

Nationale Parlamente

Cyril Gläser

Das vergangene Jahr wurde aus Perspektive der nationalen Parlamente von Diskussionen um Ratifizierung, Neuerungen und Umsetzung des Lissabonner Reformvertrags sowie durch eine Intensivierung der interparlamentarischen Kooperation geprägt. In den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es 40 nationale Parlamente bzw. parlamentarische Kammern.¹ Die Beteiligung dieser nationalen Parlamente an EU-Angelegenheiten und ihre Rolle in der Architektur der Europäischen Union stehen in den letzten Jahren zunehmend im Fokus von Politik und Wissenschaft. Besonders im Rahmen der Diskussionen um Legitimations- und Demokratiedefizite der EU wurde dieser Aspekt als zentrale Zukunftsfrage identifiziert² und bestimmte auch im Jahre 2008 die Selbstwahrnehmung der meisten nationalen Parlamente.³ Von Seiten der Integrationswissenschaft dominierte dabei zunächst die These einer „Entparlamentarisierung“, die nationalen Parlamente wurden als „Verlierer des Integrationsprozesses“ oder zumindest als „Nachzügler“ eingestuft.⁴ Die generelle Verlagerung von Regelungsmaterie auf europäische Ebene im Laufe des Integrationsprozesses habe zumeist einen Verlust von Kontrollrechten gegenüber den Regierungen mit sich gebracht. Struktur und Logiken des europäischen Institutionensystems sowie die quantitative Komponente schienen diese Effekte zu verstärken.⁵ Inzwischen hat die einschlägige Forschung jedoch gezeigt, dass zumindest nicht von einer gleichgerichteten Entwicklung aller nationalen Parlamente die Rede sein kann. Die unterschiedlichen Reaktionen lassen sich treffender mit „institutional diversity“ umschreiben.⁶ Die These von O’Brennan/Raunio geht noch einen Schritt weiter: Der Europäisierungsprozess habe die Defizite des Parlamentarismus nur aufgedeckt und entsprechende Gegenreaktionen ausgelöst – am Ende stünde sogar eine Stärkung des Parlamentarismus, nicht dessen Schwächung, zumindest in einigen Parlamenten.⁷

1 14 Mitgliedstaaten haben ein Einkammersystem, 13 Mitgliedstaaten ein Zweikammersystem.

2 Für einen Überblick über die Diskussionen in Politik, Rechtsprechung und Wissenschaft vgl. Katrin Auel/Arthur Benz: Expanding National Parliamentary Control: Does it Enhance European Democracy?, in: Beate Kohler-Koch/Berthold Rittberger (Hrsg.): Debating the Democratic Legitimacy of the European Union, Lanham 2007, S. 57-74; Andreas Maurer: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, Baden-Baden 2002.

3 Vgl. u.a. die Schlussfolgerungen der PPK 2008: „national parliaments are the ultimate source of democratic legitimacy“, Conference of Speakers of the European Union Parliaments, Lissabon, 21./22.06.2008, <http://www.eu-speakers.org/en/conferences/lisbon2/speakers/conclusions/>.

4 Vgl. u.a. Andreas Maurer: National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers’ Adaption towards Permanent Institutional Change?, in: Ders./ Wolfgang Wessels (Hrsg.): National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?, Baden-Baden 2001, S. 27-76: 28, 38.

5 Die Dynamik der europäischen Integration hat seit Mitte der 1980er stark zugenommen. Auf die Flut an Unionsvorlagen waren die nationalen Parlamente weder personell noch institutionell vorbereitet. Beispielsweise erhält der Bundestag jährlich ca. 20.000 EU-Dokumente, 12.000 Unterrichtsdokumente und 800 so genannte EU-Vorhaben. Vgl. Annette Sach: Die Nadel im Heuhaufen. BBV-Vereinbarung, in: Das Parlament 39/2007.

6 Vgl. John O’Brennan/Tapio Raunio: National Parliaments within the enlarged European Union: From ‘victims’ of integration to competitive actors?, Routledge 2007; Maurer: Parlamentarische Demokratie, 2002; Maurer/Wessels: Losers or Latecomers?, 2001.

