

Die Rolle der nationalen Parlamente

Thomas Grob*

Die nationalen Parlamente wurden bereits in der ursprünglichen Fassung der europäischen Gründungsverträge erwähnt: Sie ernannten die Abgeordneten des damals noch als „Versammlung“ bezeichneten Europäischen Parlaments (EP)¹. Mit der Einführung der Direktwahl zum EP im Jahre 1979 verloren sie für zwei Jahrzehnte jede Erwähnung im Primärrecht. Ihnen blieb nur die indirekte Beteiligung an denjenigen Grundentscheidungen der EG bzw. EU, die der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bedürfen, also an Vertragsänderungen und dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten. Durch ein Protokoll zum Vertrag von Amsterdam² gerieten die nationalen Parlamente jedoch wieder in den Blick des Primärrechts. Dieses bis heute geltende, sogenannte Parlamentsprotokoll (PP) hielt aber schon der Europäische Rat von Laeken, der nur eineinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam tagte, für nicht mehr ausreichend³. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) sah daher eine erhebliche Stärkung der Stellung der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene vor⁴. Hierzu wurden das Parlamentsprotokoll⁵ und das Subsidiaritätsprotokoll⁶ (SP) völlig neu gefasst⁷. Herzstück der Neuregelung war die Beteiligung der nationalen Parlamente an der Subsidiaritätskontrolle. Zudem sollten sie umfangreicher als bisher direkt von den Organen der EU unterrichtet und an der Bewertung bzw. Kontrolle der Tätigkeit von Eurojust und Europol beteiligt werden. Schließlich sollte jedes nationale Parlament für bestimmte Vertragsänderungen ein ausdrückliches Vetorecht erhalten. Nach dem Scheitern des VVE sahen die Mitgliedstaaten im Mandat für die Regierungskonferenz 2007⁸ eine nochmalige, wenn auch im Ergebnis nur geringfügige Stärkung der mitgliedstaatlichen Parlamente vor⁹.

* Ich danke meinem Kollegen *Marcus Korneli* für kritische Anmerkungen zur Entwurfsfassung dieses Beitrags.

¹ Art. 138 Abs. 1 EWGV; Art. 108 Abs. 1 EAGV.

² Protokoll (Nr. 9) über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union (ABl. 1997 C 340/113; nachfolgend: PP 1997). – Die bereits dem Vertrag von Maastricht beigefügten Erklärungen (Nr. 13) zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union und (Nr. 14) zur Konferenz der Parlamente (ABl. 1992 C 191/100 und 101) gehören nicht zum Primärrecht.

³ S. zu den insoweit vom Europäischen Rat von Laeken aufgeworfenen Fragen die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union vom 15.12.2001 (Teil II, Abschnitt „Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union“). – Die Rolle der nationalen Parlamente hat sich im geltenden Recht seitdem nicht verändert; s. zu ihr *M. Schröder*, Die Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge, EuR 2002, S. 301 (302 ff.); *Lais*, Die Rolle der nationalen Parlamente in einer künftigen europäischen Verfassung, ZEuS 2003, S. 187 (190 ff.).

⁴ Das ist schon deshalb wenig erstaunlich, weil der Verfassungskonvent mehrheitlich aus Vertretern der nationalen Parlamente bestand; s. *Hölscheidt*, Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, integration 2008, S. 254 (259). – Ausführlich zur Rolle der nationalen Parlamente nach dem VVE *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 97 ff.; ferner *Altmair*, Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag, in: Derra (Hrsg.), FS J. Meyer, 2006, S. 301 (306 ff.); *Lais* (Fn. 3), ZEuS 2003, S. 200 ff.

⁵ Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (ABl. 2004 C 310/204).

⁶ Bisher Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (ABl. 1997 C 340/105); inhaltliche Neufassung als Protokoll (Nr. 2) zum VVE (ABl. 2004 C 310/207).

⁷ Die beiden Protokolle wurden zudem plakativ an die Spitze der Vertragsprotokolle gestellt.

⁸ Ratsdokument 11218/07 vom 26.6.2007 (abrufbar unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st11/st11218.de07.pdf>). – Alle in diesem Beitrag angegebenen Internetfundstellen wurden am 19.12.2008 aufgerufen.

⁹ Mandat der Regierungskonferenz 2007 (Fn. 8), Nr. 11. – S. zur Stellung der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon *Barrett*, „The king is dead, long live the king“: the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, ELRev. 2008, S. 66; *Hölscheidt* (Fn. 4), integration 2008, S. 259 ff.; *Le Barbier-Le Bris*, Le nouveau rôle des parlements nationaux: avancée démocratique ou sursaut étatiste?, RMCUE 2008,

Bevor die unionsrechtliche Stellung der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon (II.) und ihre Konkretisierung durch nationales Recht (III.) im Einzelnen analysiert werden können, ist zunächst der europarechtliche Begriff der nationalen Parlamente und Parlamentskammern zu bestimmen (I.).

I. Nationale Parlamente und Parlamentskammern im Sinne der Verträge

Wie bereits im Parlamentsprotokoll von 1997 und im VVE werden auch in der Lissabonner Neufassung der Verträge weder der Ausdruck „nationale [bzw. mitgliedstaatliche] Parlamente“ noch der Ausdruck „Kammer“ (eines Parlaments) definiert. Diese Zurückhaltung erklärt sich aus der Achtung vor der Vielfalt der einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und Parlamentsverständnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten, aufgrund derer eine für alle EU-Mitglieder einheitliche Definition kaum formuliert werden kann¹⁰.

Im Hinblick auf den Ausdruck „nationale Parlamente“ findet sich jedoch im Subsidiaritätsprotokoll ein Hinweis, der insbesondere für bundesstaatlich aufgebaute Mitgliedstaaten von Bedeutung ist. Nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 SP können die nationalen Parlamente in bestimmten Situationen die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen konsultieren. Diese – in Deutschland also die Parlamente der Bundesländer – gehören also nicht zu den nationalen Parlamenten im europarechtlichen Sinne¹¹. Abgesehen von der in Art. 6 Abs. 1 Satz 2 SP geregelten Konsultationsmöglichkeit, die nur ein Reflex der Stärkung der nationalen Parlamente ist, bleibt die Rolle der regionalen Parlamente in der EU nahezu unverändert. Zwar muss die Kommission nunmehr nach Art. 2 SP umfangreiche Anhörungen durchführen, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt, und dabei gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der vorgeschlagenen Maßnahme Rechnung tragen. Sie wird daher bei entsprechenden Vorschlägen verpflichtet sein, auch die regionalen Parlamente anzuhören. Ansonsten liegt der einzige europarechtlich geregelte Berührungspunkt zwischen diesen und dem europäischen Rechtsetzungsverfahren aber wie bisher im Ausschuss der Regionen, dem auch Mitglieder der regionalen Parlamente angehören. Allerdings ist der Ausschuss nur in bestimmten Fällen anzuhören und hat dabei nur eine beratende Funktion; zudem sind seine Mitglieder nicht an Weisungen gebunden¹².

Vor diesem Hintergrund ist es aus deutscher Sicht von großer Bedeutung, ob der Bundesrat als Kammer eines nationalen Parlaments im Sinne des Parlaments- und des Subsidiaritätsprotokolls anzusehen ist¹³, Deutschland also über ein Zweikammersystem verfügt. Die Protokolle enthalten hierfür keine Kriterien, sondern regeln nur, welche Rechtsfolgen an die Qualifizierung als Ein- bzw. Zweikammersystem geknüpft sind¹⁴. Die Einordnung selbst richtet sich somit nach dem jeweiligen nationalen Verfassungsrecht. Da sie jedoch darauf zielt, ein nationales parlamentarisches System als Ein- oder Zweikammersystem *im Sinne der Protokolle* zu qualifizieren, reicht der bloße Rückgriff auf allgemeine verfassungsrechtliche Kriterien für eine sachgerechte Lösung nicht aus. Dass der Bundesrat staatsrechtlich gesehen keine „echte“ parlamentarische Kammer ist¹⁵, steht der Einordnung des parlamentarischen Systems in Deutschland als Zweikammersystem im Sinne der Protokolle daher nicht

S. 494; Ohler, Die Organe der Union, in: Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2. Aufl. 2008, S. 60 ff.

¹⁰ Einen Überblick über die verschiedenen parlamentarischen Systeme der Mitgliedstaaten gibt Höscheidt (Fn. 4), integration 2008, S. 255 ff.

¹¹ Nach der Erklärung (Nr. 51) des Königreichs Belgien zu den nationalen Parlamenten (ABl. 2008 C 115/355) handeln allerdings aufgrund des belgischen Verfassungsrechts sowohl das Abgeordnetenhaus und der Senat des Bundesparlaments als auch die Parlamente der Gemeinschaften und Regionen – je nach den von der EU ausgeübten Befugnissen – als Bestandteil des Systems des nationalen Parlaments oder als Kammern des nationalen Parlaments.

¹² Art. 300 Abs. 4 Satz 1 AEUV (bisher: Art. 263 Abs. 5 Satz 1 EG). Die Zulässigkeit der Beeinflussung von Mitgliedern des AdR durch einzelne Gebietskörperschaften wird allerdings unterschiedlich beurteilt; s. hierzu etwa Burgi, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 263 Rn. 24; Hönle, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 263 Rn. 55.

¹³ Die Unterscheidung zwischen Ein- und Zweikammersystemen wird nur in den Protokollen, nicht in den eigentlichen Vertragstexten getroffen. Dort ist stets nur von den nationalen Parlamenten die Rede.

¹⁴ S. Art. 8 PP, Art. 7 Abs. 1 UA 2 SP.

