

# **Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag**

*Sven Hölscheidt\**

Alle Macht geht vom Volke aus. Die Unionsbürger üben diese Macht vor allem dadurch aus, dass sie ihr nationales Parlament und das Europäische Parlament, in denen sie vertreten sind, unmittelbar wählen. Die Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament sinkt kontinuierlich gemessen an der Wahlbeteiligung. Betrug sie 1979 noch 63 Prozent, waren es 2004 nur noch 46 Prozent der Wahlberechtigten, die ihre Stimme abgaben. Allein dieses Defizit zeigt, welch große Rolle die nationalen Parlamente in der Europäischen Union spielen – oder spielen sollten. Die Rolle der nationalen Parlamente in europäischen Angelegenheiten steht in umgekehrtem proportionalen Verhältnis zu der Zahl der Veröffentlichungen über sie. Denn es wird viel über wenig geschrieben.<sup>1</sup> Allerdings weist der Vertrag von Lissabon<sup>2</sup> den nationalen Parlamenten eine wesentlich größere Rolle zu als der gegenwärtig gültige Vertrag von Nizza. Schreiben lohnt sich also wieder. Der Europäische Konvent hat der Europäischen Union zumindest einen formalen Parlamentarisierungsschub vermittelt,<sup>3</sup> der im Vertrag von Lissabon angekommen ist. Was wird aus diesem Schub in der politischen Praxis, wenn der Vertrag in Kraft treten sollte?

## **Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union**

Unter einem *nationalen Parlament* in einer Demokratie ist in einem generellen Sinn die Vertretung von Staatsbürgern zu verstehen, die aus allgemeinen, unmittelbaren und gleichen Wahlen hervorgegangen ist.<sup>4</sup> Die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestehen aus einer Kammer oder aus zwei Kammern.<sup>5</sup> Auch Belgien hat ein Zweikammersys-

---

\* PD Dr. Sven Hölscheidt, Verwaltung des Deutschen Bundestags, Berlin. Der Autor gibt in dem Beitrag ausschließlich seine persönliche Ansicht wieder.

- 1 Beispielsweise nennt Sven Hölscheidt, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, München 2006, im Literaturverzeichnis der Kommentierung zu Art. 189 EGV fast 70 Publikationen zu diesem Thema. Die Beliebtheit des Themas ist ungebrochen, das zeigen beispielweise neuerdings die Ausführungen von Alexander Bürgin: Die Legitimität der EU: Normative Standards als Verhandlungsressource im Verfassungskonvent, Baden-Baden 2007, S. 172-212.
- 2 Der Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (abgedruckt in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007) wird im Folgenden mit ‚EUV-Liss.‘ abgekürzt; der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (der frühere Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, EGV) in der Fassung des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007 mit ‚AEUV-Liss.‘. Zur juristischen Würdigung Albrecht Weber: Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1/2008, S. 7-14; Peter-Christian Müller-Graff: Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, in: *integration* 2/2008, S. 123-144; zur politologischen Würdigung Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 1/2008, S. 3-20.
- 3 Siehe beispielsweise Jürgen Meyer/Sven Hölscheidt: Die Europäische Verfassung aus Sicht des Deutschen Bundestags, in: *integration* 4/2003, S. 345-350.
- 4 Roland Sturm: Stichwort ‚Parlament, Parlamentarismus‘, in: Werner Heun/Martin Honecker/Martin Morlok/Joachim Wieland (Hrsg.): Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 2006; Heinz Rausch: Stichwörter ‚Parlament, Parlamentarismus‘, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon, Freiburg 1988.
- 5 Darauf basiert Art. 8 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 148-150: „Handelt es sich bei dem System des nationalen Parlaments nicht um ein Einkamersystem, so gelten die Artikel 1 bis 7 für jede der Kammern des Parlaments.“ Ausführlich Thomas Groß: Zwei-Kammer-Parlamente in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1/2003, S. 29-57.

tem, das allerdings Besonderheiten aufweist.<sup>6</sup> Als ‚nationales Parlament‘ bezeichnet das Europarecht beide Kammern eines nationalen Parlaments, das sich gemäß dem nationalen Verfassungsrecht aus zwei Kammern zusammensetzt.<sup>7</sup> Das dem EUV-Liss. beigelegte Subsidiaritätsprotokoll<sup>8</sup> spricht von „nationalen Parlamenten“ oder den „Kammern eines dieser Parlamente“, und Art. 7 UAbs. 2 bestimmt ausdrücklich: „Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen, die entsprechend dem einzelstaatlichen parlamentarischen System verteilt werden. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme“. Maßgeblich für das Europarecht ist damit ein weites Verständnis des Begriffs der zweiten Kammer aus europäischer Perspektive. ‚Zweite Kammer‘ ist danach jede Körperschaft, die formal oder funktional Teil des nationalen Parlaments ist, aber nicht wie diese Vertretung („Erste Kammer“) gewählt, sondern auf einer zumindest zum Teil abweichenden Legitimationsbasis beruht.<sup>9</sup> Das bedeutet am Beispiel *Deutschlands*: Der Bundestag ist das aus allgemeinen, unmittelbaren und gleichen Wahlen hervorgegangene Parlament (Art. 38 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz), das die Bundesgesetze beschließt (Art. 77 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz). Der Bundesrat wirkt unter anderem an der Gesetzgebung mit (Art. 50 Grundgesetz), wird aber nicht gewählt, sondern besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder (Art. 51 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz). Gerade wegen dieser bloßen Mitwirkungsbefugnis ist er aus der Sicht des Grundgesetzes keine zweite Kammer in einem einheitlichen Gesetzgebungsorgan.<sup>10</sup> Es ist Aufgabe des nationalen Europaverfassungsrechts, die Ausübung der unionswältigen Gewalt durch die Parlamente zu organisieren. In Zweikammersystemen muss die Entscheidungsbefugnis der beiden Kammern festgelegt werden.