Indirekte Mitwirkung und interparlamentarische Kooperation

Nach heute geltender Rechtslage kommt den nationalen Parlamenten eine eher indirekte Rolle im europäischen Rechtsetzungsprozess zu: Sie sind hauptsächlich darauf beschränkt, die EU-Politik ihrer jeweiligen Regierung im Rat zu kontrollieren sowie an der Ausführung und Durchsetzung des Europäischen Rechts auf nationaler Ebene mitzuwirken.⁸ Dafür haben sich in den Mitgliedstaaten teils sehr unterschiedliche Systeme der parlamentarischen Mitwirkung herausgebildet – institutionell meist verbunden mit einem eigenen EU-Ausschuss sowie einem Ständigen Vertreter vor Ort in Brüssel.⁹ Lediglich in konstitutionellen Grundentscheidungen wie Vertragsänderungen bzw. Erweiterungen sind sie über die Ratifikation durch die Mitgliedstaaten „gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ in der Regel beteiligt.

Teils über die formalen Rechte hinaus haben die EU-bezogenen Aktivitäten der einzelnen nationalen Parlamente, aber auch die vielfältigen Formen der interparlamentarischen Koordination und Kooperation auch im vergangenen Jahr weiter an Bedeutung gewonnen.¹⁰ Gesamtzuständigkeit für die interparlamentarischen EU-Aktivitäten besitzt die Parlamentspräsidentenkonferenz (PPK), die in ihrer „kleinen Zusammensetzung“ aus den Präsidenten der Parlamente der Mitgliedstaaten sowie des Europäischen Parlaments am 20./21. Juni 2008 in Lissabon zusammentraf. Im Rahmen dieses Treffens wurde die zunehmende Relevanz der EU-Themen für die nationalen Parlamente sowie ihr gestiegenes Selbstbewusstsein deutlich: Es wurden aktualisierte Richtlinien zur interparlamentarischen Zusammenarbeit verabschiedet sowie beschlossen, die Treffen ab 2010 halbjährlich im Rhythmus der Ratspräsidentenschaften abzuhalten und eine engere Zusammenarbeit der Präsidenten/Sprecher der Parlamente der kommenden drei Vorsitze anzustreben. Zudem wurde erstmals ein „informal meeting“ der Parlamentspräsidenten durchgeführt, das auch kontroversere Diskussionen zu aktuellen Themen ermöglichte.¹¹

Die „Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union“, kurz COSAC genannt, ist ein vertraglich verankertes, institutionalisiertes Forum des Meinungsaustausches mit Selbstbefassungs- und Entschließungsrechten.¹² Die COSAC wird jedoch von einigen Parlamenten, so beispielsweise vom Deutschen Bundestag, eher kritisch eingeschätzt. Informeller Meinungs- und Erfahrungsaustausch in ihrem Rahmen wird zwar als sinnvoll betrachtet, jede weitere Institutio-

7 Vgl. O'Brennan/Raunio: From victims to competitive actors?, 2007.

8 Vgl. u.a. O'Brennan/Raunio: From victims to competitive actors?, 2007; Präsidium des Konvents, Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, CONV 67/02, 29.5.2002; Maurer: Parlamentarische Demokratie, 2002; Meinhard Schröder: Die Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge, in: *Euro-erecht* 3/2002, S. 301-317; Maurer/Wessels: Losers or Latecomers?, 2001.

9 Für eine Übersicht über die unterschiedlichen Systeme vgl. COSAC: Eighth Bi-annual Report. Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Oktober 2007, http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/8th_biannual.pdf, S. 7-19. Zur besonderen Situation in den neuen Mitgliedstaaten vgl. Jürgen Dieringer/Andreas Maurer/Enikő Györi (Hrsg.): Europäische Entscheidungen kontrollieren. Nationale Parlamente im Ost-West-Vergleich. Scrutinizing European Decisions. National Parliaments from an East-West Perspective, Dresden 2005.