¹⁵ BVerfGE 37, 363 (380).

entgegen. Entscheidend ist vielmehr, ob der Bundesrat in europäischen Angelegenheiten eine verfassungsrechtliche Stellung hat, die es rechtfertigt, ihn neben dem Bundestag als zweite Kammer des deutschen Parlaments anzusehen. Diese Stellung ist nach Art. 23 GG nicht schwächer ausgestaltet als diejenige des Bundestages. So ist nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG für die Übertragung von Hoheitsrechten die Zustimmung beider Organe erforderlich; zudem sind nach Art. 23 Abs. 2-7 GG sowohl Bundestag als auch Bundesrat vor der Mitwirkung der Bundesregierung an Rechtsetzungsakten der EU in die diesbezügliche Willensbildung des Bundes einzubeziehen. Insoweit gehen die Beteiligungsrechte des Bundesrates über diejenigen des Bundestages aber noch hinaus. Während dessen Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG nur zu berücksichtigen ist, ist diejenige des Bundesrates nach Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG in bestimmten Fällen *maßgeblich* zu berücksichtigen; zudem ist nach Art. 23 Abs. 6 GG die Wahrnehmung der Rechte Deutschlands als EU-Mitgliedstaat in bestimmten Fällen auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder zu übertragen. Im Hinblick auf die Einbindung der nationalen Parlamente in die Subsidiaritätskontrolle ist zudem zu berücksichtigen, dass Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip nicht nur in Bundes-, sondern gleichermaßen auch in Länderkompetenzen eingreifen können. Die Beteiligung an der Subsidiaritätskontrolle ist daher für den Bundesrat ebenso wichtig wie für den Bundestag. Daher ist der Bundesrat, obwohl verfassungsrechtlich keine „echte“ Kammer, im Sinne des Parlaments- und des Subsidiaritätsprotokolls als Parlamentskammer anzusehen¹⁶. Dementsprechend behandeln die gesetzlichen Regelungen, die die europarechtlich geschaffenen Rechte des deutschen Parlaments konkretisieren, den Bundesrat als Kammer mit gleichen Rechten wie der Bundestag¹⁷.

II. Die unionsrechtliche Stellung der nationalen Parlamente

Die augenfälligste Neuerung, die der Vertrag von Lissabon für die Rolle der nationalen Parlamente bewirkt, ist deren zusammenfassende Beschreibung in einem eigenständigen Artikel, der im EUV noch vor den Artikeln über die Organe der EU steht. Nach Art. 12 EU i.d.F. LV tragen die nationalen Parlamente aktiv zur „guten Arbeitsweise“¹⁸ der Union bei. Das soll unter anderem dadurch geschehen, dass sie von den Organen der Union unterrichtet und ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union zugeleitet werden¹⁹. Das sagt freilich weniger über einen Beitrag der nationalen Parlamente aus als über denjenigen der Unionsorgane²⁰. Die Funktion von Art. 12 EU i.d.F. LV erschöpft sich im Übrigen in reiner Symbolik: Er fasst nur an herausgehobener Stelle (allerdings unvollständig²¹) zusammen, was sich aus anderen Vorschriften der Verträge und der Vertragsprotokolle ohnehin schon ergibt²². Nach diesen Vorschriften sind die nationalen Parlamente künftig in größerem Umfang als bisher unmittelbar von den Organen der EU zu unterrichten (1.), werden in die Subsidiaritätskontrolle eingebunden (2.) und erhalten besondere Informations-, Bewertungs- und Kontrollrechte im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (3.). Zudem sind sie stärker als bisher an Vertragsänderungen und dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten beteiligt (4.). Schließlich wurde die Zusammenarbeit der nationalen Parlamente untereinander und mit dem EP neu geregelt (5.).

1. Allgemeine Unterrichtung der nationalen Parlamente

¹⁶ Ebenso *Hölscheidt*, Europäischer Konvent, Europäische Verfassung, nationale Parlamente, JöR n. F. 53 (2005), S. 429 (442 f.); *Nettesheim*, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 511 (542); *Ohler* (Fn. 9), S. 63; *Schwarze*, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, EuR 2003, S. 535 (546); a. A. *Dederer*, Die Konstitutionalisierung Europas, ZG 2003, S. 97 (106).

¹⁷ Vgl. hierzu ausführlich unten III.

¹⁸ Im Mandat der Regierungskonferenz 2007 hieß es in technokratischer Diktion noch „reibungslose Funktionsweise“.

¹⁹ Art. 12 Buchst. a) EU i.d.F. LV; ähnlich auch Buchst. e).

²⁰ Kritisch auch *Hölscheidt* (Fn. 4), integration 2008, S. 260.

²¹ In Art. 12 EU i.d.F. LV fehlt ein Hinweis auf Art. 71 Satz 4 AEUV (Unterrichtung der nationalen Parlamente über die Arbeit des Ausschusses zum Bereich der inneren Sicherheit) und auf Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV (vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren für familienrechtliche Maßnahmen mit grenzüberschreitendem Bezug).

²² S. hierzu auch *Barrett* (Fn. 9), S. 70 f.

Durch die völlige Neufassung des Parlamentsprotokolls wird die direkte Unterrichtung der nationalen Parlamente und ihrer einzelnen Kammern²³ vor allem im Hinblick auf Gesetzgebungsvorhaben der EU erheblich ausgeweitet. Nach Art. 2 Abs. 1 und 2 PP sind den Parlamenten der Mitgliedstaaten künftig sämtliche Entwürfe von Gesetzgebungsakten (Vorschläge der Kommission, Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder des EP, Anträge des Gerichtshofs oder der EIB sowie Empfehlungen der EZB) direkt zuzuleiten. Nach der derzeit noch geltenden Nr. 2 PP 1997 müssen nur die Vorschläge der Kommission für Gesetzgebungsakte i. S. v. Art. 207 Abs. 3 UAbs. 2 Satz 2 EU²⁴ rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden, und das auch nur, damit die Regierung jedes Mitgliedstaats dafür Sorge tragen kann, dass das jeweilige nationale Parlament sie gegebenenfalls (!) erhält. Allerdings leitet die Kommission schon seit September 2006 von sich aus sämtliche Entwürfe von Gesetzgebungsakten unmittelbar den nationalen Parlamenten zu und gibt diesen die Möglichkeit, zu den Vorschlägen Stellung zu nehmen²⁵. Daneben muss die Kommission nach Art. 1 PP künftig ihre Konsultationsdokumente (Grün- und Weißbücher sowie Mitteilungen)²⁶, ihr jährliches Rechtsetzungsprogramm und alle Dokumente für die Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme oder politischen Strategien den nationalen Parlamenten direkt und umgehend²⁷ zuleiten. Nach Art. 5 PP erhalten diese zudem die Tagesordnungen und Ergebnisse der Ratstagungen sowie die Protokolle derjenigen Tagungen, auf denen der Rat über Entwürfe von Gesetzgebungsakten berät, gleichzeitig mit den Regierungen der Mitgliedstaaten.

Diese umfangreiche Unterrichtung der nationalen Parlamente dient mehreren Zwecken. Sie versetzt die Parlamente der Mitgliedstaaten frühzeitig in die Lage, die Vereinbarkeit von Gesetzgebungsvorhaben mit dem Subsidiaritätsprinzip zu überprüfen. Art. 3 PP verweist dementsprechend auf das im Subsidiaritätsprotokoll geregelte Verfahren, nach dem jedes nationale Parlament einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip durch die Abgabe einer begründeten Stellungnahme rügen kann (sog. Frühwarnmechanismus)²⁸. Zudem ist die Unterrichtung der nationalen Parlamente eine Voraussetzung dafür, dass diese die Verhandlungsposition und das Abstimmungsverhalten des jeweiligen Mitgliedstaats im Rat zielgerichtet beeinflussen und kontrollieren können. Die Art und der Umfang dieser Beeinflussung bzw. Kontrolle richten sich zwar im Einzelnen nach dem jeweiligen nationalen (Verfassungs-)Recht²⁹. Ihre grundsätzliche Notwendigkeit ist allerdings auch unionsrechtlich anerkannt. Nach Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EU i.d.F. LV müssen die Vertreter der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Rat in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament (bzw. ihren Bürgerinnen und Bürgern) Rechenschaft ablegen. Zudem regelt Art. 4 PP eine entscheidende Voraussetzung für die parlamentarische Einflussnahme auf die Ratsmitglieder: Mit der Zuleitung eines Entwurfs an die nationalen Parlamente beginnt eine Sperrfrist zu laufen, während derer der Entwurf nicht zur Entscheidung auf die vorläufige Tagesordnung des Rates gesetzt und auch keine Einigung über ihn festgestellt werden darf³⁰. Diese in ähnlicher Form bereits in Nr. 3 PP 1997 vorgesehene Sperrfrist wurde durch den Vertrag von Lissabon von sechs auf acht Wochen verlängert³¹; sie kann (wie schon bisher) in dringenden, zu begründenden Fällen allerdings auch verkürzt werden. Zudem müssen

²³ Art. 8 PP.

²⁴ Die hiervon erfassten Fälle sind in Art. 7 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Rates (ABl. 2006 L 285/47) näher definiert.

²⁵ S. Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Gesetzes zum Vertrag von Lissabon (BT-Drs. 16/8300, S. 199 [200]).

²⁶ So bereits Nr. 1 PP 1997.

²⁷ Die Konsultationsdokumente sind den nationalen Parlamenten bei ihrer Veröffentlichung, die übrigen Dokumente gleichzeitig mit der Übermittlung an das EP und den Rat zuzuleiten.

²⁸ Art. 6 und 7 SP; näher dazu unten 2.

²⁹ Vgl. hierzu auch den ersten Erwägungsgrund des Parlamentsprotokolls. – Einen Überblick über die verschiedenen Kontrollverfahren gibt A. Maurer, Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent, integration 2002, S. 20 (25 ff.).

³⁰ Die Bestimmung des konkreten Fristbeginns und -endes unterliegt zahlreichen Unklarheiten; s. hierzu (am Beispiel der vergleichbaren Fristenregelung in Art. 6 Abs. 1 SP) Altmaier (Fn. 4), S. 311 ff.

³¹ Art. 4 PP in der Fassung des VVE sah – wie Nr. 3 PP 1997 – eine Frist von nur sechs Wochen vor.

künftig zwischen der Aufnahme eines Entwurfs in die vorläufige Tagesordnung des Rates und der Festlegung eines Standpunkts grundsätzlich zehn Tage liegen.

Außer im Bereich der EU-Gesetzgebungsvorhaben werden die nationalen Parlamente nach Art. 6 PP über Initiativen zur Vertragsänderung im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 7 EU i.d.F. LV unterrichtet³². Nach Art. 7 PP übermittelt ihnen zudem der Rechnungshof seinen Jahresbericht.