Die *Parlamentslandschaft der Europäischen Union* ist im Lauf der Integration vielschichtiger geworden. Anfangs gab es drei kleine und drei große Mitgliedstaaten, fünf Zweikammersysteme und nur Luxemburg als Einkammersystem, insgesamt also elf Kammern. Gegenwärtig verzeichnen wir 21 kleine und nur sechs große Mitgliedstaaten, wir haben 14 Ein- und 13 Zweikammersysteme. Die Gesamtzahl der Kammern hat sich auf 40 erhöht, mit insgesamt etwa 9.500 Mitgliedern. Die Komplexität der Europäischen Union wird auch deutlich, wenn man auf das kleinste und das größte Parlament blickt: das Einkammersystem in Luxemburg mit 60 und das Zweikammersystem in Großbritannien mit fast 1.400 Mitgliedern.<sup>11</sup>

Ebenso unterschiedlich sind die nationalen *verfassungsrechtlichen Grundlagen der Parlamente*. Das belegen nicht nur die „sozialistischen Überreste“ in den Verfassungen der neuen Mitgliedstaaten,<sup>12</sup> sondern auch die Verfassungen der alten Mitgliedstaaten: Großbri-

<sup>6</sup> In einer Erklärung Belgiens zum Lissabonner Vertrag heißt es, „dass aufgrund seines Verfassungsrechts sowohl das Abgeordnetenhaus und der Senat des Bundesparlaments als auch die Parlamente der Gemeinschaften und Regionen [...] als Bestandteil des Systems des nationalen Parlaments oder als Kammern des nationalen Parlaments handeln“. Siehe Erklärung Nr. 51 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung des Königreichs Belgien zu den nationalen Parlamenten, in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 267.

<sup>7</sup> Siehe beispielsweise schon Europäischer Konvent: Abschlussbericht des Vorsitzenden der Gruppe I, ‚Subsidiarität‘, vom 23.09.2002, Konventsdocument CONV 286/02, S. 5; Europäischer Konvent: Entwurf der Verfassung, Band I – Überarbeiteter Text von Teil I, vom 24.05.2003, Konventsdocument CONV 724/03, S. 146.

<sup>8</sup> Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 150-152.

<sup>9</sup> Groß: Zwei-Kammer-Parlamente, 2003, S. 31.

<sup>10</sup> BVerfGE 37, 363 (380).

<sup>11</sup> Siehe hierzu Tabelle 1 sowie Sven Hölscheidt: Europäischer Konvent, Europäische Verfassung, nationale Parlamente, in: Peter Häberle (Hrsg.): Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 53, Tübingen 2005, S. 429-456, hier S. 442-443.

<sup>12</sup> Ausführlich Herbert Küpper: Sozialistische Überreste in den Verfassungen der neuen EU-Mitgliedstaaten im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Homogenitätsgebots, in: Jahrbuch für Ostricht 2/2007, S. 203-261, hier S. 230: Ein ‚Überrest‘ im Staatsorganisationsrecht ist z. B., dass „in den Verfassungen der meisten neuen Mitgliedstaaten auch für Parlament und Regierung Kataloge vorhanden sind, in denen sich Aufgaben, Befugnisse und Zuständigkeiten ohne klare Ausdifferenzierung mischen.“

tannien verzichtet fast völlig auf geschriebenes Verfassungsrecht; in Österreich treffen wir auf eine Fülle von Verfassungsnormen, die sich außer im Bundesverfassungsgesetz zum Beispiel in Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen und Staatsverträgen finden; Dänemark hat mit 89 Paragraphen die kürzeste und Portugal mit 299 Artikeln die längste Verfassungskunde.<sup>13</sup> Das Grundgesetz liegt mit seinen 185 Artikeln im Mittelfeld. 52 Änderungen haben Zahl und Umfang der ursprünglich 146 Artikel immer weiter aufgebläht. Die dargelegten Unterschiede sind ein Grund dafür, dass auch die Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente in der parlamentarischen Praxis sehr differieren. Ein weiterer Grund besteht in der konkreten politischen Konstellation. Beispielsweise wird sich ein Parlament eher bei einer Minderheitsregierung durchsetzen als bei einer starken Regierung, die sich ihrer Mehrheit im Parlament sicher sein kann.

**Tabelle 1: Parlamentarische Systeme der Mitgliedstaaten der EU**

	Mitgliedstaaten mit Einkammersystem	Mitglieder der Kammer		
1	Bulgarien (Narodno sabranie)	240		
2	Dänemark (Folketing)	179		
3	Estland (Riigikogu)	101		
4	Finnland (Eduskunta/Riksdag)	200		
5	Griechenland (Vouli ton Ellinon)	300		
6	Lettland (Saeima)	100		
7	Litauen (Lietuvos Respublikos Seimas)	141		
8	Luxemburg (Châmber vun Députéirén/Chambre des Députés)	60		
9	Malta (House of Representatives/Kamra tad-Deputati)	69		
10	Portugal (Assembleia da República)	230		
11	Schweden (Riksdag)	349		
12	Slowakei (Národná rada Slovenskej republiky)	150		
13	Ungarn (Országház)	386		
14	Zypern (Vouli Antiprosópon/Temsilciler Meclisi)	80		

13 Siehe Sven Hölscheidt: Europatauglichkeit des Grundgesetzes, in: Hans-Jörg Derra (Hrsg.): Freiheit, Sicherheit und Recht, Baden-Baden 2006, S. 205-224, hier S. 207-208.