10 Für eine Darstellung der Aktivitäten insbesondere in 2007/2008 vgl. COSAC: Eighth Bi-annual Report, 2007; COSAC: Ninth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Mai 2008, http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/9_report.pdf.

11 Der dem formalen Teil des Treffens vorgelagerte Teil war nach dem 1+1 Prinzip beschränkt, d.h. jeweils nur ein Sprecher/Präsident in Begleitung eines Beraters je Parlament/Kammer.

12 Vertraglich verankert durch das im Vertrag von Amsterdam dem EU-Vertrag angehängten „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“.

nalisierung, gar hin zur Einrichtung einer weiteren parlamentarischen Ebene, jedoch abgelehnt. Dennoch besteht ein ständiges COSAC-Sekretariat seit 2004. Im Mai 2008 wurde die Fortsetzung der Ko-Finanzierung eines Ständigen Sekretariatsmitglieds durch die nationalen Parlamente sowie des kostenlosen Bereitstellens von Räumlichkeiten durch das Europäische Parlament beschlossen.¹³ COSAC-Treffen finden halbjährlich im Land der jeweiligen EU-Präsidentschaft statt. Das Treffen im Oktober 2007 in Estoril/Portugal stand ganz im Zeichen des Informations- und Meinungsaustauschs im Vorfeld des anstehenden informellen Treffens des Europäischen Rates zu abschließenden Verhandlungen zum Reformvertrag. Zudem hielt Barroso als erster Kommissionspräsident eine Rede vor dem COSAC-Plenum und bestätigte damit dessen zunehmende Bedeutung. Im Rahmen des Treffens im Mai 2008 in Brdo/Slowenien diskutierten die Parlamentarier mit dem amtierenden Ratsvorsitzenden Janez Jansa über die Slowenische Präsidentschaft und die Zukunft Europas. Daneben standen aber wieder spezifischere Politikbereiche im Vordergrund, so die Kooperation mit den Balkanstaaten in Fragen der Justiz- und Innenpolitik sowie Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Rahmen der Lissabon Strategie.¹⁴

In der Praxis sind Treffen zu spezifischen Themen bzw. Treffen von Fachausschüssen Kernstücke des interparlamentarischen Informationsaustauschs und der interparlamentarischen Kooperation. So fand am 3./4. Dezember 2007 in Brüssel das 4. Parlamentarische Treffen über die Zukunft Europas statt.¹⁵ Am 22./23. Januar 2008 gab es ein interparlamentarisches Treffen zur europäischer Wirtschaftspolitik und Finanzmarktaufsicht. Seit 2005 überwachen die nationalen Parlamente gemeinsam mit dem Europäischen Parlament die Lissabon Strategie in Form von interparlamentarischen Treffen.¹⁶ Solche finden ebenso zu Fragen der Eurozone oder des Schengen-Raums statt. Die parlamentarischen Fachausschüsse der Mitgliedstaaten sowie des Europäischen Parlaments treffen sich in zunehmender Häufigkeit auf EU-Ebene.¹⁷ Zudem werden bi- und multilaterale Kontakte durch bestimmte Parlamentariergruppen einzelner nationaler Parlamente gepflegt und vereinzelt auch konkrete bilaterale Kooperationsversuche unternommen.¹⁸

Eine Stärkung interparlamentarischer Kooperation, insbesondere durch regelmäßigen Informationsaustausch zwischen nationalen Parlamenten, aber auch zwischen nationalen Parlamenten und den EU-Institutionen, wird durch die Ständigen Vertreter bzw. Verbindungsbeamten der nationalen Parlamente vor Ort in Brüssel in parlamentarischen Verbindungsbüros ermöglicht.¹⁹ Nach der Eröffnung des Verbindungsbüros des zyprischen Repräsentantenhauses 2007 sind nationale Parlamente aus allen Mitgliedstaaten außer Malta, Portugal und Spanien vor Ort in Brüssel vertreten.

13 COSAC: Conclusions, Brdo Mai 2008, http://www.cosac.eu/en/meetings/Ljubljana2008/ordinarymeeting/contribution_and_conclusions.pdf.