Auf den ersten Blick sind die neuen Regelungen des Parlamentsprotokolls für die nationalen Parlamente günstig. Das gilt vor allem für solche Parlamente, die von den Regierungen des jeweiligen Mitgliedstaats nicht oder nur unzureichend über europäische Gesetzgebungsvorhaben unterrichtet werden³³. Es ist jedoch keineswegs sicher, ob die unmittelbare und umfassende Unterrichtung in der Praxis zum gewünschten Erfolg – nämlich besseren Möglichkeiten der nationalen Parlamente, sich zu EU-Gesetzgebungsvorhaben und sonstigen für sie wichtigen Fragen zu äußern³⁴ – führen wird. Kaum ein nationales Parlament in der EU verfügt bisher über die erforderlichen sachlichen und personellen Kapazitäten, um die immense Zahl von Dokumenten gründlich zu prüfen, die ihm zur Verfügung gestellt werden³⁵. Vor diesem Hintergrund ist es symptomatisch, dass dem Bundestag künftig ausdrücklich das Recht eingeräumt wird, auf die Übermittlung von bzw. Unterrichtung zu bestimmten Arten von Dokumenten zu verzichten³⁶. Die nationalen Parlamente werden die drohende Informationsflut allenfalls dann beherrschen können, wenn sie leistungsfähige Filtermechanismen entwickeln, mit denen sie die Dokumente zügig nach ihrer jeweiligen (politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen etc.) Bedeutung klassifizieren können³⁷. Auch hierfür sind jedoch erhebliche Mittel erforderlich, zu deren Bereitstellung nicht alle Mitgliedstaaten in der Lage sein dürften³⁸. Selbst wenn es den nationalen Parlamenten gelingt, sich auf die wichtigsten Dokumente zu konzentrieren, wird ihnen eine gründliche Prüfung aber nicht in allen Fällen möglich sein. Die vorgesehene Frist von acht Wochen erscheint nämlich angesichts der häufig formalisierten und zum Teil schwerfälligen Verfahrensabläufe innerhalb der nationalen Parlamente trotz ihrer Verlängerung immer noch als zu kurz. Kann ein nationales Parlament seine Position nicht fristgerecht festlegen, so bleibt immerhin die Möglichkeit, dass der betreffende Mitgliedstaat bei der Abstimmung im Rat einen Parlamentsvorbehalt erklärt³⁹, dem Beschluss also nicht endgültig zustimmt.

2. Beteiligung an der Subsidiaritätskontrolle

Der Vertrag von Lissabon übernimmt weitgehend die Regelungen des VVE über die Beteiligung der nationalen Parlamente an der Subsidiaritätskontrolle. Gemäß Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 EU i.d.F. LV⁴⁰ achten die nationalen Parlamente nach dem im Subsidiaritätsprotokoll vorgesehenen Verfahren auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Eine rechtlich überflüssige, symbolisch aber bedeutsame Bekräftigung⁴¹ dieser allgemeinen Vorschrift enthält Art. 69 AEUV⁴² für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit, wo die Mitgliedstaaten besonders großen Wert auf

³² S. hierzu näher unten 4 a bb (2).

³³ Skeptisch aber *Hölscheidt* (Fn. 4), integration 2008, S. 261.

³⁴ S. die zweite Begründungserwägung des Parlamentsprotokolls.

³⁵ Der Bundestag erhält durch die Bundesregierung jährlich mehr als 4.000 Dokumente von den europäischen Organen; s. BT-Drs. 16/2620, S. 1; *Hölscheidt* (Fn. 16), JöR n. F. 53 (2005), S. 446. Zu den hiermit verbundenen Schwierigkeiten ausführlich *Schäfer/Roth/Thum*, Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages, integration 2007, S. 44 (45 ff.); vgl. ferner *Ritzler/Ruttloff*, Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips: Geltende Rechtslage und Reformperspektiven, EuR 2006, S. 116 (135).

³⁶ § 4 Satz 2 ZEUBBG n. F. S. hierzu näher unten III.

³⁷ Zu den vom Bundestag insoweit ergriffenen Maßnahmen *Schäfer/Roth/Thum* (Fn. 35), integration 2007, S. 47 f.

³⁸ Optimistischer *Barrett* (Fn. 9), S. 83 f.

³⁹ S. zum Parlamentsvorbehalt bei Abstimmungen im Rat *Hix*, in: Schwarze (Fn. 12), Art. 205 EG Rn. 19; *Hummer/Obwexer*, in: Streinz (Fn. 12), Art. 205 EG Rn. 49.

⁴⁰ Wortgleich: Art. I-11 Abs. 3 UAbs. 2 VVE.

die strikte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips legen⁴³. Für die übrigen Politikfelder im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht – Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung sowie justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen – gilt Art. 69 AEUV demgegenüber nicht; hier bleibt die allgemeine Regel in Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 EU i.d.F. LV anwendbar.

a) Unterrichtung der nationalen Parlamente im Hinblick auf die Subsidiaritätskontrolle

Die nationalen Parlamente können die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nur kontrollieren, wenn sie frühzeitig und umfassend über die Gesetzgebungsvorhaben der EU unterrichtet werden. Nach Art. 4 Abs. 1-3 SP sind daher die Entwürfe von Gesetzgebungsakten und die geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten zuzuleiten⁴⁴. Als Entwürfe von Gesetzgebungsakten⁴⁵ definiert Art. 3 SP⁴⁶ die auf den Erlass eines Gesetzgebungsakts zielenden Vorschläge der Kommission, Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder des EP, Anträge des Gerichtshofs, Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und Anträge der Europäischen Investitionsbank. Aus dem Kontext der anderen Bestimmungen ergibt sich, dass geänderte Entwürfe nur solche sind, die ihr jeweiliger Urheber (vor Beginn des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens) selbst geändert hat. Gedacht ist hier offensichtlich an Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 SP, wonach der Urheber eines Entwurfs diesen auf eine Subsidiaritätsrüge nationaler Parlamente hin ändern kann. Über Änderungen eines Entwurfs während des Gesetzgebungsverfahrens werden die nationalen Parlamente allerdings ebenfalls unterrichtet; nach Art. 4 Abs. 4 SP sind ihnen die legislativen Entschlüsse des EP und die Standpunkte des Rates zuzuleiten. Insoweit und hinsichtlich der Pflicht zur Zuleitung geänderter Entwürfe geht das Subsidiaritätsprotokoll über die in Art. 2 PP geregelten Informationspflichten hinaus. Für die legislativen Entschlüsse bzw. Standpunkte bleibt freilich unverständlich, warum die Zuleitungspflicht nicht auch im Parlamentsprotokoll vorgesehen ist: Ihre Übermittlung dient nicht nur der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente, sondern ermöglicht es diesen auch, die Position der Regierung des jeweiligen Mitgliedstaats bei einer erneuten Beratung des Entwurfs im Rat zu beeinflussen.

Ergänzt werden diese Unterrichtungspflichten durch die Pflicht der Kommission, die nationalen Parlamente auf Vorschläge für Gesetzgebungsakte hinzuweisen, die sich auf subsidiäre Kompetenzen i. S. v. ex-Art. 308 EG stützen (Art. 352 Abs. 2 AEUV⁴⁷). Außerdem muss die Kommission künftig nach Art. 9 Satz 1 SP ihren Jahresbericht über die Anwendung von Art. 5 EU i.d.F. LV auch den nationalen Parlamenten vorlegen.

b) Instrumente der parlamentarischen Subsidiaritätskontrolle

Das Subsidiaritätsprotokoll verleiht den nationalen Parlamenten ein politisches und ein gerichtliches Kontrollinstrument. Vor Beginn des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens können sie Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip durch die Abgabe einer begründeten Stellungnahme im Rahmen des Frühwarnmechanismus rügen. Ist das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen, können sie vor dem Gerichtshof eine Subsidiaritätsklage erheben.

⁴¹ S. hierzu *Kretschmer*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-259 Rn. 3 ff.

⁴² Inhaltsgleich: Art. III-259 VVE.

⁴³ S. *Kretschmer* (Fn. 41), Art. III-259 Rn. 6. Das Präsidium des Verfassungskonvents bezeichnete den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gar als „Kernstück des Subsidiaritätsprinzips“ (CONV 614/03, S. 6).

⁴⁴ Kommission und EP sind für die Zuleitung ihrer eigenen (ggf. geänderten) Entwürfe jeweils selbst verantwortlich; die Zuleitung der übrigen (ggf. geänderten) Entwürfe übernimmt der Rat.

⁴⁵ Gesetzgebungsakte sind nach Art. 289 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 und 2 AEUV diejenigen Rechtsakte, die gemäß dem ordentlichen oder einem besonderen Gesetzgebungsverfahren angenommen werden.

⁴⁶ Wortgleich: Art. 2 Abs. 2 PP.

⁴⁷ Inhaltsgleich: Art. I-18 Abs. 2 VVE.

aa) Frühwarnmechanismus

(1) Abgabe einer begründeten Stellungnahme (Art. 6 SP)

Hält ein nationales Parlament den Entwurf eines Gesetzgebungsakts für mit dem Subsidiaritätsprinzip unvereinbar, so kann es nach Art. 6 Abs. 1 SP gegenüber den Präsidenten des EP, des Rates und der Kommission eine begründete Stellungnahme abgeben. Dasselbe Recht hat jede Parlamentskammer. Vor der Abgabe der Stellungnahme sind gegebenenfalls die regionalen Gesetzgebungskörperschaften des jeweiligen Mitgliedstaats zu konsultieren (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 SP).

Die nationalen Parlamente können ihre begründete Stellungnahme nur innerhalb einer Frist von acht Wochen nach der Übermittlung (gemeint ist die Zuleitung nach Art. 4 SP) des Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in den Amtssprachen der Union⁴⁸ abgeben. Diese Frist wurde gegenüber dem VVE zwar um zwei Wochen verlängert. Sie ist aber aus den bereits dargelegten Gründen⁴⁹ und insbesondere deshalb, weil die nationalen Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle eng zusammenarbeiten müssen⁵⁰, immer noch kaum angemessen⁵¹. Bei umfangreichen Entwürfen und bei solchen, deren Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip schwierige (und damit in der Regel strittige) tatsächliche oder rechtliche Fragen aufwirft, bleibt den nationalen Parlamenten zu wenig Zeit für eine fundierte Prüfung, geschweige denn beispielsweise für Anhörungen. Gerade derartige Entwürfe werden aber die nationalen Parlamente zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme herausfordern. Eine Verkürzung der Frist für dringliche Gesetzgebungsvorhaben ist, anders als in Art. 4 Satz 1 PP, nicht vorgesehen. Allerdings kann der Rat in ordnungsgemäß begründeten dringenden Fällen schon vor Ablauf der Frist eine Einigung über den Entwurf eines Gesetzgebungsakts feststellen⁵². Die nationalen Parlamente werden die Achtwochenfrist daher in dringenden Fällen nicht ausschöpfen können, wenn sie sicherstellen wollen, dass der Rat ihre Stellungnahme bei seiner Beschlussfassung berücksichtigt. Allerdings kann ein Parlament seine (vorläufigen) Bedenken schon vor der Abgabe seiner Stellungnahme der Regierung des betreffenden Mitgliedstaats mitteilen. Diese kann bzw. muss den Bedenken dann bei der entsprechenden Ratssitzung, notfalls durch die Erklärung eines Parlamentsvorbehalts⁵³, Rechnung tragen.

