.	Schuman-Plan 1950.....	24
III.	Gründung der Europäischen Union	25
A.	Einleitung	25
B.	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	26
1.	Inhalt und Zielsetzung.....	26
2.	Genese institutioneller Grundlagen des europäischen Mehrebenensystems	27
C.	Scheitern der Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit	29
D.	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Euratom	30
1.	Verträge von Rom von 1957	30
2.	Fusionsvertrag zur Zusammenlegung des Rates und der Kommission	33
3.	Ursprünge der institutionellen Integration	33
IV.	Vertiefung und Konsolidierung der europäischen Integration.....	34
A.	Einheitliche Europäische Akte von 1986.....	34
B.	Vertrag von Maastricht zur Gründung der EU.....	36
C.	Vertrag von Amsterdam von 1997.....	39
D.	Vertrag von Nizza von 2001	41
1.	Inhalt und Zielsetzung.....	41
2.	Post-Nizza-Prozess.....	43
a)	Einleitung.....	43
b)	Erklärung (Nr. 23) zur Zukunft der Union	44
c)	Erklärung von Laeken	45
d)	Konvent zur Zukunft Europas	46
E.	Verfassungsvertrag von 2004.....	47
1.	Entstehung und Scheitern.....	47
2.	Inhalt und Zielsetzung.....	49
V.	Die Europäische Union unter dem Vertrag von Lissabon	50
A.	Entstehungsgeschichte	50
B.	Zielsetzung und Unterschied zum Verfassungsvertrag.....	53

C.	Wesentliche Reformen des Vertrags von Lissabon	54
1.	Reform der Verträge.....	54
2.	Reform der institutionellen Architektur der EU.....	57
3.	Gerichte und Grundrechtsschutz	58
4.	Kompetenzverteilung	59
5.	Rechtsetzungsverfahren in der EU	62
a)	Vertragsänderungsverfahren.....	62
b)	Rechtsetzung auf der Stufe des sekundären Rechts gemäss Art. 289 AEUV	64
c)	Beschlussfassung in weiteren Bereichen.....	65
d)	Abschluss völkerrechtlicher Verträge	66
D.	Rechtsordnung der Europäischen Union.....	66
E.	Charakterisierung der europäischen Verträge als Verfassung	68
F.	Würdigung des Integrationsprozesses durch den Vertrag von Lissabon.....	69
VI.	Erweiterung der Union durch Aufnahme neuer Mitgliedstaaten.....	71
VII.	Zusammenfassende Würdigung der europäischen Integration	73
§ 3	Das politische System der EU	75
I.	Entwicklung des politischen Systems der EU	75
II.	Internationale ökonomische und politische Zusammenarbeit.....	77
A.	Formen der internationalen Zusammenarbeit	77
B.	Stadien ökonomischer und politischer Integration.....	77
1.	Einleitung	77
2.	Stufen der zwischenstaatlichen ökonomischen Zusammenarbeit	78
3.	Politische Union	79
4.	Würdigung.....	80
III.	Charakter der politischen Verfasstheit Europas.....	80
A.	Nationalstaatlicher Charakter der EU als Beurteilungsmassstab.....	80
B.	Charakterisierung der EU als ein Gebilde sui generis	82
C.	Charakterisierung der EU als ein Friedensprojekt	83

IV. Wesen und Finalität der politischen Verfasstheit Europas	84
A. Grundkonsens.....	84
B. Prozesscharakter der politischen Verfasstheit Europas	84
C. Bundesstaat versus Staatenverbund	86
D. EU als Staaten- und Verfassungsverbund gemäss Bundesverfassungsgericht.....	88
E. Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Finalität Europas.....	90
V. Mehrebenensystem	92
VI. Regieren jenseits des (National)Staates	94
A. Grundlagen.....	94
B. Nationalstaatliches Regieren versus Regieren jenseits des Staates	95
C. Erscheinungsformen des Regierens jenseits des Staates	99
1. Einleitung	99
2. Supranationales Regieren jenseits des Staates	99
a) Einleitung.....	99
b) Internationale versus supranationale Organisation.....	100
c) EU als supranationale Organisation	101
3. Intergouvernementales Regieren jenseits des Staates.....	102
4. Transnationales Regieren jenseits des Staates.....	104
5. Transgouvernementales Regieren jenseits des Staates.....	106
VII. Das Verständnis der EU im Sinne der vorliegenden Arbeit	107