14 Weitere Informationen unter: <http://www.cosac.eu/en/meetings/>.

15 Vgl. <http://www.futureofeurope.europa.eu/>.

16 Vgl. COSAC: Eighth Bi-annual Report, 2007.

17 Während slowenischer Präsidentschaft trafen sich beispielsweise die Verteidigungsausschüsse (3.3.2008), die Auswärtigen Ausschüsse (17.3.2008), die Kulturausschüsse (14.4.2008) sowie die Agrarausschüsse (2.6.2008).

18 Z.B. versuchen die Subsidiaritätsbeauftragten von Deutschem Bundestag und Französischer Assemblée Nationale die Zusammenarbeit und Abstimmung der beiden Parlamente zu intensivieren. Vgl. Michael Roth: Aus der Praxis des Deutschen Bundestages, in: Dieringer/Maurer/Györi: Ost-West-Vergleich, 2005, S. 111-114.

19 Vgl. <http://www.cosac.eu/en/mailbox/Permrep/>.

Speziell bei der Koordination der parlamentarischen Kontrolle des Handelns nationaler Regierungen im Rat hat sich die IPEX²⁰ Internetseite seit ihrer Einrichtung am 1. Juli 2006 zu einem wichtigen Werkzeug entwickelt. Die Plattform für den interparlamentarischen Informationsaustausch EU-bezogener Informationen ist inzwischen von einem Großteil der nationalen Parlamente in ihrer potentiellen Bedeutung erkannt, es werden zeitnah relevante aktuelle Informationen eingepflegt und die technischen Möglichkeiten kontinuierlich ausgebaut. Die Parlamentspräsidentenkonferenz 2008 hat in ihren Schlussfolgerungen die praktische Bedeutung des internetgestützten interparlamentarischen Informationsaustauschs betont und eine noch stärkere Nutzung des Portals gefordert. Zudem wurde eine Verstärkung der Synergien mit den Ständigen Vertretern der Parlamente sowie dem COSAC-Sekretariat angemahnt, um gerade im Hinblick auf koordinierte Subsidiaritätsprüfungen den Informationsfluss weiter zu verbessern.²¹ Zum Europäischen Parlament bestehen sowohl innerhalb der dargestellten Strukturen als auch darüber hinaus vielfältige Beziehungen.²² Die Formen der interparlamentarischen Zusammenarbeit werden in ihren zentralen Prinzipien von den so genannten „Haager Richtlinien“ von 2004 bestimmt. Diese wurden von einer Arbeitsgruppe im Auftrag der Parlamentspräsidentenkonferenz überarbeitet und auf deren Treffen am 20./21. Juni 2008 einstimmig angenommen. Die neuen Richtlinien sollen der zunehmenden Bedeutung nationaler Parlamente in EU-Angelegenheiten gerecht werden. Die interparlamentarische Koordination soll gestärkt und weiter ausgebaut werden – ohne dabei die Autonomie der einzelnen Parlamente in Frage zu stellen.²³

Reformvertrag von Lissabon – Ratifizierung, Neuerungen, Umsetzung

Die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon war in allen nationalen Parlamenten eine der zentralen europapolitischen Aktivitäten in 2008. Im Ratifizierungsprozess spielten die nationalen Parlamente – je nach Maßgabe der mitgliedstaatlichen Verfahren – die zentrale Rolle. Eine wirkliche Alternative zum „Abnicken“ des Verhandlungsergebnisses der Regierungen bot sich dabei allerdings meist nicht.²⁴ Als eine ihrer zentralen Aufgaben betrachteten dementsprechend viele nationale Parlamente die verstärkte Kommunikation der Vertragsinhalte in die Öffentlichkeit.²⁵ Umstritten war dabei besonders der Umgang mit dem langen Fehlen einer offiziellen konsolidierten Version des Vertrags.²⁶

20 IPEX – Interparliamentary EU Information Exchange. <http://www.ipex.eu/ipex/>

21 Vgl. Conference of Speakers of the European Union Parliaments: Conclusions, 2008.

22 Vgl. u.a. Thomas Grunert: Die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten: auf dem Weg zu einer neuen Partnerschaft?, in: Erhard Busek/Waldemar Hummer (Hrsg.): Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, Wien/Köln/Weimar 2004, S.395-430; Maurer: Parlamentarische Demokratie, 2002.