	<b>Mitgliedstaaten mit Zweikammersystem</b>	<b>Mitglieder der 1. Kammer</b>	<b>Mitglieder der 2. Kammer</b>	<b>Mitglieder insgesamt</b>			
1	Belgien (Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers und Sénat/Senaat)	150	71	221			
2	Deutschland (Bundestag und Bundesrat)	612	69	681			
3	Frankreich (Assemblée nationale und Sénat)	577	331	908			
4	Irland (Dáil Éireann und Seanad Éireann)	165	60	225			
5	Italien (Camera dei Deputati und Senato della Repubblica)	630	322	952			
6	Niederlande (Eerste Kamer und Tweede Kamer)	75	150	225			
7	Österreich (Nationalrat und Bundesrat)	183	62	245			
8	Polen (Sejm und Senat)	460	100	560			
9	Rumänien (Camera Deputatilor und Senatul)	329	137	466			
10	Slowenien (Drzavni Zbor und Drzavni Svet)	90	40	130			
11	Spanien (Congreso de los Diputados und Senado)	350	264	614			
12	Tschechische Republik (Poslanecká sněmovna und Senát)	200	81	281			
13	Vereinigtes Königreich (House of Commons und House of Lords)	646	746	1.392			
<hr/>							
Mitgliedstaaten		27					
Einkammersysteme (Mitglieder)		14 (2.585)					
Zweikammersysteme (Mitglieder)		13 (6.900)					
Kammern		40					
Mitglieder der Kammern insgesamt		9.485					
<hr/>							
<p><i>Die Tabelle vermittelt einen groben Überblick, berücksichtigt also Besonderheiten des nationalen Rechts nicht. Für Deutschland ist zum Beispiel die aktuelle Mitgliederzahl des Bundestages, das heißt die gesetzliche Mitgliederzahl (598) einschließlich der Überhangmandate (14), angegeben. Die Daten basieren auf den Länderinformationen des Auswärtigen Amtes sowie auf Angaben der nationalen Parlamente, Stand: 16.04.2008.</i></p>							

## Aufgaben der nationalen Parlamente

Verallgemeinernd lassen sich die Aufgaben von Parlamenten so zusammenfassen: Sie haben Gesetze zu beschließen, die Regierung zu kontrollieren sowie eine Wahl- und Öffentlichkeitsfunktion wahrzunehmen. Diese Aufgaben wandeln sich unter dem Einfluss der europäischen Integration. Eine grundlegende Aufgabe haben die nationalen Parlamente nach wie vor immer dann, wenn das Vertragsrecht eine Ratifikation gemäß den verfassungsrecht-

lichen Vorschriften der Mitgliedstaaten vorsieht. Nationale Parlamente wie der Bundestag stellen die *grundlegenden Integrationsweichen*, indem sie die Mitgliedschaft ihres Staates in der Europäischen Union auf einer bestimmten Rechtsgrundlage fundieren, über den Fortbestand der Union, ihre Entwicklung und ihre Finanzierung gemäß den Vorgaben des Vertragsrechts und der nationalen Verfassung entscheiden.<sup>14</sup> Am wichtigsten ist die Notwendigkeit, Vertragsänderungen zu ratifizieren (Art. 48 Abs. 3 EUV-Nizza/Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV-Liss.). Wenn die Mitgliedstaaten beziehungsweise ihre nationalen Parlamente im Vertragsrecht eine bestimmte Rolle spielen wollen, haben sie rechtlich die Möglichkeit, diese Rolle festzulegen. Die häufig beschworene Autonomie der europäischen Rechtsordnung hängt eindeutig an der Angel der Mitgliedstaaten.

Die *Gesetzgebungsfunktion* schwindet. Je mehr Gesetzgebungskompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden und je mehr der Unionsgesetzgeber von den Kompetenzen Gebrauch macht, desto weniger haben die nationalen Parlamente die Möglichkeit, Gesetze zu beschließen. Eine Gesetzgebungsmaterie kann schließlich nur einmal geregelt werden. Gesetz ist Gesetz. Im zweistufigen Gesetzgebungsverfahren, also bei der Richtlinienumsetzung, stehen die nationalen Parlamente als bloße Befehlsempfänger des Unionsgesetzgebers auf der unteren Stufe – und die ist wegen der restriktiven Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht breit. Weder den nationalen Parlamenten noch den Mitgliedstaaten oder dem Rat steht ein Gesetzesinitiativrecht zu. Die Kommission hat das Initiativmonopol – ein sehr fragwürdiges Exklusivrecht, das der Relativierung bedarf.<sup>15</sup> Haben die nationalen Parlamente bei der Schaffung des Sekundärrechts über den Rat wenigstens eine geringe Einflussmöglichkeit, sind sie dieser für die Abschaffung des Rechts weitgehend beraubt. Beispielsweise hat der Bundestag gemäß Art. 23 Abs. 3 Grundgesetz Gelegenheit, Stellung zu nehmen, bevor die Bundesregierung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union mitwirkt. Die Bundesregierung kann aber ebenso wenig wie der Rat die Abschaffung eines Rechtsakts initiieren. Wenn die Kommission keine Abschaffungsinitiative ergreift, bleibt der Rechtsakt in Kraft, unabhängig davon, ob das den Vorstellungen der nationalen Parlamente entspricht. Rechtsetzung auf der Ebene der Union bedeutet also Entparlamentarisierung auf der Ebene der Mitgliedstaaten.<sup>16</sup> Die *Kontrolle* der Regierung verschafft einem nationalen Parlament Einfluss in dem Maß, in dem die Regierung auf europäischer Ebene Einfluss hat. Dieser Einfluss ist im Lauf der Integration geringer geworden. Anfangs hatte eine Regierung eine von sechs Stimmen, gegenwärtig nur noch eine von 27. Legt jeder der Staats- oder Regierungschefs die Position seines Mitgliedstaats in etwa drei Minuten dar, sind bereits eineinhalb Stunden vergangen. Hinzu kommt, dass die Zahl der Mehrheitsentscheidungen ständig steigt, die Zahl der Vetomöglichkeiten eines Mitgliedstaats im Gegenzug ständig sinkt. Die *Wahl- und Öffentlichkeitsfunktion* der Parlamente wird durch das Europarecht hingegen kaum tangiert. Die Parlamente können ihre Repräsentanten wählen, Vertreter der Exekutive und der Judikative, sowie ihre öffentlichen Sitzungen durchführen – diesen Freiraum gewährt das Europarecht.