Art. 6 Abs. 1 SP erwähnt, anders als Art. 4 SP, nicht auch die geänderten Entwürfe. Daraus lässt sich schließen, dass die nationalen Parlamente ihre begründete Stellungnahme nur zum ursprünglichen Entwurf eines Rechtsakts und damit nur einmal abgeben können. Diese Beschränkung ist sachgerecht⁵⁴. Die nationalen Parlamente haben so die Möglichkeit, ihre Bedenken dem jeweiligen Urheber des Entwurfs darzulegen, werden aber zugleich dazu angehalten, ihre Auffassung möglichst umfassend zu begründen. Ihre Einbindung in die Subsidiaritätskontrolle führt somit zu keiner nennenswerten Verzögerung des europäischen Gesetzgebungsverfahrens. Hinzu kommt, dass sich der Urheber eines Entwurfs, der diesen auf eine begründete Stellungnahme der nationalen Parlamente hin schon einmal geändert hat, ohne dabei allen vorgetragenen Bedenken Rechnung zu tragen, durch eine erneute Stellungnahme kaum zu einer weiteren Änderung seines Entwurfs bewegen lassen dürfte. Schließlich können die nationalen Parlamente ihre nicht berücksichtigten Bedenken nach Abschluss des

⁴⁸ Die klarstellende Formulierung „in den Amtssprachen der Union“ wurde erst durch den Vertrag von Lissabon eingefügt.

⁴⁹ S. oben 1 (zu der vergleichbaren Frist nach Art. 4 PP).

⁵⁰ S. hierzu näher unten (2).

⁵¹ Vgl. F. C. Mayer, Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon, ZaöRV 2007, S. 1174; zur früheren Sechswochenfrist *Altmaier* (Fn. 4), S. 322; *Davies*, The post-Laeken division of competences, ELRev. 2003, S. 686 (695: „merest blinking of an eye by the standards of many national political processes“). Diese Frist hielten zahlreiche nationalen Parlamente für zu kurz; s. COSAC Report on the results of COSAC's Pilot project on the 3rd Railway Package to test the „Subsidiarity early warning mechanism“, S. 8 (vorgelegt am 17./18.5.2005, abrufbar unter <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/pilotproject>).

⁵² Art. 4 Satz 3 PP.

⁵³ S. zu dieser Möglichkeit bereits oben 1. a. E.

⁵⁴ Die Arbeitsgruppe IV (Rolle der einzelstaatlichen Parlamente) des Verfassungskonvents befürwortete allerdings ein Recht auf erneute Stellungnahme zu wesentlich geänderten Entwürfen; s. Bericht vom 22.10.2002 (CONV 353/02), S. 11.

Gesetzgebungsverfahren durch die Erhebung einer Subsidiaritätsklage geltend machen⁵⁵.

Die nationalen Parlamente können mit ihrer begründeten Stellungnahme Verstöße jeglicher Art gegen das Subsidiaritätsprinzip geltend machen. Sie können daher jedenfalls rügen, dass die EU in einem Bereich, der nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fällt, tätig werden will, obwohl die Mitgliedstaaten die geplanten Maßnahmen ausreichend verwirklichen können bzw. die Union sie nicht besser als die Mitgliedstaaten verwirklichen kann. Ferner können sie geltend machen, ein Entwurf sei im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip nicht entsprechend den Anforderungen von Art. 5 SP begründet⁵⁶. Die Einhaltung der Begründungspflicht gehört aufgrund des Verweises in Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 Satz 1 EU i.d.F. LV zur korrekten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Ausgeschlossen ist demgegenüber die Rüge einer Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips⁵⁷. Im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 EU i.d.F. LV, der ausdrücklich vorsieht, dass die nationalen Parlamente auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips achten, enthält Art. 5 Abs. 4 UAbs. 2 EU i.d.F. LV für das Verhältnismäßigkeitsprinzip keine vergleichbare Regelung. Ein entsprechendes Rügerecht der nationalen Parlamente folgt auch nicht daraus, dass das Subsidiaritätsprotokoll auch die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit betrifft und in Art. 5 eine Pflicht zur Begründung von Entwürfen auch im Hinblick auf diesen Grundsatz vorsieht⁵⁸. Art. 6 SP, in dem die Abgabe der begründeten Stellungnahmen geregelt ist, erwähnt nämlich nur das Subsidiaritätsprinzip. Zu erwägen ist allerdings, ob die nationalen Parlamente auch das Fehlen jeglicher Kompetenz der EU für die geplante Maßnahme rügen können⁵⁹. Einen Ansatzpunkt dafür könnte die in Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EU i.d.F. LV genannte Voraussetzung bieten, dass die Maßnahme in den Bereich der nichtausschließlichen Zuständigkeit der Union fallen muss: Diese Voraussetzung ist auch dann nicht erfüllt, wenn die Union über keinerlei Zuständigkeit für den Erlass der fraglichen Maßnahme verfügt. Da sie aber den Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips umschreibt, liegt der Einwand nahe, ihre Nichterfüllung führe zur Unanwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips, so dass gegen dieses auch nicht verstoßen werden könne⁶⁰. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass ein Handeln der Union ohne jegliche Zuständigkeit mindestens ebenso stark in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten eingreifen kann wie ein Tätigwerden, das gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt⁶¹. Verneint man gleichwohl die Möglichkeit, das Fehlen jeglicher Unionskompetenz im Frühwarnmechanismus zu rügen, so muss das konsequenterweise auch für die Subsidiaritätsklage gelten. Die entsprechende Unzuständigkeit der EU kann dann nur durch die „allgemeine“ Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV und damit nicht von den nationalen Parlamenten selbst geltend gemacht werden⁶². Von der dogmatischen Einschätzung ist freilich die politische Handhabung in der Praxis zu unterscheiden. Testverfahren haben gezeigt, dass

⁵⁵ S. zu dieser Klage näher unten bb).

⁵⁶ Vgl. *Mellein* (Fn. 4), S. 201 ff.

⁵⁷ Ebenso *Ritzler/Ruttloff* (Fn. 35), EuR 2006, S. 132 ff.; *Weatherill*, Better competence monitoring, ELRev. 2005, S. 23 (37 ff.), der jedoch de lege ferenda dafür plädiert, auch die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Frühwarnmechanismus zu kontrollieren. Für eine solche Kontrolle bereits de lege lata *Schwarze*, Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Struktur, Kernelemente und Verwirklichungschancen, in: ders. (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept, 2004, S. 489 (523 f.).

⁵⁸ In diese Richtung aber *Mellein* (Fn. 4), S. 197, 199; s. auch *Davies* (Fn. 51), ELRev. 2003, S. 692, der aus Art. 5 SP schließt, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Bestandteil des Subsidiaritätsprinzips sei.

⁵⁹ Vgl. – z. T. im Hinblick auf die vergleichbare Frage bei der Subsidiaritätsklage – *Altmaier* (Fn. 4), S. 319; *Calliess*, in: ders./Ruffert, Verfassung der Europäischen Union, Kommentar der Grundlagenbestimmungen (Teil I), 2006, Art. I-11 Rn. 62; *Hölscheidt* (Fn. 4), integration 2008, S. 264 (für die Subsidiaritätsklage); *Mellein* (Fn. 4), S. 200 f.; *Ohler* (Fn. 9), S. 61 f.; *Ritzler/Ruttloff* (Fn. 35), EuR 2006, S. 132; *Schwarze* (Fn. 57), S. 523. Dagegen jedoch *Götz*, Kompetenzverteilung und Kompetenzkontrolle in der Europäischen Union, in: *Schwarze* (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept, 2004, S. 43 (59).

⁶⁰ A. A. *Schwarze* (Fn. 57), S. 523, der in einem Handeln der EU ohne Rechtsgrundlage „zwangsläufig“ eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips sieht.

⁶¹ In diese Richtung auch *Mellein* (Fn. 4), S. 200; *Schwarze* (Fn. 57), S. 523.

⁶² Sofern das nationale Recht dies vorsieht, kann das Parlament in einem solchen Fall allerdings die Regierung des betreffenden Mitgliedstaats verpflichten, eine „allgemeine“ Nichtigkeitsklage wegen Unzuständigkeit zu erheben.

zahlreiche nationale Parlamente Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen dem Subsidiaritäts- und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip haben und einige von ihnen bei der Abgabe ihrer Stellungnahme daher auch auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip eingehen⁶³. Geschieht das auch in Zukunft, so werden sich die Unionsorgane bzw. Entwurfsurheber der Auseinandersetzung mit diesem Teil der Stellungnahmen kaum dauerhaft entziehen können.

In ihren Stellungnahmen werden sich die nationalen Parlamente darauf konzentrieren, die von Art. 5 SP geforderte Entwurfsbegründung im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip zu widerlegen. Diese gewinnt dadurch eine erheblich größere Bedeutung als bisher. Schon die konkrete Möglichkeit der Abgabe begründeter Stellungnahmen dürfte dazu führen, dass die Vereinbarkeit vorgeschlagener Gesetzgebungsakte mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht – wie es derzeit häufig geschieht⁶⁴ – nur durch Floskeln oder die bloße Wiedergabe des Vertragstextes „begründet“ werden. Gerade für Entwürfe, die im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip problematisch sind und für die daher eine überzeugende Begründung besonders wichtig ist, wird somit ein wirksamer Anreiz für die Entwicklung einer verbesserten Begründungskultur geschaffen⁶⁵.

(2) Berücksichtigung der begründeten Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren (Art. 7 SP)

Nach Art. 7 Abs. 1 SP müssen EP, Rat und Kommission sowie – falls der kritisierte Entwurf von einem anderen Urheber stammt – der Entwurfsurheber (Gruppe von Mitgliedstaaten, EuGH, EZB oder EIB) die begründeten Stellungnahmen „berücksichtigen“. Für die Berücksichtigung, die als solche eine Selbstverständlichkeit ist⁶⁶, mag nach dem Wortlaut eine bloße Kenntnisnahme ausreichen⁶⁷. Allerdings wird ein solches Verständnis dem Zweck des Frühwarnmechanismus und dem Anliegen, die Rolle der nationalen Parlamente zu stärken, nicht gerecht. Beide verlangen, dass ein von nationalen Parlamenten kritizierter Entwurf im Lichte der geäußerten Kritik ernsthaft überdacht wird. Die Berücksichtigung bedeutet also eine inhaltliche Prüfung der begründeten Stellungnahmen und eine Auseinandersetzung mit ihnen. Auch wenn das Subsidiaritätsprotokoll nicht verlangt, dass deren Ergebnis den betreffenden nationalen Parlamenten mitgeteilt oder es gar begründet wird, sollten die Organe bzw. Entwurfsurheber das von sich aus tun. Hierdurch tragen sie zur Bildung gegenseitigen Vertrauens und zu einem konstruktiven Dialog mit den nationalen Parlamenten bei und schaffen so eine wichtige Grundlage für die Akzeptanz ihrer Entscheidungen⁶⁸.