23 Vgl. Conference of Speakers of the European Union Parliaments: Conclusions, 2008; Working Group on Interparliamentary Cooperation: Report, Juni 2008, <http://www.eu-speakers.org/en/conferences/lisbon2/doc22/doc>.

24 Lediglich in Irland war neben der parlamentarischen Zustimmung auch ein Referendum verpflichtend. Die Irische Bevölkerung lehnte dabei mehrheitlich den Vertrag von Lissabon ab. Zur Rolle der nationalen Parlamente im Ratifizierungsprozess vgl. Julia Lieb/Andreas Maurer/Nicolai von Ondarza (Hrsg.): In 27+X Schritten zur Reform. Die Ratifikation und Umsetzung des Lissabonner Vertrags, SWP Diskussionspapier der FG 1, 04/2008; COSAC: Ninth bi-annual report, 2008, S. 9-19.

25 In einigen Parlamenten wurde dies jedoch als unangemessen angesehen und keinerlei Initiative in diese Richtung gestartet; in anderen nur im Rahmen der üblichen Debatten-Kommunikation. Vgl. COSAC: Ninth bi-annual report, 2008, S. 11-16.

26 Einige nationale Parlamente erstellten eine eigene konsolidierte Fassung, um den Abgeordneten eine informierte Entscheidung zu ermöglichen. Vgl. zu der Problematik COSAC: Ninth bi-annual report, 2008, S. 9-11.

Die Neuerungen des Vertrags von Lissabon würden im Vergleich zum Jetzt-Stand nach dem Vertrag von Nizza die Rolle der nationalen Parlamente deutlich stärker betonen und vielfältiges Potential für eine intensivere Mitwirkung in EU-Angelegenheiten bieten.²⁷ Im Gegensatz zum unverändert übernommenen Großteil der Vertragsinhalte wird die Rolle der nationalen Parlamente durch die Bestimmungen des Reformvertrags noch über die Vereinbarungen des gescheiterten Verfassungsvertrags hinaus weitergehend gestärkt.²⁸ Erstmals regelt der Reformvertrag die Rolle der nationalen Parlamente prominent im Vertragstext selber – im neuen Art. 12 EUV. Neben den geänderten zwei Protokollen, die die Vertragsbestimmungen konkretisieren, wird die Einbeziehung der nationalen Parlamente in weiteren elf Vertragsartikeln festgelegt. Es werden die Informationsrechte konkretisiert und ausgeweitet und einige besondere Kontroll- und Beteiligungsrechte insbesondere im Bereich der Justiz- und Innenpolitik, aber auch bei künftigen Vertragsänderungen oder Anwendungen der so genannten Passarelle-Klausel eingeführt. Als meist diskutierte Neuerung ist – innerhalb eines eng begrenzten Bereichs – eine aktive Mitwirkung der nationalen Parlamente am Rechtsetzungsprozess auf supranationaler Ebene vorgesehen. Im Rahmen eines „Frühwarnsystem mit Gelber bzw. Oranger Karte“ sollen die nationalen Parlamente die Einhaltung des Prinzips der Subsidiarität überwachen können. Innerhalb von acht Wochen nach Übermittlung eines Gesetzentwurfs können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Je nach Anzahl negativer Stellungnahmen hat dies unterschiedliche Konsequenzen:²⁹ Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, so muss der Entwurf überprüft werden. Im sensiblen Bereich der Justiz- und Innenpolitik liegt diese Schwelle bei einem Viertel der Stimmen. Nach der verpflichtenden Überprüfung kann die Kommission³⁰ jedoch – begründet – am Entwurf festhalten. Erreicht im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die Anzahl der Stellungnahmen mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der zugewiesenen Stimmen und hält die Kommission dennoch an ihrem Vorschlag fest, muss sie ihre begründete Stellungnahme gemeinsam mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegen. Diese müssen vor Abschluss der ersten Lesung die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip unter Berücksichtigung der Stellungnahmen explizit