14 Sven Hölscheidt: Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags in Angelegenheiten der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/2000, S. 31-38, hier S. 36.

15 Sven Hölscheidt: Die Legitimation der neuen Europäischen Kommission, in: Thüringer Verwaltungsblätter 11/1995, S. 241-247, hier S. 247.

16 Dieter H. Scheuing: Die Europäisierung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, in: Hartmut Bauer/Peter M. Huber/Bozena Popowska/Teresa Rabska/Marek Szewczyk (Hrsg.): Ius Publicum im Umbruch, Stuttgart u. a. 2000, S. 47-69, hier S. 51.

## Verankerung der nationalen Parlamente im Vertragsrecht

Fast 40 Jahre lang haben die nationalen Parlamente im Primärrecht keine Rolle gespielt. Der Vertrag von Maastricht berücksichtigte sie 1992 in einer Erklärung. Erst der Vertrag von Amsterdam hat sie 1997 im Anschluss an diese Erklärung in dem „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ im Primärrecht verankert.<sup>17</sup> Der Vertrag von Nizza hingegen schenkt ihnen keine weitere Aufmerksamkeit. Ganz anders der Vertrag von Lissabon. Er weist den nationalen Parlamenten in elf Artikeln eine Rolle zu (siehe Tabelle 2) und widmet sich ihnen zusätzlich in dem „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“. Dies haben die nationalen Parlamente dem Europäischen Konvent zu verdanken. In dem Konvent haben die nationalen Parlamentarier die Mehrheit der Mitglieder gestellt (72 von 105) und naheliegender Weise dafür gesorgt, dass die Rechte der nationalen Parlamente relativ ausführlich im Verfassungsvertrag geregelt wurden. Die Regelungen hat der Vertrag von Lissabon im Wesentlichen übernommen, wie den übrigen Verfassungsvertrag auch.

**Tabelle 2: Synopse: Verankerung der nationalen Parlamente im Primärrecht der EU**

EUV-Nizza/ EGV-Nizza	Regelungsgegen- stand	Konvents- entwurf	VVE (Rom)	EUV-Liss./ AEUV- Liss.	<i>Neue Num- merierung EUV/ AEUV<sup>1</sup></i>
Art. 5 EGV- Nizza	Subsidiaritätsprinzip	Art. 9 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2; Art. III-160	Art. I-11 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2; Art. III-259	Art. 3b Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 EUV-Liss.; Art. 61b AEUV-Liss.	Art. 5 EUV
–	Grundsatz der reprä- sentativen Demokratie	Art. 45 Abs. 2 S. 2	Art. I-46 Abs. 2 S. 2	Art. 8a Abs. 2 UAbs. 2 EUV-Liss.	Art. 10 EUV
–	Mitwirkung der natio- nalen Parlamente	–	–	Art. 8c EUV-Liss.	Art. 12 EUV
Art. 48 EUV-Nizza	Vertragsänderungen	Art. IV-7 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1	Art. IV-443 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1; Art. IV-444 Abs. 3 S. 1 u. 2	Art. 48 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 UAbs. 1 S. 1, Abs. 7 UAbs. 3 S. 1 EUV-Liss.	Art. 48 EUV
Art. 49 EUV-Nizza	Antrag auf Unionsmit- gliedschaft	Art. 57 Abs. 2 S. 2	Art. I-58 Abs. 2 S. 2	Art. 49 Abs. 1 S. 2 EUV-Liss.	Art. 49 EUV

<sup>17</sup> Ausführlich Albrecht Weber: Die Rolle der nationalen Parlamente in der Verfassungsentwicklung der Europäischen Union, in: Michael Wollenschläger/Eckhard Kreßel/Johann Egger (Hrsg.): Recht – Wirtschaft – Kultur. Herausforderungen an Staat und Gesellschaft im Zeitalter der Globalisierung, Berlin 2005, S. 325-334, hier S. 328-329.