Weiter gehende Rechtsfolgen als die bloße Berücksichtigung nach Art. 7 Abs. 1 SP ergeben sich, wenn die Stellungnahmen der nationalen Parlamente zusammengenommen gewisse Schwellen überschreiten. Zu deren Bestimmung erhält jedes nationale Parlament nach Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 SP zwei Stimmen. In den Mitgliedstaaten mit einem parlamentarischen Zweikammersystem hat jede Parlamentskammer eine Stimme; in den Mitgliedstaaten mit einem Einkammersystem erhält die einzige Kammer zwei Stimmen⁶⁹. Erreicht die Anzahl der ablehnenden Stellungnahmen der nationalen Parlamente mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der Stimmen (derzeit also 18 Stimmen)⁷⁰, so muss der Urheber

⁶³ COSAC Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Proposal for a Council Directive on Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Religion or Belief, Disability, Age or Sexual Orientation, S. 10 (vorgelegt am 3./4. 11.2008; abrufbar unter <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/anti-discrimination.pdf>).

⁶⁴ S. hierzu *Calliess* (Fn. 59), Art. I-11 Rn. 54; *Hölscheidt* (Fn. 16), JöR n. F. (2005), S. 447.

⁶⁵ Ähnlich *ter Steeg*, Die neue Kompetenzordnung für die EU, EuZW 2003, S. 325 (328).

⁶⁶ *Hölscheidt* (Fn. 9), integration 2008, S. 263 f.

⁶⁷ Vgl. *Ritzler*, Europäische Kompetenzordnung. Reform der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2006, S. 93.

⁶⁸ S. zu einer Deutung des Frühwarnmechanismus als „Musterfall“ für die Herstellung von Legitimation durch Verfahren im Sinne Luhmanns *Mager*, Die Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, ZEuS 2003, S. 471 (482).

⁶⁹ Kritisch zu dieser Stimmenzuordnung *Davies* (Fn. 51), ELRev. 2003, S. 692.

⁷⁰ Im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht liegt die Schwelle nach Art. 7 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 SP für Entwürfe von Gesetzgebungsakten auf der Grundlage von Art. 76 AEUV bei nur einem Viertel (derzeit also 14 Stimmen). Das betrifft Entwürfe in den Bereichen Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 82-86 AEUV), Polizeiliche Zusammenarbeit

des kritisierten Entwurfs diesen überprüfen (Art. 7 Abs. 2 SP). Im Ergebnis kann er an ihm festhalten, ihn ändern oder ihn zurückziehen; die entsprechende Entscheidung muss er begründen. Auch insoweit ist eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Argumenten der nationalen Parlamente zu verlangen. Der Urheber des Entwurfs hat also darzulegen, warum er die Bedenken der nationalen Parlamente nicht teilt. Ein bloßer Verweis auf die bereits nach Art. 5 SP gegebene Begründung des Entwurfs wird hierfür schon deshalb nicht ausreichen, weil die nationalen Parlamente diese gerade für nicht überzeugend halten. Vielmehr wird der Urheber des Entwurfs versuchen müssen, die konkreten Argumente der nationalen Parlamente zu entkräften. Da die Überprüfung ergebnisoffen ist, kann selbst eine Mehrheit (oder gar die Gesamtheit) der nationalen Parlamente einen Entwurf nicht allein durch ihre begründeten Stellungnahmen scheitern lassen. Die Ablehnung durch die nationalen Parlamente kann allerdings einen so starken politischen Druck erzeugen, dass der Urheber des kritisierten Entwurfs faktisch gezwungen ist, den Entwurf zurückzuziehen oder ihn zumindest zu ändern⁷¹.

Für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren sieht der erst durch den Vertrag von Lissabon eingefügte Art. 7 Abs. 3 SP eine weitere Regelung vor. Sie greift ein, wenn die Anzahl der ablehnenden Stellungnahmen nationaler Parlamente bzw. Kammern mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der Stimmen (derzeit also 28 Stimmen) erreicht. In diesem Fall muss die Kommission⁷² ihren Entwurf überprüfen, das Ergebnis der Überprüfung aber nur dann begründen, wenn sie an ihrem Entwurf festhält (Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 Satz 1 SP). In diesem Fall muss sie in einer begründeten Stellungnahme (nochmals) darlegen, warum sie den Entwurf für mit dem Subsidiaritätsprinzip *vereinbar* hält. Ihre Stellungnahme wird zusammen mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Unionsgesetzgeber (EP und Rat) vorgelegt, der vor Abschluss der ersten Lesung die Vereinbarkeit des Gesetzgebungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip prüft⁷³. Stellt er dabei mit der Mehrheit von 55% der Mitglieder des Rates *oder* der Mehrheit der abgegebenen Stimmen im EP fest, dass der Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, wird dieser nicht weiter geprüft, ist also gescheitert.

Die neue Regelung in Art. 7 Abs. 3 SP wirft eine Reihe von Fragen auf. Was ihr Verhältnis zu Art. 7 Abs. 2 SP⁷⁴ angeht, sprechen sowohl ihr Wortlaut („außerdem“⁷⁵) als auch der Sinn des Verfahrens dafür, dass sie Art. 7 Abs. 2 SP nur ergänzen, aber nicht insgesamt verdrängen soll. Es widerspräche der erklärten Absicht, die Rolle der nationalen Parlamente zu stärken⁷⁶, wenn ausgerechnet in dem als Regelverfahren vorgesehenen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eine höhere Schwelle für die Überprüfung eines Entwurfs gelten würde als nach dem VVE. Auch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist daher ein Entwurf schon dann zu überprüfen, wenn die Anzahl der ihn ablehnenden Stimmen mindestens ein Drittel der Gesamtstimmen erreicht. Wird im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Schwelle der einfachen Mehrheit der Gesamtzahl der Stimmen erreicht, ist allerdings nur noch Art. 7 Abs. 3 SP als Spezialregelung anwendbar⁷⁷. Das wirkt sich zunächst bei der Begründung des Überprüfungsergebnisses aus. Zwar ist die unterschiedliche Beschreibung des Begründungsinhalts – nach Abs. 2 ist die *Entscheidung* zu begründen, nach Abs. 3 die Vereinbarkeit des

(Art. 87-89 AEUV) und Verwaltungszusammenarbeit (Art. 74 AEUV). – Für die Berechnung der ablehnenden Stimmen kommt es nur auf die im Ergebnis ablehnende Haltung, nicht auf die (möglicherweise einander widersprechenden) Begründungen der einzelnen nationalen Parlamente an; s. *Altmaier* (Fn. 4), S. 313; *Mellein* (Fn. 4), S. 209.

⁷¹ S. hierzu auch *Barrett* (Fn. 9), ELRev. 2008, S. 83.

⁷² Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren hat nur die Kommission das Vorschlagsrecht (s. Art. 294 Abs. 2 AEUV), so dass sie stets Urheberin des Entwurfs ist.

⁷³ In der französischen Fassung: „examiner“; in der englischen Fassung: „consider“.

⁷⁴ Ausführlich zu diesem Verhältnis *Barrett* (Fn. 9), ELRev. 2008, S. 76 ff.

⁷⁵ In der französischen Fassung: „en outre“, in der englischen Fassung: „furthermore“.

⁷⁶ S. Mandat für die Regierungskonferenz 2007 (Fn. 8), Nr. 11.

⁷⁷ Demgegenüber geht *Barrett* (Fn. 9), ELRev. 2008, S. 76, davon aus, dass Abs. 2 und Abs. 3 entweder insgesamt nebeneinander anwendbar sind oder einander vollständig ausschließen. Im letzteren Fall entstünde die Pflicht zur Überprüfung des Entwurfs im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren daher erst, wenn die ablehnenden Stellungnahmen die Schwelle der Hälfte der Stimmen erreichen.

Entwurfs mit dem Subsidiaritätsprinzip – nur terminologischer Art⁷⁸. In beiden Fällen reicht ein bloßer Verweis auf die bereits nach Art. 5 SP gegebene Begründung nicht aus; erforderlich ist vielmehr eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Argumenten der nationalen Parlamente⁷⁹. Ein sachlicher Unterschied besteht aber darin, dass die Begründungspflicht nach Abs. 2 für *alle* Entscheidungen gilt, nach Abs. 3 aber nur für diejenige, an dem Entwurf *festzuhalten*⁸⁰. Ein Grund für diese Abweichung ist nicht ersichtlich. Zumindest bei Änderungen, die die Einwände der nationalen Parlamente nicht in vollem Umfang berücksichtigen, ist eine Begründung auch im Verfahren nach Abs. 3 sinnvoll und sollte von der Kommission auch ohne entsprechende Rechtspflicht abgegeben werden⁸¹.

Ebenfalls unklar ist, inwieweit der Uniongesetzgeber die Stellungnahmen der nationalen Parlamente bei seiner Prüfung zu berücksichtigen hat. Nach Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 Buchst. a) SP sind neben der Stellungnahme der Kommission insbesondere die „angeführten Begründungen, die von einer Mehrheit der nationalen Parlamente unterstützt werden“⁸², zu berücksichtigen. Das lässt vermuten, dass nur die von den nationalen Parlamenten mehrheitlich geteilten Einzelargumente besondere Berücksichtigung verdienen. Wann eine Mehrheit in diesem Sinne erreicht sein soll, lässt das Subsidiaritätsprotokoll freilich offen. Der Wortlaut legt eine Berechnung anhand der Anzahl der Parlamente nahe. Dabei bliebe allerdings unklar, wie die Haltung eines Parlaments mit zwei Kammern zu werten ist, wenn nur eine von ihnen eine begründete Stellungnahme abgibt bzw. beide Kammern die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips unterschiedlich beurteilen. Wie auch sonst im Rahmen von Art. 7 SP sollte die Mehrheit daher anhand der Stimmen der nationalen Parlamente ermittelt werden. Allerdings ist sie nicht im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Stimmen, sondern nur in Bezug auf die Stimmenanzahl derjenigen Parlamente bzw. Kammern zu berechnen, die eine begründete Stellungnahme abgegeben haben. Anderenfalls gäbe es praktisch keine mehrheitlich geteilten Begründungen i. S. v. Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 Buchst. a) SP. Deren besondere Berücksichtigung mag im Übrigen der Konzentration der Diskussion auf die politisch wichtigsten Argumente dienen, darf sie aber nicht darauf beschränken. Abgesehen davon, dass bloße Mehrheiten kein Ersatz für die Überzeugungskraft von Argumenten sind, muss der Uniongesetzgeber die mehrheitlich geteilten Argumente nur „insbesondere“ (also: nicht ausschließlich) berücksichtigen. Auch wäre es paradox, wenn einerseits nach Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 SP jede einzelne begründete Stellungnahme insgesamt zu berücksichtigen wäre, andererseits aber bei einer Ablehnung des Vorschlags durch die Mehrheit der nationalen Parlamente nach Art. 7 Abs. 3 SP nur noch Teile der begründeten Stellungnahmen berücksichtigt werden müssten.