-
- 27 Vgl. u.a. Sven Hölscheidt: Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, in: *integration* 3/2008; Daniela Kietz: Die Nationalen Parlamente, in: Julia Lieb/Andreas Maurer/Nicolai von Ondarza (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon. Kurzkommentar*, Berlin 2008, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861, S. 29-30; Gavin Barrett: 'The King is Dead, Long Live the King': The Recasting by the Reform Treaty of the Provisions of the Constitutional Treaty Concerning National Parliaments, in: *European Law Review*, Vol. 33, Februar 2008, S. 66-85; Davor Jancic: A New Organ of the European Union: „National Parliaments Jointly“, *Federal Trust Policy Commentary*, Februar 2008, http://www.fedtrust.co.uk/uploads/Parliaments_Jointly.pdf; COSAC: Ninth bi-annual report, 2008, S. 20-31; CEPS/EGMONT/EPC: *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*, Brüssel 2007, S.83-88.
- 28 Vgl. Europäischer Rat: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 21./22. Juni 2007, S. 16. Auch eine überwältigende Mehrheit der nationalen Parlamente geht davon aus, dass der Vertrag von Lissabon ihre Rolle in EU-Angelegenheiten stärken werde. Vgl. COSAC: Ninth bi-annual report, 2008, S. 7.
- 29 Jedes nationale Parlament hat dabei zwei Stimmen, die entsprechend dem einzelstaatlichen parlamentarischen System verteilt werden. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme.
- 30 Bzw. gegebenenfalls die anderen vorschlagenden Institutionen/Staaten – das Europäische Parlament, der Gerichtshof, die Europäische Zentralbank, die Europäische Investitionsbank oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten.

prüfen und gegebenenfalls das Vorhaben verwerfen. In wie weit dieses Frühwarnsystem angesichts der fortbestehenden Schwierigkeiten hinsichtlich Arbeitsaufwand, Expertise und interparlamentarischer Kooperation in der Praxis zu einer Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente führen würde, bleibt jedoch umstritten. Es wird auf die hohe Arbeitsbelastung der Parlamente verwiesen, darauf, dass formal keine Überarbeitung erzwungen werden kann und dass das Subsidiaritätsprinzip sehr wagen ist. Ein Schlüssel – und potentielles Hindernis – für eine effektive Nutzung des Systems ist der Ausbau der interparlamentarischen Kooperation, um innerhalb der bestehenden Acht-Wochen-Frist eine ausreichende Zahl an parlamentarischen Stellungnahmen überhaupt erreichen zu können. Von optimistischen Betrachtern wurde ins Feld geführt, dass dieses System zum einen eine direkte politische Wirksamkeit entfalten könnte, wenn in ausgewählten Einzelfällen eine hohe Anzahl der Parlamente sich gegen einen Gesetzgebungsvorschlag aussprechen und dies von den EU-Institutionen nur schwer ignoriert werden kann.³¹ Zum anderen wurde als wahrscheinlicher indirekter Effekt eine weitere Stärkung der allgemeinen Europafähigkeit der nationalen Parlamente erwartet.³²

Eine zusätzliche in ihren Auswirkungen schwer abschätzbare Neuerung stellt die Subsidiaritätsklage dar. Nationale Parlamente können über ihre Regierungen eine Klage wegen einer vermuteten Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vor dem EuGH anstreben. Dies könnte hohe politische Folgekosten und Verzögerungen des Gesetzgebungsprozesses nach sich ziehen und dazu führen, dass EU-Vorhaben künftig noch mehr als bisher destruktiv („die EU darf das nicht“) diskutiert werden.³³ Im Deutschen Bundestag würde ein Quorum von einem Viertel der Mitglieder – beispielsweise die gesamte jetzige Opposition – bereits für die Erhebung einer solchen Klage ausreichen. Wenn SPD oder Union wieder in der Opposition wären, könnten sie sogar allein jedes umstrittene EU-Projekt, dem die Bundesregierung zugestimmt hat, überprüfen lassen. Allerdings ist bei solcherlei Befürchtungen zu Bedenken, dass der Europäische Gerichtshof bislang noch niemals einen Rechtsakt wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip aufgehoben hat.³⁴