EUV-Nizza/ EGV-Nizza	Regelungsgegen- stand	Konvents- entwurf	VVE (Rom)	EUV-Liss./ AEUV- Liss.	Neue Num- merierung EUV/ AEUV <sup>1</sup>
–	Unterrichtung zur Be- wertung der Durch- führung der Unionspol- itik	Art. III-161 S. 2	Art. III-260 S. 2	Art. 61c S. 2 AEUV-Liss.	Art. 70 AEUV
Art. 36 EUV-Nizza	Unterrichtung über Arbeit der Ausschüsse	Art. III-162 S. 4	Art. III-261 S. 3	Art. 61d S. 4 AEUV-Liss.	Art. 71 AEUV
Art. 65 EGV-Nizza	Justizielle Zusammen- arbeit in Zivilsachen	–	–	Art. 65 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 u. 2 AEUV- Liss.	Art. 81 AEUV
Art. 31 EUV-Nizza	Beteiligung an der Be- wertung der Tätigkeit von Eurojust	Art. 41 Abs. 2; Art. III-174 Abs. 2 UAbs. 2	Art. I-42 Abs. 2 S. 1; Art. III-273 Abs. 1 UAbs. 3	Art. 69d Abs. 1 UAbs. 3 AEUV-Liss.	Art. 85 AEUV
Art. 30 Abs. 2 EUV-Nizza	Kontrolle von Europol	Art. III-177 Abs. 2 UAbs. 2	Art. III-276 Abs. 2 UAbs. 2	Art. 69g Abs. 2 UAbs. 2 AEUV-Liss.	Art. 88 AEUV
Art. 308 EGV-Nizza	Flexibilitätsklausel	Art. 17 Abs. 2 S. 1	Art. I-18 Abs. 2	Art. 308 Abs. 2 AEUV-Liss.	Art. 352 AEUV

<sup>1</sup> Die neue Nummerierung der Vertragsartikel bezieht sich auf die Konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.

Quelle: Eigene Darstellung

Neu im Vertrag von Lissabon ist nur der Art. 8c EUV-Liss. Er nennt sechs Bereiche, in denen die nationalen Parlamente „aktiv“ zur guten Arbeitsweise der Union beitragen, unter anderem dadurch, dass sie über bestimmte Entwürfe und Anträge unterrichtet werden. Nimmt man das wörtlich, und das sollte man bei einem so wichtigen Text tun, erkennt man Folgendes: Der ‚aktive‘ Beitrag (im Gegensatz zum ‚passiven‘?) der Parlamente besteht darin, dass sie unterrichtet werden – nicht etwa, dass sie sich unterrichten. Der Artikel ist daher eine ungeschickte Deklaration. Die große politische Bedeutung der nationalen Parlamente in der Europäischen Union hebt er nicht hervor.<sup>18</sup> Art. 8a EUV-Liss. erläutert den Grundsatz der repräsentativen Demokratie. In Bezug auf nationale Parlamente ist nur angesprochen, dass die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten „gegenüber ihren nationalen Parlamenten oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen“. Das ist ein bloßer Hinweis auf das nationale Verfassungsrecht. Die nationalen Parlamente wer-

18 So aber die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zum Vertrag von Lissabon, siehe Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, in: Bundesratsdrucksache 928/07 vom 20.12.2007 = Bundesdrucksache 16/8300 vom 28.02.2008, jeweils S. 156.

den unterrichtet über Entwürfe für Vertragsänderungen im ordentlichen Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2 S. 3 EUV-Liss.). Demgegenüber ist eine Unterrichtung der nationalen Parlamente im vereinfachten Änderungsverfahren betreffend die internen Politikbereiche der Union in Art. 48 Abs. 6 EUV-Liss. nicht vorgesehen.<sup>19</sup> Vorgesehen ist ferner eine Unterrichtung über Anträge auf Unionsmitgliedschaft (Art. 49 Abs. 1 S. 2 EUV-Liss.) sowie über Inhalt und Ergebnisse der Bewertung der Durchführung der Unionspolitik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 61c S. 2 AEUV-Liss.). Die nationalen Parlamente werden „auf dem Laufenden gehalten“ über die Arbeiten des ständigen Ratsausschusses, der die Koordinierung der Maßnahmen der Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der Sicherheit fördert (Art. 61d S. 4 AEUV-Liss.). Es bleibt „im Diffusen [...], wie eng oder weit diese Berichtspflicht zu halten ist“.<sup>20</sup> Im deutschen Recht findet sich Vergleichbares in Art. 53 S. 3 Grundgesetz. Er sieht vor, dass der Bundesrat „von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten“ ist. Damit wird zwar de jure eine generelle, regelmäßige Unterrichtungsverpflichtung postuliert, die keiner Anforderung bedarf – de facto wird sie aber restriktiv gehandhabt.<sup>21</sup>

Die Vorschriften über Informationspflichten haben keine Bedeutung für nationale Parlamente, die aufgrund des nationalen Verfassungsrechts von ihren Regierungen über europäische Angelegenheiten unterrichtet werden müssen. Das gilt für Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz. Auch für die anderen Parlamente ist die Bedeutung eingeschränkt. Sie sind darauf angewiesen, dass die europäischen Institutionen ihre Unterrichtungspflichten ordnungsgemäß erfüllen. Die Unterrichtung kann vor dem Europäischen Gerichtshof nicht eingeklagt werden, weil es kein Organstreitverfahren gibt. Im Übrigen stellt sich die Frage, ob solchen Parlamenten die unmittelbare Information viel nützen kann. Wenn sie nicht einmal in der Lage sind, ihre eigene Regierung zur Information zu verpflichten, wieso sollten sie dann in der Lage sein, ihre Regierung mit Hilfe extern erlangter Informationen effektiv zu kontrollieren? Insgesamt haben die Informationspflichten vor allem symbolische Bedeutung: Sie lesen sich gut im Vertragstext, bewirken aber wenig in der Wirklichkeit.