Überraschend sind schließlich die Mehrheiten im EP und im Rat, die nach Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 Buchst. b) SP erforderlich sind, damit ein Vorschlag wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip scheitert⁸³. Während es hierfür im EP der Mehrheit der *abgegebenen* Stimmen bedarf, ist regulär die Mehrheit der *Mitglieder des EP* erforderlich, um einen (vom Rat geänderten) Vorschlag abzulehnen⁸⁴. Im Rat sind demgegenüber die Anforderungen nach Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 Buchst. b) SP höher als im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren⁸⁵. Hier bedarf die Billigung eines

⁷⁸ A. A. Barrett (Fn. 9), ELRev. 2008, S. 78.

⁷⁹ Unklar insoweit Barrett (Fn. 9), ELRev. 2008, S. 78, 79 f., nach dem die Begründungspflicht in Abs. 3 einerseits nicht über diejenige nach Art. 5 SP hinausgeht, es aber andererseits der Kommission ermöglicht, Einwände der nationalen Parlamente zurückzuweisen und so ihre ursprüngliche Begründung nach Art. 5 SP zu ergänzen.

⁸⁰ Bei Barrett, (Fn. 9), ELRev. 2008, S. 82, klingt daher die Sorge an, die Kommission könne sich ihrer Begründungspflicht entziehen, indem sie ihren Vorschlag nur (unwesentlich) ändert.

⁸¹ Hieran hat die Kommission sogar ein Eigeninteresse, wenn man die Begründungspflicht nach Abs. 3 – wie Barrett (Fn. 9), ELRev. 2008, S. 79 f. – als Ausdruck des Grundsatzes versteht, nach dem vor einer Entscheidung beide Seiten zu hören sind.

⁸² In der französischen Fassung: „motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux“; in der englischen Fassung: „reasons expressed and shared by the majority of national Parliaments“.

⁸³ S. hierzu Barrett (Fn. 9), ELRev. 2008, S. 80 f.

⁸⁴ Art. 294 Abs. 7 Buchst. b) AEUV. Nach dem erfolgreichen Abschluss eines Vermittlungsverfahrens – also in der dritten Lesung – genügt allerdings die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 294 Abs. 13 Satz 1 AEUV).

⁸⁵ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Mehrheiten, die nach Ablauf der Übergangsfristen (ab dem 1.4.2017) für die Beschlussfassung erforderlich sein werden.

Vorschlags durch den Rat der qualifizierten Mehrheit⁸⁶, so dass ihm mindestens 55% der Mitglieder des Rats (derzeit 15 Mitglieder) zustimmen müssen. Ein Vorschlag kann demnach von einer Minderheit von etwas mehr als 45% (13 Mitglieder) abgelehnt werden. Da die qualifizierte Mehrheit aber zusätzlich voraussetzt, dass die zustimmenden Mitgliedstaaten mindestens 65% der Bevölkerung der Union ausmachen, kann auch eine kleinere Minderheit einen Entwurf scheitern lassen, wenn sie mehr als 35% der Bevölkerung der Union ausmacht und aus der nach Art. 16 Abs. 4 UAbs. 2 EU i.d.F. LV erforderlichen Sperrminorität von vier Mitgliedstaaten (knapp 15% der Ratsmitglieder) besteht. Demgegenüber scheitert ein Vorschlag im Rat nach Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 Buchst. b) SP erst dann, wenn ihn 55% der Ratsmitglieder ablehnen. Es ist schwierig, einen einleuchtenden Grund für diese Abweichungen von den sonst vorgesehenen Mehrheiten zu finden⁸⁷. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die für den Rat vorgesehene Erschwerung der Beschlussfassung. Ist ein Entwurf nach (mehrheitlicher) Ansicht des Rates mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar, kann er im weiteren Verlauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mit den üblichen Minderheiten zu Fall gebracht werden – und zwar auch dann, wenn die betreffenden Mitgliedstaaten ihn nur deshalb ablehnen, weil er nach ihrer Ansicht gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Vor diesem Hintergrund scheint Art. 7 Abs. 3 SP eine rein symbolische Funktion zu haben, da in dem von ihm geregelten Verfahren nur solche Vorschläge scheitern, die mangels Mehrheit ohnehin keine Aussicht auf Erfolg haben⁸⁸. Eine solche Einschätzung greift allerdings zu kurz. Sie berücksichtigt nicht, dass das EP einen Vorschlag im Verfahren nach Art. 7 Abs. 3 SP leichter ablehnen kann als sonst im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Es bleibt freilich abzuwarten, in welchem Umfang es von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch machen wird.

(3) Bewertung

Eine Beteiligung der nationalen Parlamente an der europäischen Gesetzgebung ist im Grundsatz nicht unproblematisch, da sie zu einer Verschränkung oder gar Verwischung der ebenenspezifischen Verantwortlichkeiten führen kann. Insbesondere wenn sie nur damit gerechtfertigt wird, dass das EP Gesetzgebungsakte der EG bzw. EU nicht ausreichend demokratisch legitimieren könne, erscheint statt einer Aufwertung der nationalen Parlamente eine Stärkung des EP vorzugswürdig⁸⁹. Scheitert das an den politischen Gegebenheiten, so kann die Beteiligung der mitgliedstaatlichen Parlamente an der europäischen Gesetzgebung in der Praxis zwar hinnehmbar sein, bleibt aber letztlich systemfremd. Der Frühwarnmechanismus zielt allerdings im Kern gerade nicht darauf, einen Gesetzgebungsakt – oder seine Ablehnung – *inhaltlich* zu verantworten⁹⁰. Vielmehr sollen die nationalen Parlamente als von Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip unmittelbar Betroffene⁹¹ an der Entscheidung darüber beteiligt werden, auf welcher Ebene eine bestimmte Regelung zu erlassen (und auch demokratisch zu

⁸⁶ Für die Billigung in der ersten Lesung (Art. 294 Abs. 4 AEUV) gilt mangels abweichender Regelung die Grundregel von Art. 16 Abs. 3 EU i.d.F. LV; für die Billigung in der zweiten oder dritten Lesung (Art. 294 Abs. 8 Buchst. a) und Abs. 13 Satz 1 AEUV) ist ausdrücklich die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen.

⁸⁷ *Barrett* (Fn. 9), *ELRev.* 2008, S. 81, führt insoweit Unterschiede in der Integrationsfreundlichkeit des EP einerseits und des Rates andererseits an. Diese können aber allenfalls erklären, warum für beide Organe unterschiedliche Mehrheitsanforderungen vorgesehen sind. Die Abweichungen von den sonst geltenden Anforderungen machen sie nicht plausibel.

⁸⁸ In diese Richtung *Barrett* (Fn. 9), *ELRev.* 2008, S. 83; *Hölscheidt* (Fn. 9), *Integration* 2008, S. 263; *F. C. Mayer* (Fn. 51), *ZaöRV* 2007, S. 1141 (1175).

⁸⁹ Vgl. hierzu *Ruffert*, *Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft: Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung*, *EuR* 2004, S. 165 (181); *M. Schröder* (Fn. 3), *EuR* 2002, S. 314 ff.; in diese Richtung auch *Lais* (Fn. 3), *ZEuS* 2003, S. 215.

⁹⁰ *A. A. Mager* (Fn. 68), *ZEuS* 2003, S. 483. Dass es nicht um die inhaltliche Legitimation des Gesetzgebungsakts geht, wird besonders deutlich, wenn die nationalen Parlamente ein EU-Gesetzgebungsvorhaben wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip ablehnen, dann aber nationale Regelungen mit vergleichbarem Inhalt erlassen.

⁹¹ Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip gehen in aller Regel zu Lasten der nationalen (oder regionalen) Parlamente. *Le Barbier-Le Bris* (Fn. 9), *RMCEU* 2008, S. 495, spricht insoweit plastisch von kommunizierenden Röhren. Vgl. auch *Calliess* (Fn. 59), Art. I-11 Rn. 63; *Ruffert* (Fn. 89), *EuR* 2004, S. 182; *M. Schröder*, *Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konventsentwurf für eine europäische Verfassung*, *JZ* 2004, S. 8 (12).

legitimieren) ist. Sie können aus eigener Anschauung und gegebenenfalls besser als die Unionsorgane einschätzen, mit welchen nationalen Maßnahmen das auf europäischer Ebene verfolgte Ziel besser verwirklicht werden könnte. Insoweit ist die Einbindung der nationalen Parlamente in die Subsidiaritätskontrolle grundsätzlich positiv zu bewerten⁹².

Eine andere Frage ist, ob der Frühwarnmechanismus in seiner konkreten Ausgestaltung zu einer effektiveren Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beitragen kann. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist erfüllt: Die nationalen Parlamente werden zu einem Zeitpunkt in das europäische Gesetzgebungsverfahren eingebunden, in dem ein Entwurf noch verhältnismäßig einfach geändert oder zurückgezogen werden kann, das „Gesetzgebungsseisen“ also noch heiß ist⁹³. Die Möglichkeit, unmittelbar (wenn auch sachlich beschränkt) auf das europäische Gesetzgebungsverfahren einzuwirken, dürfte zudem das Interesse der nationalen Parlamente an einer Auseinandersetzung mit europapolitischen Fragestellungen wachsen lassen. Allerdings wird das nur in dem Umfang geschehen, in dem die Verhinderung oder Entschärfung eines europäischen Gesetzgebungsvorhabens für die nationalen Parlamente politisch vorteilhaft ist. Manchem nationalen Parlament mag die Aussicht, ein unpopuläres Rechtsetzungsvorhaben nach „Brüssel“ abschieben zu können, attraktiver erscheinen als das Bestehen auf der strikten Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips⁹⁴. Bei der Entscheidung über die Abgabe einer Stellungnahme kann auch die Loyalität der Parlamentsmehrheit gegenüber der jeweiligen Regierung ein wichtiger Gesichtspunkt sein⁹⁵. Das gilt allerdings nicht für die zweiten Parlamentskammern, und zudem kann das jeweilige nationale Recht die Abgabe einer Stellungnahme durch die erste Kammer auch auf Antrag einer Minderheit ermöglichen.