Nach Unterzeichnung des Verfassungsvertrags fanden – auch unabhängig von der tatsächlichen Ratifizierung – zahlreiche Umsetzungsaktivitäten statt³⁵ und dies ist auch im Hinblick auf den Reformvertrag von Lissabon der Fall. Im Rahmen von COSAC führen, auf Grundlage des geltenden Rechts, nationale Parlamente Testläufe zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle durch.³⁶ Die COSAC hat eine Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Bestimmungen zur Rolle nationaler Parlamente im Lissabon-Vertrag eingerichtet und auf ihrem Treffen in Slowenien am 7./8. Mai 2008 die Notwendigkeit betont, „neue Mecha-

31 Vgl. Kietz: Nationale Parlamente, 2008; Hölscheidt: Formale Aufwertung, geringe Schubkraft, 2008, S. 227.

32 Vgl. Barrett: Long live the King, 2008, S. 84; Andreas Maurer: National Parliaments in the Architecture of Europe after the Constitutional Treaty, in: Gavin Barrett (Hrsg.): National Parliaments and the European Union. The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures, Dublin 2008, S. 90-92; Ian Cooper: The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU, in: Journal of Common Market Studies 2/2006, S. 281-304.

33 Vgl. Kietz: Nationale Parlamente, 2008. Interpretation als eher nur theoretische Möglichkeit: CEPS/EGMONT/EPC: The Treaty of Lisbon, 2007, S. 85.

34 Vgl. CEPS/EGMONT/EPC: The Treaty of Lisbon, 2007: S. 86. Allerdings weist Hölscheidt darauf hin, dass u.U. auch die Rüge eines Verstoßes gegen die Kompetenzordnung vom Klagerecht umfasst sein könnte, Hölscheidt: Formale Aufwertung, geringe Schubkraft, 2008, S. 227.

35 Vgl. u.a. Daniela Kietz: Der Bundestag in der Europapolitik. Bestehende Potentiale und vom Verfassungsvertrag eröffnete Möglichkeiten besser nutzen, SWP-Aktuell 2005/A 19, Mai 2005.

36 Zum Testlauf der Lissabon-Regelungen vgl. <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/Test>.

nismen zu entwickeln, um von diesen neuen Rechten und Befugnissen Gebrauch zu machen³⁷. Einige nationale Parlamente haben erste Schritte in diesem Sinne bereits eingeleitet. Dass die Positionen der nationalen Parlamente in dieser Frage jedoch alles andere als einheitlich sind, wurde im Rahmen der Parlamentspräsidentenkonferenz deutlich. Der weitreichende Vorschlag des Sprechers der Französischen Assemblée Nationale „to promote, for the countries that so wish, the anticipated implementation of the provisions laid down in the Treaty of Lisbon, which attributes new responsibilities to national parliaments“³⁸ wurde lediglich zur Kenntnis genommen und stattdessen eine sehr viel abgeschwächtere und abwartendere Position eingenommen. Wie schon während des laufenden Ratifizierungsprozesses des Verfassungsvertrags hat die COSAC auch nach Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon die Kommission aufgefordert, zügig mit der Umsetzung der erweiterten Rechte der nationalen Parlamente – insbesondere die umfassendere und schnellere Informationsübermittlung betreffend – zu beginnen.³⁹ Es ist zu erwarten, dass der in Reaktion auf den Verfassungsvertrag ausgebaute Informationsfluss sowie der von der Kommission 2006 ins Leben gerufene Dialog mit den nationalen Parlamenten weiter intensiviert wird – auch unabhängig vom Fortgang des Ratifizierungsprozesses.⁴⁰

Fazit

Die nationalen Parlamente standen gerade bei den Diskussionen um und den Neuerungen des Lissabon-Vertrags verstärkt im Blickpunkt. Sie haben im politischen System der Europäischen Union weiter an Bedeutung gewonnen. Bei den Arbeiten an neuen Richtlinien der interparlamentarischen Zusammenarbeit wurden zudem ihre Selbstwahrnehmung als zunehmend wichtigere Mitspieler, aber auch die fortbestehenden Unterschiede zwischen den einzelnen nationalen Parlamenten deutlich.