In den Verordnungen, die Aufbau, Arbeitsweise und Aufgaben von Eurojust festlegen, sind Einzelheiten für die Beteiligung der nationalen Parlamente an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust festzulegen (Art. 69d Abs. 1 UAbs. 3 AEUV-Liss.). Wünschenswert wäre es gewesen, für die grundrechtsrelevante Institution eine strengere und klarere parlamentarische Kontrolle vorzusehen als eine „Beteiligung an der Bewertung“.<sup>22</sup> Art. 69g AEUV-Liss. beschäftigt sich mit Europol. Dessen Abs. 2 UAbs. 2 sieht vor, dass in Verordnungen unter anderem „Einzelheiten für die Kontrolle der Tätigkeiten von Europol durch das Europäische Parlament festgelegt“ werden. Nach einem Semikolon heißt es weiter nur: „an dieser Kontrolle werden die nationalen Parlamente beteiligt“. Ihre Rolle ist damit deutlich kleiner als in Bezug auf Eurojust. In der Praxis dürfte die Beteiligung auf eine bloße Unterrichtung hinauslaufen. Für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen ist vorgesehen, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen kann, durch den die Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug bestimmt werden. Der

19 Das kritisiert in Bezug auf den Vorläufer Wolff Heintschel von Heinegg, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.): Europäischer Verfassungsvertrag: Handkommentar, Baden-Baden 2007, Art. III-445 Anm. 4.

20 So zu Recht zum insoweit gleichlautenden Art. III-261 VVE Bernd Kretschmer, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-261 Anm. 2.

21 Hans Hofmann, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Axel Hopfauf (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 11. Aufl., Köln u. a. 2008, Art. 53 Anm. 11, 12.

22 So zu Recht zum Vorläufer Bernd Kretschmer, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-273 Anm. 10.

Kommissionsvorschlag wird den nationalen Parlamenten übermittelt. „Wird dieser Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nicht erlassen“ (Art. 65 Abs. 3 UAbs. 3 S. 2 AEUV-Liss.). An dieser Stelle gibt es also eine ungewöhnlich starke Position für jedes einzelne nationale Parlament, das den Vorschlag ablehnen kann, mit Wirkung für alle Mitgliedstaaten. Stark ist auch die Position der nationalen Parlamente im vereinfachten Änderungsverfahren gemäß Art. 48 Abs. 7 EUV-Liss. Vorgesehen ist eine allgemeine Brückenklause für den Übergang in die qualifizierte Mehrheit oder in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in den Fällen, in denen das Vertragsrecht ein anderes Beschlussfassungsverfahren vorsieht.<sup>23</sup> Jede vom Europäischen Rat insoweit ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten übermittelt. Wird die Initiative innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von nur einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nicht erlassen (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 S. 1 EUV-Liss.). Die Einführung dieses Vetorechts war erforderlich, denn Verfahrensvorschriften sind wichtige Bestandteile des Vertragsrechts. Die Möglichkeit, solche Vorschriften autonom zu ändern, wäre über das von den nationalen Parlamenten (jedenfalls vom Bundestag) im Ratifikationsprozess festgelegte Integrationsprogramm hinausgegangen.<sup>24</sup>

Entwürfe zur Vertragsänderung im ordentlichen Verfahren werden „den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht“ (Art. 48 Abs. 2 S. 3 EUV-Liss.). Wenn die Änderungen vom Europäischen Rat beschlossen sind, „so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein“ (Art. 48 Abs. 3 S. 1 EUV-Liss.). Damit wird auf den Europäischen Konvent Bezug genommen, in dem die Mitglieder der nationalen Parlamente die Mehrheit gestellt haben. Davon dürfte in einem künftigen Konvent schwer abzurücken sein, zumal Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EUV-Liss. in der Zusammensetzung des Konvents Vertreter der nationalen Parlamente an erster Stelle nennt. Infolgedessen ist die Vorschrift als Garant dafür zu sehen, dass die nationalen Parlamente auch bei künftigen Vertragsänderungen eine wichtige Rolle spielen.

Umfangreich geregelt ist die Rolle der nationalen Parlamente bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips. Art. 3b Abs. 3 UAbs. 2 EUV-Liss. weist nur darauf hin, dass die Organe der Union das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit anwenden.<sup>25</sup> Weiter heißt es dort: „Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.“ Später bestimmt der bereits erwähnte Art. 8c EUV-Liss. unter Buchstabe b, dass die nationalen Parlamente dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität beachtet wird. Ähnlich legt das Art. 61b AEUV-Liss. (in rechtlich überflüssiger Weise)<sup>26</sup> speziell für die Gesetzgebung in der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit fest. Schließlich regelt Art. 308 Abs. 2 AEUV-Liss., dass die Kommission die nationalen Parlamente gemäß Art. 3b Abs. 3 EUV-Liss. auf Vorschläge aufmerksam macht, die sich auf die Flexibilitätsklausel des Art. 308 AEUV-Liss. stützen. Dies hat nur deklaratorische Bedeutung.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, in: Bundesratsdrucksache 928/07 vom 20.12.2007 = Bundestagsdrucksache 16/8300 vom 28.02.2008, jeweils S. 167.

<sup>24</sup> In diesem Sinn zu Recht zum Vorläufer Wolff Heintschel von Heinegg, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. IV-444 Anm. 3.

<sup>25</sup> Ausführlich zum Vorläufer Christoph Vedder, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. I-11 Anm. 11-22.

<sup>26</sup> So zu Recht zum insoweit gleichlautenden Art. III-259 VVE Bernd Kretschmer, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-259 Anm. 5.

<sup>27</sup> So zu Recht zum Vorläufer Volker Epping, in: Vedder/Heintschel von Heinegg: Verfassungsvertrag, 2007, Art. I-18 Anm. 18.