Auch im Hinblick auf die Folgen der begründeten Stellungnahmen besteht kein Anlass, den Frühwarnmechanismus allzu skeptisch zu beurteilen. Zwar können die nationalen Parlamente rechtlich gesehen keine Änderung oder gar Rücknahme eines Entwurfs erzwingen, sondern nur dessen Überprüfung⁹⁶. Aber je mehr Parlamente das Gesetzgebungsvorhaben ablehnen, desto stärker wird der politische Druck auf den Urheber des Entwurfs, diesen als Ergebnis der Überprüfung zu ändern oder zurückzuziehen⁹⁷. Auch ohne derartigen politischen Druck ist die in Art. 7 Abs. 2 und 3 SP vorgesehene nochmalige Subsidiaritätsprüfung aber nicht sinnlos. Wer sie für überflüssig erachtet, weil ohnehin jeder Entwurf schon vorab auf seine Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip hin überprüft werden muss⁹⁸, hält den EU-Gesetzgeber für unfehlbar oder unbelehrbar – beides ist unrealistisch. Zuzugestehen ist allerdings, dass der Erfolg des Frühwarnmechanismus in erheblichem Umfang davon abhängen wird, wie aufgeschlossen insbesondere die Unionsorgane für die kritischen Argumente der nationalen Parlamente sein werden.

Unabhängig davon, wie man seinen Beitrag zu einer effektiveren Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips einschätzt, bietet der Frühwarnmechanismus den nationalen Parlamenten jedenfalls einen starken Anreiz zu einer erheblichen Intensivierung ihrer Zusammenarbeit. Nur so bestehen realistische Aussichten, die für die Überprüfung eines Gesetzgebungsvorhabens erforderlichen Schwellen zu erreichen und durch eine enge Abstimmung der begründeten Stellungnahmen eine insgesamt überzeugende Argumentation zu entwickeln⁹⁹. Nicht zuletzt ist die Zusammenarbeit auch Ausdruck der interparlamentarischen Solidarität, auf die schlechter ausgestattete nationale Parlamente dringend angewiesen sind. Erste praktische Schritte zur Verstärkung ihrer Zusammenarbeit haben die nationalen Parlamente bereits unternommen; als Beispiel sei die Einrichtung der interparlamentarischen

⁹² Ebenso *Davies* (Fn. 51), *ELRev.* 2003, S. 696 f. („logical choice“); allerdings kritisiert er die dadurch bewirkte Schwächung des EP. *Lais* (Fn. 3), *ZEuS* 2003, S. 213 f., hält demgegenüber die Einbeziehung der nationalen Parlamente gerade wegen ihres Eigeninteresses an der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips für problematisch.

⁹³ *Hölscheidt* (Fn. 16), *JöR n. F.* 53 (2005), S. 448.

⁹⁴ Vgl. *Ritzer/Rutloff* (Fn. 35), *EuR* 2006, S. 136.

⁹⁵ *Barrett* (Fn. 9), *ELRev.* 2008, S. 83; *Lais* (Fn. 3), *ZEuS* 2003, S. 214; *F. C. Mayer* (Fn. 51), *ZaöRV* 67 (2007), S. 1174.

⁹⁶ Kritisch daher *Lais* (Fn. 3), *ZEuS* 2003, S. 214.

⁹⁷ *Hölscheidt* (Fn. 9), *integration* 2008, S. 264.

⁹⁸ Anklänge in diese Richtung bei *Hölscheidt* (Fn. 9), *integration* 2008, S. 263.

⁹⁹ Vgl. *Altmaier* (Fn. 4), S. 313.

Datenbank IPEX genannt¹⁰⁰. Die stärkere Vernetzung der nationalen Parlamente könnte im Übrigen dazu beitragen, dass sich auf der Ebene der Mitgliedstaaten ein echter transnationaler Diskurs über europapolitische Themen entwickelt. Der Frühwarnmechanismus ist daher – abgesehen von einzelnen Schwachstellen wie insbesondere der zu kurzen Stellungnahmefrist – auch in seiner konkreten Ausgestaltung überwiegend positiv zu bewerten.

bb) Subsidiaritätsklage (Art. 8 SP)

Nach Art. 8 Abs. 1 SP ist der Gerichtshof für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip zuständig, die von einem Mitgliedstaat gemäß Art. 263 AEUV erhoben oder entsprechend seiner Rechtsordnung im Namen seines nationalen Parlaments bzw. einer von dessen Kammern übermittelt werden¹⁰¹. Die erste Variante dieser Vorschrift ist rechtlich überflüssig, da die Mitgliedstaaten Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip – wie bisher – auch mit der „allgemeinen“ Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV geltend machen können¹⁰². Eine echte Neuerung bewirkt aber die zweite Variante. Sie ermächtigt die Mitgliedstaaten, ihren Parlamenten (bzw. Parlamentskammern) durch das nationale Recht ein Klagerecht vor dem Gerichtshof zu verleihen und so den Kreis der nach Art. 263 AEUV (materiell) Klageberechtigten zu erweitern. Die förmliche Klageerhebung beim Gerichtshof obliegt zwar dem jeweiligen Mitgliedstaat¹⁰³, doch „übermittelt“ dieser sie „im Namen seines Parlaments“¹⁰⁴. Die Klage ist daher eine solche des jeweiligen nationalen Parlaments¹⁰⁵. Daher ist es konsequent, diesem die sonstige Prozessführung, insbesondere die inhaltliche Gestaltung der Schriftsätze und die Prozessvertretung vor dem Gerichtshof, zu übertragen¹⁰⁶.

(1) Zulässigkeit der Klage

Da mit der Subsidiaritätsklage nur Gesetzgebungsakte, nicht aber die sonstigen in Art. 263 Abs. 1 AEUV genannten Handlungen angegriffen werden können, sind nur das EP und der Rat zulässige Klagegegner (s. Art. 289 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 und 2 AEUV). Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere die Klagfrist, ergeben sich aus Art. 263 AEUV. Unterschiedlich wird insoweit die Notwendigkeit einer Klagebefugnis beurteilt. Nach einer Ansicht soll die Subsidiaritätsklage den Kompetenzbereich der nationalen Parlamente schützen. Sie diene damit dem subjektiven Rechtsschutz und sei daher nur zulässig, wenn das klagende Parlament von der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips selbst betroffen sei¹⁰⁷. Mit der Gegenansicht ist jedoch davon auszugehen, dass die nationalen Parlamente im Ergebnis den privilegierten Klägern gleichgestellt sind¹⁰⁸. Die Notwendigkeit einer Klagebefugnis entfällt zwar nicht schon wegen der Klageübermittlung durch einen

¹⁰⁰ Die Datenbank IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange) wurde im Jahr 2006 eingerichtet und ist nach Kommissionsdokumenten strukturiert. Zu diesen können die nationalen Parlamente ihre Stellungnahmen, insbesondere im Hinblick auf Fragen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, in eigener Verantwortung in die Datenbank einstellen. Seit dem 1.10.2008 werden auch alle Antworten der Kommission auf Stellungnahmen der nationalen Parlamente in IPEX eingestellt. Zudem enthält IPEX ein Kalendarium interparlamentarischer Aktivitäten. Die Datenbank ist unter www.ipex.eu öffentlich und kostenfrei zugänglich.

¹⁰¹ Nach Art. 8 Abs. 2 SP hat auch der Ausschuss der Regionen – allerdings beschränkt auf die Gesetzgebungsakte, vor deren Erlass er anzuhören ist – das Recht zur Erhebung der Subsidiaritätsklage.

¹⁰² Ebenso *Kees*, Die Rechtsnatur der Subsidiaritätsklage nach dem Europäischen Verfassungsvertrag, ZEuS 2006, S. 423 (438: „kaum mehr als politische Kosmetik“); *Nettesheim* (Fn. 16), EuR 2004, S. 541.

¹⁰³ *Weatherill* (Fn. 57), ELRev. 2005, S. 40, hält dies für unzumutbar und plädiert daher für ein direktes Klagerecht der nationalen Parlamente. Differenzierend *Mellein* (Fn. 4), S. 254 ff.

¹⁰⁴ Zur prozessrechtlichen Einordnung dieser Konstruktion *Kees* (Fn. 102), EuR 2006, S. 430 (bloße Prozessvertretung); *Nettesheim* (Fn. 24), EuR 2004, S. 542 (Prozessführungsbefugnis der nationalen Regierungen); *Ritzler/Ruttloff* (Fn. 35), EuR 2006, S. 131 (mittelbare Prozessführungsbefugnis der nationalen Parlamente); *Ruffert* (Fn. 89), EuR 2004, S. 182 (Klagebefugnis der Mitgliedstaaten in Prozessstandschaft für das jeweilige nationale Parlament).

¹⁰⁵ Vgl. *Mellein* (Fn. 4), S. 254 ff.; *Molsberger*, Die Bedeutung der Subsidiaritätsklage des Europäischen Verfassungsvertrags für die Länder, VBIBW 2005, S. 169 (170 f.); *Vedder*, in: ders./Heintschel von Heinegg, (Fn. 41), Art. I-11 Rn. 20.

¹⁰⁶ Dem entsprechen die diesbezüglichen Regelungen des deutschen Rechts (s. zu diesen unten III um Fn. 179); s. etwa auch Art. 88-6 Abs. 2 n. F. der französischen Verfassung.

¹⁰⁷ *Kees* (Fn. 102), ZEuS 2006, S. 431 ff.

Mitgliedstaat und damit einen privilegierten Kläger. Art. 8 SP enthält aber keinen Hinweis auf die Notwendigkeit einer Klagebefugnis, so dass diese sich nur aus Art. 263 AEUV ergeben könnte, der die nationalen Parlamente jedoch nicht erwähnt. Demnach könnte die Klagebefugnis nur noch aus einer Analogie zu Art. 263 Abs. 3 AEUV hergeleitet werden. Insoweit ist aber bereits fraglich, ob eine planwidrige Regelungslücke vorliegt. Zudem lässt sich das Klagerecht nicht konsequent auf die selbst betroffenen Parlamente bzw. Parlamentskammern beschränken. Erlässt die EU einen Gesetzgebungsakt über eine Materie, für die nach deutschem Recht die Länder die Gesetzgebungskompetenz haben, sind die Landesparlamente betroffen, die aber kein Klagerecht nach Art. 8 SP haben. Der Bundesrat hat zwar ein solches Klagerecht, ist aber nicht selbst betroffen, weil er weder an der Landesgesetzgebung beteiligt ist noch aus Vertretern der Landesparlamente besteht¹⁰⁹. Weist man das Klagerecht dennoch anhand der innerstaatlichen Kompetenzverteilung der einen oder anderen Kammer zu, ergeben sich Unstimmigkeiten mit dem Frühwarnmechanismus. Für diesen läge es aufgrund seines engen funktionalen Zusammenhangs mit der Subsidiaritätsklage nahe, das Recht zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme in vergleichbarer Weise zuzuordnen. Dann könnte aber nur noch eine der beiden Kammern eine begründete Stellungnahme abgeben, was das Erreichen der in Art. 7 SP vorgesehenen Schwellen erschweren würde.