2. Teil: Organe des supranationalen europäischen Mehrebenen-Legislativsystems..... 109

§ 4 Das Europäische Parlament im Mehrebenen- Legislativsystem	111
I. Einleitung.....	111
II. Entwicklung von der Versammlung zum supranationalen Parlament	113

A.	Genese der supranationalen Legislative durch die Gründung der Montanunion.....	113
B.	Verträge von Rom von 1957.....	114
C.	Einheitliche Europäische Akte von 1986.....	118
D.	Vertrag von Maastricht von 1991	120
E.	Vertrag von Amsterdam von 1997.....	123
F.	Vertrag von Nizza von 2001	125
III.	Rechtsgrundlagen und Organisation.....	129
A.	Organstellung	129
B.	Wahl	130
1.	Grundlagen	130
2.	Mangelnde Legitimation wegen niedriger Wahlbeteiligung	132
3.	Wahlbeteiligung und Herrschaftsausübung auf supranationaler Ebene	133
4.	Fehlende Wahl der Regierung durch das Europäische Parlament.....	135
C.	Zusammensetzung.....	136
D.	Beschlussfassung	140
IV.	Organe, Arbeitsweise und Mitglieder.....	141
V.	Rechte und Aufgaben.....	144
A.	Kompetenztypen	144
B.	Rechtsetzungsbefugnisse	145
C.	Haushaltsrechte und Budgetierungsfunktion	150
D.	Kontroll-, Aufsichts- und Beratungsbefugnisse.....	152
E.	Wahlbefugnisse.....	155
VI.	Würdigung der Entwicklung des Europäischen Parlaments.....	157
VII.	Der parlamentarische Charakter des Europäischen Parlaments.....	159
§ 5	Rat der Europäischen Union.....	163
I.	Einleitung.....	163
II.	Genese und Entwicklung	164
III.	Zusammensetzung	165
IV.	Leitung.....	167
V.	Aufgaben.....	168

VI.	Beschlussfassung im Rat	169
A.	Allgemeines	169
B.	Ermittlung des qualifizierten Mehrs unter dem Vertrag von Nizza	170
C.	Reform des Vertrags von Nizza	172
1.	Beschlussfassung vor der Osterweiterung.....	172
2.	Beschlussfassung nach der Osterweiterung	172
D.	Beschlussfassung nach dem Vertrag von Lissabon	173
E.	Von den vertraglich vereinbarten Vorschriften abweichende Regelungen.....	176
F.	Würdigung der Beschlussfassung	176
VII.	Zusammenfassende Würdigung.....	178
§ 6	Legislative Rolle der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene	179
I.	Einleitung.....	179
II.	Entwicklung der Beteiligungsrechte nationaler Parlamente auf europäischer Ebene.....	183
A.	Von der Gründung der EU bis zur Direktwahl des Europäischen Parlaments	183
1.	Genehmigung völkerrechtlicher Verträge	183
2.	Mitgliedschaft in der Versammlung.....	184
B.	Beteiligungsrechte nationaler Parlamente unter dem Vertrag von Maastricht	186
1.	Erste Erklärungen zur Rolle nationaler Parlamente	186
2.	Grundsatz der Subsidiarität	187
C.	Beteiligungsrechte nationaler Parlamente unter dem Vertrag von Amsterdam.....	189
1.	Innerstaatliche und europäische Regelungen	189
2.	Subsidiaritätsprotokoll (Amsterdam)	191
3.	Parlamentsprotokoll (Amsterdam)	191
a)	Verankerung der Rolle nationaler Parlamente	191
b)	COSAC.....	192
D.	Beteiligungsrechte nationaler Parlamente unter dem Vertrag von Nizza	193