Der Europäische Konvent hat den Frühwarnmechanismus und die Subsidiaritätskontrolle konzipiert.<sup>28</sup> Der Vertrag von Lissabon sieht Änderungen an zwei Stellen vor. Die Kommission übermittelt ihren Gesetzgebungsvorschlag an das Europäische Parlament, den Rat und die nationalen Parlamente. Die Kammern haben ab dem Zeitpunkt der Übermittlung gemäß dem Vertrag von Lissabon acht (gemäß dem Europäischen Konvent sechs) Wochen Zeit, in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Die Frist beginnt an dem Tag, an dem der Vorschlag in allen 23 Amtssprachen der Europäischen Union vorliegt. Adressaten der Stellungnahme sind der Präsident des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission. Die Rechtsfolgen kritischer Stellungnahmen der nationalen Parlamente hängen davon ab, in welcher Zahl sie abgegeben werden. Bleibt die Zahl der kritischen Stellungnahmen unterhalb eines Drittels der Gesamtzahl (bei 54 Stimmen also unter 18), so werden die Stellungnahmen von der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament berücksichtigt. Machen die kritischen Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtstimmenzahl aus, so überprüft die Kommission ihren Vorschlag. Die Schwelle ist auf mindestens ein Viertel der Stimmen (14) reduziert, wenn es sich um einen Vorschlag handelt, der sich auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bezieht. Die Kommission kann beschließen, an ihrem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Der Beschluss ist zu begründen.

Der Vertrag von Lissabon hat diesem Verfahren einen neuen Kontrollmechanismus hinzugefügt.<sup>29</sup> Art. 7 Abs. 3 des Subsidiaritätsprotokolls in der Fassung des Vertrags von Lissabon sieht für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Folgendes vor: „Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten [...] zugewiesenen Stimmen, so muss der Vorschlag überprüft werden. Nach Abschluss dieser Überprüfung kann die Kommission beschließen, an dem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Beschließt die Kommission, an dem Vorschlag festzuhalten, so hat sie in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht.“ Diese Stellungnahme wird zusammen mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Unionsgesetzgeber (Europäischem Parlament und Rat) vorgelegt, damit er sie berücksichtigt. Der Unionsgesetzgeber prüft vor Abschluss der ersten Lesung, ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Dabei berücksichtigt er die genannten Stellungnahmen. „Ist der Gesetzgeber mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament der Ansicht, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft.“ Diese letzte Einführung zeigt besonders deutlich, dass symbolisch Normen gesetzt werden: „Ist eine Mehrheit im Rat und im EP gegen ein Gesetzgebungsvorhaben, dann wird dies mangels Mehrheit ohnehin nie verabschiedet werden.“<sup>30</sup> Im Übrigen wird Selbstverständliches aufgeschrieben. Es ist ohnehin Aufgabe des Unionsgesetzgebers, eine Subsidiaritätsprüfung vorzunehmen, und im europä-

28 Ausführlich Hölscheidt: Europäischer Konvent, 2005, S. 430, 447-451.

29 Gestützt auf das Mandat für die Regierungskonferenz 2007, in: Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel), 21./22. Juni 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ratsdokument 11177/1/07 (CONCL 2), Anlage I, S. 15–30, hier S. 17 Nr. 11; auch abgedruckt bei Franz C. Mayer: Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon, in: Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 4/2007, S. 1141-1217, hier S. 1192-1217.

30 Mayer: Rückkehr der Europäischen Verfassung, 2007.

ischen Verfassungsverbund versteht es sich von selbst, dass die europäischen Organe Stellungnahmen ‚berücksichtigen‘, zu deren Abgabe das Primärrecht ausdrücklich ermächtigt.

Den nationalen Parlamenten wird allerdings außer der Option zur Stellungnahme auch eine *Klagemöglichkeit* eingeräumt. Der Gerichtshof ist nämlich gemäß Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls zuständig für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip, die „entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden“. Diese ‚Übermittlungskonstruktion‘ ist zwar im Ansatz etwas ungewöhnlich, im Übrigen folgt die Subsidiaritätsklage aber der bekannten Nichtigkeitsklage (Artt. 230-231 EGV-Nizza/Artt. 230-231 AEUV-Liss.). Die Klagebegründung darf nach dem Wortlaut des Subsidiaritätsprotokolls nur darin bestehen, Subsidiaritätsbedenken geltend zu machen. Dieses Verständnis ist jedoch zu eng. Es ist nämlich nicht sinnvoll, den Parlamenten den Einwand zu verwehren, mangels Kompetenz der Europäischen Union für einen Rechtsakt stelle sich die Frage nach einer Verletzung der Kompetenzausführungsregelung des Subsidiaritätsprinzips gar nicht.<sup>31</sup> Auch der Bundestag vertritt die Auffassung, die Geltendmachung eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip schließe die Rüge eines Verstoßes gegen die Kompetenzordnung ein.<sup>32</sup>