Für die weitere Entwicklung der Rolle nationaler Parlamente in EU-Angelegenheiten sind die Aspekte Verbesserungen der Europatauglichkeit, Stärkung des Einflusses durch intensiviertere Kooperation, sowie das Spannungsfeld zwischen Koordinationsausbau und Autonomiesicherung von zentraler Bedeutung. Bei all solchen Überlegungen zu *den* nationalen Parlamenten darf jedoch nicht aus den Augen verloren werden, dass es (noch) nicht um ein neues EU-Organ geht,⁴¹ sondern weiterhin um 40 verschiedene Parlamentskammern mit mannigfaltigen Unterschieden – eine Konvergenz ist auf weiteres nicht absehbar.

37 COSAC: Contribution, Brdo Mai 2008, http://www.cosac.eu/en/meetings/Ljubljana2008/ordinarymeeting/contribution_and_conclusions.pdf.

38 „The Speakers, taking into account the work of the COSAC working group, consider it appropriate to start a joint reflection regarding the criteria and procedures for the implementation of the new powers vested in the national parliaments by the Treaty of Lisbon, so that they can be implemented as soon as the progress with the process of ratification allows it.“, Conference of Speakers of the European Union Parliaments: Conclusions, 2008.

39 COSAC hat die Europäische Kommission aufgefordert, den nationalen Parlamenten auf direktem Wege eine wöchentliche Aufstellung mit allen neu veröffentlichten Dokumenten zur Verfügung zu stellen. COSAC: Contribution, London Oktober 2005, <http://www.cosac.eu/en/meetings/London2005/ordinary/meetingdocuments/contribution.pdf>.

40 Am 10. Mai 2006 hatte sich die Kommission dazu verpflichtet, ihre neuen Vorschläge und Konsultationspapiere unmittelbar den nationalen Parlamenten zur Stellungnahme zu übermitteln, um den Prozess der Konzeption politischer Maßnahmen zu verbessern. Dieser Dialog wirkt teils schon als Frühwarnsystem: Von Inkrafttreten im Oktober 2006 bis zum Dezember 2007 sind 155 Stellungnahmen von 24 nationalen Parlamenten zu 76 verschiedenen Dokumenten der Kommission zugegangen. In vielen Fällen fanden die Meinungen der nationalen Parlamente Eingang in den Gesetzgebungsprozess durch Änderungen des Europäischen Parlaments oder des Rates.

41 Anders dazu: Jancic, National Parliaments Jointly, 2008.

Weiterführende Literatur

- Gavin Barrett (Hrsg.): National Parliaments and the European Union. The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures, Dublin 2008.
- Jürgen Dieringer/Andreas Maurer/Enikő Györi (Hrsg.): Europäische Entscheidungen kontrollieren. Nationale Parlamente im Ost-West-Vergleich. Scrutinizing European Decisions. National Parliaments from an East-West Perspective, Dresden 2005.
- Andreas Maurer: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, Baden-Baden 2002.
- Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.): National Parliaments on their Way to Europe, Baden-Baden 2001.
- Philip Norton (Hrsg.): National Parliaments and the European Union, London 1996.
- John O'Brennan/Tapio Raunio: National Parliaments within the enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?, Routledge 2007.
- Winfried Steffani/Uwe Thaysen (Hrsg.): Demokratie in Europa. Zur Rolle der Parlamente, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Sonderband 1/1995.
- Olaf Tans/Carla Zoethout/Jit Peters (Hrsg.): National Parliaments and European democracy. A bottom-up approach to European constitutionalism, Groningen 2007.