E.	Beteiligungsrechte nationaler Parlamente unter dem Verfassungsvertrag.....	195
III.	Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente auf europäischer Ebene (Art. 12 EUV)	197
A.	Einleitung	197
1.	Beteiligung der nationalen Parlamente am supranationalen Willensbildungsprozess	197
2.	Stellung von Art. 12 EUV im Vertrag und seine Zielsetzung	199
3.	Inhaltsübersicht (Art. 12 EUV)	200
B.	Informationsrechte (Art. 12 lit. a EUV)	201
C.	Subsidiaritätskontrolle (Art. 12 lit. b EUV)	202
1.	Inhalt.....	202
2.	Subsidiaritätsrüge (Art. 7 SPL)	203
a)	Einleitung.....	203
b)	Begründete Stellungnahmen der nationalen Parlamente	203
c)	Berücksichtigungspflicht der europäischen Organe	205
d)	Überprüfungspflicht gemäss Art. 7 Abs. 2 SPL.....	205
e)	Überprüfungspflicht gemäss Art. 7 Abs. 3 SPL.....	206
3.	Subsidiaritätsklage (Art. 8 SPL).....	209
4.	Inhaltliche Reichweite der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage	211
D.	Beteiligungsrechte im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 12 lit. c EUV)	212
E.	Beteiligungsrechte im Rahmen von Vertragsänderungsverfahren (Art. 12 lit. d EUV).....	213
F.	Informationsrechte über Beitrittsanträge (Art. 12 lit. e EUV)	215
G.	Interparlamentarische Zusammenarbeit (Art. 12 lit. f EUV).....	216
1.	Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente	216
2.	Weitere Formen interparlamentarischer Zusammenarbeit	218

3. Teil: Konzept der Mehrebenendemokratie in der Europäischen Union.....	221
§ 7 Demokratie	223
I. Einleitung.....	223
II. Begriff der Demokratie und seine Abgrenzung.....	225
A. Etymologie des Wortes „Demokratie“	225
B. Herrschaft des Volkes	226
C. Politische Gleichheit	227
D. Kollektive Identität	227
E. Definitionen der Demokratie	228
F. Verschiedene Deutungen der Demokratie	229
III. Funktionsvoraussetzungen der Demokratie auf supranationaler Ebene.....	230
A. Repräsentation.....	230
1. Legitimation und Partizipation.....	230
2. Demokratie als Kreislauf.....	231
B. Legitimation	232
1. Einleitung	232
2. Die theoretischen Grundlagen demokratischer Legitimität	232
3. Input- und output-orientierte Legitimation	235
a) Einleitung.....	235
b) Input-orientierte Legitimation	236
c) Output-orientierte Legitimation.....	236
C. Partizipation	238
1. Grundlagen politischer Partizipation.....	238
2. Partizipation als wesentliches Merkmal der Demokratie	240
§ 8 Demokratie in der EU.....	243
I. Einleitung.....	243
II. Grundlagen der europäischen Demokratie	244
A. Demos als Legitimationsgrundlage europäischer Ebene.....	244
1. Existiert ein Demos auf europäischer Ebene?	244
2. Kollektive Identität in der EU	245
3. Rechtsprechung zum Volksbegriff in der EU	246