### **Schlussbetrachtung: Entparlamentarisierung ungebrochen**

Die nationalen Parlamente der 27 Mitgliedstaaten mit ihren 40 Kammern haben sehr unterschiedliche Traditionen, Rechtsgrundlagen und tatsächliche Einflussmöglichkeiten. Diese konkret realitätsbezogene Betrachtungsweise zeigt, wie schwierig es ist, generelle Aussagen über ‚nationale Parlamente in der EU‘ zu treffen. Solche Aussagen muss das Europarecht aber machen, weil ihm die Differenzierungsmöglichkeit fehlt. Die Aufgaben der nationalen Parlamente sind im Lauf der Integration geringer geworden. Die Parlamente bestimmen zwar noch die Grundlegung der Integration und das Primärrecht. An der Sekundärrechtsetzung sind sie indes nur unwesentlich beteiligt. Das gilt auch für den Vertrag von Lissabon. Die nationalen Parlamente sind an zahlreichen Stellen im Vertrag von Lissabon verankert. Das ist angesichts ihrer grundsätzlichen Bedeutung zu begrüßen, gegenüber dem jetzigen Rechtszustand ist es ein Fortschritt. Allerdings dürften die Informationspflichten für die nationalen Parlamente in der Praxis nicht hilfreich sein: Entweder müssen sie ohnehin von ihren Regierungen informiert werden oder ihnen wird die Kompetenz zur Regierungskontrolle fehlen. Allein die Verankerung der Parlamente im Primärrecht erhöht ihre Bedeutung nicht wesentlich. Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage werden sich rechtlich als stumpfes Schwert erweisen. Sie dürfen allerdings – klug genutzt – eine erhebliche politische Bedeutung entwickeln. Massive Kritik an der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ließe die europäischen Organe kaum unbeeindruckt. Deshalb empfiehlt sich die sogenannte Option ‚Nizza-Plus‘, wenn der Vertrag von Lissabon nicht in Kraft treten sollte: Der Vertrag von Lissabon wird demnach soweit verwirklicht, wie es ohne Änderung des Vertrags von Nizza möglich ist. Dazu kommt eine interinstitutionelle Vereinbarung auf europäischer Ebene zur Subsidiaritätskontrolle in Betracht, einhergehend mit nationalen Vorschriften.

31 Näher Hölscheidt: Europäischer Konvent, 2005, S. 430, 449-450.

32 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, Vorabfassung der Bundestagsdrucksache 16/8917 vom 23.04.2008, S. 4; Bundestagsplenarprotokoll 16/157 vom 24.04.2008, S. 16482 (A), (B).

Das Fazit lautet: Die „Tendenz zur Entparlamentarisierung des Integrationsgeschehens“<sup>33</sup> ist ungebrochen. Die nationalen Parlamente spielen in der Europäischen Union nicht die wichtige Rolle, die sie spielen sollten. Der rechtliche Parlamentarisierungsschwung des Lissabonner Vertrags ist nicht so groß, dass er die politische Praxis erreichen wird. Woran liegt das und was kann man dagegen tun? Die nationalen Parlamente agieren im europäischen Verfassungsverbund ebenso wie Kommission, Rat und Europäisches Parlament. Der Verbund ist insoweit ein geschlossenes System, als die Ausweitung der Rechte eines Akteurs die Begrenzung der Rechte eines anderen Akteurs bedingt. Erhalten also zum Beispiel die nationalen Parlamente mehr Rechte, geschieht das zwangsläufig zu Lasten der europäischen Ebene. Ein vergleichbar geschlossenes System bildet auch das nationale Europaverfassungsrecht. Jede Stärkung des nationalen Parlaments in europäischen Angelegenheiten bedingt eine Schwächung der nationalen Regierung.

Es gibt zahlreiche Vorschläge, die darauf zielen, die nationalen Parlamente im europäischen Rechtsetzungsprozess zu stärken.<sup>34</sup> Eine Überlegung ist, für eine Repräsentanz nationaler Parlamentarier auf europäischer Ebene zu sorgen, beispielsweise durch die Einrichtung einer zweiten ‚nationalen‘ Kammer beim Europäischen Parlament. Das ist problematisch sowohl im Hinblick auf die Legitimation als auch die Transparenz des Rechtsetzungsprozesses. Weiter wird daran gedacht, einmal im Jahr einen Europäischen Kongress tagen zu lassen, der sich aus Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammensetzt. Seine Aufgabe bestünde darin, zu kontrollieren, ob die Europäische Union ihre Kompetenzen einhält. Sollte ‚Kontrolle‘ als ex-post-Kontrolle verstanden werden, würde das eine Aufgabenverlagerung weg vom Europäischen Gerichtshof, der diese klassische Aufgabe der Judikative bislang wahrnimmt, hin auf den Europäischen Kongress bedeuten. Eine begleitende Kontrolle hingegen ließe sich nur schwer in den Rechtsetzungsprozess integrieren. Sie scheint auch nicht erforderlich, weil es ohnehin Aufgabe des Unionsgesetzgebers ist, die Kompetenzgrenzen der Union zu beachten. Ein anderer Vorschlag besteht darin, dass die Mitgliedstaaten im Rat nicht nur durch ihre Minister, sondern auch durch ein Mitglied des nationalen Parlaments vertreten werden. Es ist nicht ersichtlich, dass durch diese Verdoppelung der einzelnen Räte ein relevanter Vorteil für die nationalen Parlamente entstünde. Schließlich gibt es die Überlegung, für die Unionsrechtsetzung die Zustimmung der nationalen Parlamente vorzusehen. Geschähe dies generell, legte man die Rechtsetzung lahm. Sinnvoll könnte es aber sein, die Zustimmung der nationalen Parlamente in Ausnahmefällen erforderlich zu machen. Dies könnte zum Beispiel abhängig gemacht werden von einem bestimmten Quorum im Rat oder der nationalen Parlamente selbst.

33 Scheuing: Europäisierung des Grundgesetzes, 2000, S. 66.

34 Übersicht unter Bezug auf Ingolf Pernice (The Role of the National Parliaments in the European Union, in: Dimitris Melissas/Ingolf Pernice (Hrsg.): Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004, Baden-Baden 2002, S. 73-93) bei Ingo Winkelmann: Das Verhältnis von Exekutive und Gesetzgeber in der zweiten und dritten Säule der Europäischen Union, in: Rudolf Geiger (Hrsg.): Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt, Baden-Baden 2003, S. 67-87, hier S. 82-83.