B.	Unionsbürgerschaftliche Grundlagen der Demokratie	248
1.	Inhalt und Entwicklung der Unionsbürgerschaft	248
2.	Die unionsbürgerschaftlichen Grundlagen der dualen bzw. trialen Legitimation	250
III.	Demokratiedefizit in der EU	252
A.	Einleitung	252
B.	Strukturelles und institutionelles Demokratiedefizit	252
C.	Demokratiedefizit in der EU	254
D.	Zukunftsperspektiven	254
IV.	Demokratiekonzept im europäischen Vertragsrecht	255
A.	Demokratiekonzept der Europäischen Union	255
B.	Entwicklung des Demokratiekonzepts in den EU- Verträgen bis zum Vertrag von Lissabon	256
C.	Ausgestaltung des Demokratiekonzepts im gegenwärtigen europäischen Vertragsrecht	258
1.	Der europäische Demokratiebegriff	258
2.	Exkurs: Demokratiebegriff in den nationalen Verfassungen	260
3.	Präambel des Vertrags von Lissabon	260
4.	Werte der Union	261
5.	Demokratische Grundsätze	261
V.	Demokratieprinzip (Art. 10 EUV)	262
A.	Übersicht über die Kernbestimmung	262
B.	Repräsentative Demokratie (Art. 10 Abs. 1 EUV)	263
C.	Duales und triales Demokratiekonzept in der EU (Art. 10 Abs. 2 EUV)	264
1.	Duales Legitimationsmodell	264
2.	Duale Umsetzung der Legitimation	269
a)	Nationale oder supranationale Legitimationsquelle?	269
b)	Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	271
c)	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	271
d)	Schlussfolgerung	273
3.	Vom dualen zum „trialen“ Demokratiekonzept	274

D.	Demokratische Teilhabe an der Machtausübung auf supranationaler Ebene	278
1.	Partizipative Demokratie	278
2.	Individuelle Bürgerpartizipation	279
3.	Assoziative Demokratie	280
E.	Direkte Demokratie in der EU im Vergleich zur Schweiz	281
1.	Bürgerinitiative als direktdemokratisches Element in der EU	281
2.	Weitere direktdemokratische Elemente im EUV und AEUV	281
3.	Vergleich zwischen der Bürgerinitiative und den schweizerischen direktdemokratischen Elementen	282
§ 9	Legitimation des supranationalen europäischen Mehrebenen- Legislativsystems	285
I.	Grundlagen	285
A.	Einleitung	285
B.	Input- und output-orientierte Legitimation der EU	285
C.	Legitimation durch Institutionen und Verfahren	289
II.	Europäisches Parlament	290
A.	Institutionelle Vermittlung der Legitimation	290
B.	Legitimation durch Gesetzgebungsverfahren	291
III.	Rat	293
A.	Institutionelle Vermittlung der Legitimation	293
B.	Beschlussfassung im Rat und Demokratiedefizit	294
IV.	Nationale Parlamente	295
A.	Institutionelle Vermittlung der supranationalen Legitimation	295
B.	Legitimation durch Verfahren	296
1.	Unmittelbare Vermittlung der supranationalen Legitimation	296
2.	Informationsrechte, Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätskontrolle	299

V.	Stärkung der Legitimation des supranationalen europäischen Mehrebenen-Legislativsystems	301
A.	Aufwertung der Rolle des Europäischen Parlaments.....	301
B.	Aufwertung der Rolle des Rats	302
C.	Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente.....	303
4. Teil:	Zusammenfassende Würdigung	305
§ 10	Supranationalisierung als Ursache des Demokratiedefizits	307
I.	Auswirkungen der europäischen Integration auf die Willensbildung.....	307
A.	Supranationalisierung legislativer Kompetenzen.....	307
B.	Machtgewinn der nationalen Exekutivorgane.....	307
C.	Machtverlust der nationalen Parlamente.....	309
II.	Supranationalisierung als Ursache des Demokratiedefizits.....	310
III.	Massnahmen zur Bekämpfung des Demokratiedefizits.....	310
A.	Stärkung des Europäischen Parlaments	310
B.	Beteiligung nationaler Parlamente auf europäischer Ebene.....	313
IV.	Wandel der Staatlichkeit und Entstehung supranationaler repräsentativer Demokratie.....	313
V.	Zusammenfassende Schlussfolgerungen	314