Die Subsidiaritätsklage können nicht nur diejenigen Parlamente erheben, die den Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip bereits im Frühwarnmechanismus geltend gemacht haben¹¹⁰. Ein derart verstandenes Rechtsschutzbedürfnis würde die Klageerhebung selbst dann ausschließen, wenn erst eine Änderung im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens dazu führt, dass der Gesetzgebungsakt gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt¹¹¹. Zudem bestünde die Gefahr von „Vorratsstellungen“ im Frühwarnmechanismus, die nur abgegeben werden, um das Klagerecht zu sichern¹¹². Schließlich sollten die nationalen Parlamente bei der Klage nicht schlechter gestellt sein als die Regierungen der Mitgliedstaaten, die die Nichtigkeitsklage auch gegen solche Rechtsakte erheben können, denen sie im Rat zugestimmt haben¹¹³.

(2) Begründetheit der Klage

Die Klage ist nur begründet, wenn der angegriffene Gesetzgebungsakt gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Hierfür gelten dieselben Voraussetzungen wie im Frühwarnmechanismus¹¹⁴. Verstöße gegen andere Prinzipien oder Rechtsvorschriften können mit der Subsidiaritätsklage nicht gerügt werden. Die nationalen Parlamente haben daher keine unionsrechtliche Handhabe, Verstöße gegen die Vorschriften des Subsidiaritätsprotokolls – etwa eine Verletzung der Überprüfungspflicht nach Art. 7 Abs. 2 bzw. Abs. 3 SP – selbst geltend zu machen¹¹⁵. Allerdings sind die Bestimmungen über die Beteiligung der nationalen Parlamente an der Subsidiaritätskontrolle wesentliche Formvorschriften i. S. v. Art. 263 Abs. 2 AEUV. Wird ein Gesetzgebungsakt unter Verstoß gegen diese Bestimmungen erlassen, können die Mitgliedstaaten ihn daher mit der Nichtigkeitsklage angreifen. Ob die Mitgliedstaaten zur Erhebung einer solchen Klage auf Verlangen ihres Parlaments bzw. einer seiner Kammern verpflichtet sind, ist eine Frage des nationalen Rechts.

¹⁰⁸ *Altmaier* (Fn. 4), S. 315; *Mellein* (Fn. 4), S. 257; *Nettesheim* (Fn. 24), EuR 2004, S. 543.

¹⁰⁹ Gleichwohl will *Kees* (Fn. 102), ZEuS 2006, S. 434 Fn. 38, dem Bundesrat in einem solchen Fall ein Klagerecht einräumen.

¹¹⁰ Ebenso *Altmaier* (Fn. 4), S. 315 ff.; *Calliess* (Fn. 59), Art. I-11 Rn. 75; *Mellein* (Fn. 4), S. 252 f. Anders noch die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe I (Subsidiarität) im Konvent; s. Bericht vom 23.9.2002 (CONV 286/02), S. 7.

¹¹¹ *Altmaier* (Fn. 4), S. 315 f. – Zu denken ist auch an die Möglichkeit, dass sich während des europäischen Gesetzgebungsverfahrens die Zusammensetzung eines nationalen Parlaments und damit seine Einschätzung der Vereinbarkeit eines Entwurfs mit dem Subsidiaritätsprinzip ändert.

¹¹² *Lais* (Fn. 3), ZEuS 2003, S. 214; ihr folgend *Hölscheidt* (Fn. 16), JöR n. F. 53 (2005), S. 449.

¹¹³ EuGH, Rs. 166/78, Slg. 1979, 2575, Rn. 5 f. – Italien/Rat.

¹¹⁴ S. zu den im Frühwarnmechanismus rügefähigen Verstößen oben aa) (1).

¹¹⁵ A. A. offensichtlich *Götz* (Fn. 59), S. 61.

(3) Bewertung

Die Einführung der Subsidiaritätsklage hat den in der Praxis bereits entschiedenen¹¹⁶ Streit um die Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips¹¹⁷ endgültig obsolet werden lassen¹¹⁸. Sie hat zudem zur Folge, dass sich der EuGH künftig bei der Prüfung von Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip auf ein umfassend aufbereitetes Argumentationsmaterial stützen kann¹¹⁹: Im Regelfall wird der Klageerhebung die Abgabe begründeter Stellungnahmen im Frühwarnmechanismus vorausgehen. Die Ausweitung des Argumentationsmaterials wird nicht ohne Einfluss auf die bisher als defizitär empfundene Prüfungsdichte und Qualität der Entscheidungsbegründung bleiben¹²⁰. Ob damit auch eine inhaltliche Änderung der Rechtsprechung verbunden sein wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht zuverlässig einschätzen¹²¹.

3. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Die Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts regeln u. a. Fragen der inneren Sicherheit und des Strafrechts, die traditionell als Kernbereiche staatlicher Souveränität angesehen werden¹²². Daher überrascht es nicht, dass der Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten in diesem Politikbereich Rechte einräumt, die über ihre allgemein vorgesehene Unterrichtung und ihre Beteiligung an der Subsidiaritätskontrolle¹²³ hinausgehen¹²⁴. Er übernimmt dabei den Inhalt der einschlägigen Bestimmungen des VVE in vollem Umfang¹²⁵.

Demnach bestehen künftig erweiterte Informationspflichten zugunsten der nationalen Parlamente (und des EP). Diese sind über den Inhalt und die Ergebnisse des in Art. 70 AEUV vorgesehenen Kontrollmechanismus zur mitgliedstaatlichen Durchsetzung der Unionspolitik (sog. *peer review*)¹²⁶ zu unterrichten. Zudem müssen sie nach Art. 71 Satz 4 AEUV über die Arbeiten des im Rat eingesetzten ständigen Ausschusses zur operativen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit auf dem Laufenden gehalten werden.

Daneben werden die nationalen Parlamente an der Bewertung bzw. Kontrolle der Tätigkeiten von Eurojust und Europol beteiligt. Der Aufbau, die Arbeitsweise, der Tätigkeitsbereich und die Aufgaben dieser beiden Behörden sind durch Verordnungen festzulegen, die auch die Beteiligung der nationalen Parlamente regeln müssen¹²⁷. Diese ist für Eurojust und Europol allerdings unterschiedlich ausgestaltet. Die Tätigkeit von Eurojust ist nach Art. 85 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (nur) zu „bewerten“; hieran sind die nationalen Parlamente (wie das EP) zu beteiligen. Demgegenüber wird die Tätigkeit von Europol nach

¹¹⁶ EuGH, Rs. C-491/01, Slg. 2002, I-11453 Rn. 180 ff. – British American Tobacco.

¹¹⁷ S. zu diesem Streit nur *Callies*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 5 EGV Rn. 72 f. m. w. N.

¹¹⁸ Ebenso *Davies* (Fn. 51), ELRev. 2003, S. 692.

¹¹⁹ Vgl. *Mellein* (Fn. 4), S. 271; *Ritzler/Ruttloff* (Fn. 35), EuR 2006, S. 135; *Schwarze* (Fn. 57), S. 524.

¹²⁰ S. zu den Auswirkungen, die die Einführung der Subsidiaritätsklage auf den vom Gerichtshof anzuwendenden Prüfungsumfang hat, auch *ter Steeg* (Fn. 65), EuZW 2003, S. 328.

¹²¹ Skeptisch zu einer solchen Änderung *Götz* (Fn. 59), S. 61; optimistischer *Hofmann/Wessels*, Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, integration 2008, S. 3 (19).

¹²² Vgl. hierzu auch Bericht des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Freiheit, Sicherheit und Recht“ des Konvents, CONV 426/02, S. 22

¹²³ S. zu den Besonderheiten bei der Subsidiaritätskontrolle im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht bereits oben 2. vor a) und Fn. 70.

¹²⁴ Im Bereich des Familienrechts mit grenzüberschreitenden Bezügen ermöglicht er zudem eine Vertragsänderung im vereinfachten Verfahren; s. dazu näher unten 4. a) bb).

¹²⁵ Art. 70, 71, 85 und 88 AEUV entsprechen inhaltlich Art. III-260, III-261, III-273 und III-276 VVE. Nicht übernommen wurde Art. I-42 VVE, der aber nur eine zusammenfassende Beschreibung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts enthielt. Der Inhalt seines Abs. 2 über die Rolle der nationalen Parlamente in diesem Bereich findet sich nun in Art. 12 Buchst. c) EU i.d.F. LV.

¹²⁶ Ein Vorläufer dieses Mechanismus wird bereits erfolgreich praktiziert; s. näher hierzu *Kretschmer*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 41), Art. III-260 Rn. 1.

¹²⁷ S. für Eurojust Art. 85 Abs. 1 UAbs. 2 und 3 AEUV, für Europol Art. 88 Abs. 2 AEUV.

Art. 88 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV durch das EP „kontrolliert“; an dieser Kontrolle sind die nationalen Parlamente zu beteiligen¹²⁸. Im Einzelnen werden zwar erst die noch zu erlassenden Verordnungen zu Eurojust und Europol Klarheit darüber schaffen, welche Rolle die nationalen Parlamente insoweit spielen werden. Allerdings ist die unterschiedliche Ausgestaltung der parlamentarischen Rechte bei Eurojust und Europol schon im Ansatz wenig plausibel. Das gilt zum einen für die Beschränkung der parlamentarischen Befugnisse hinsichtlich Eurojust auf eine bloße Bewertung¹²⁹. Zum anderen wird den nationalen Parlamenten bei der Tätigkeit von Europol nur eine untergeordnete Rolle zugebilligt, obwohl gerade sie – wie die Einführung einer Kontrolle statt einer bloßen Bewertung zeigt – für besonders überwachungsbedürftig gehalten wird. Das widerspricht dem Anliegen, die nationalen Parlamente aufzuwerten. Damit ist das Grundproblem einer Beteiligung der nationalen Parlamente im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht angesprochen: Sie geht letztlich auf einen politischen Kompromiss zurück und ist der Preis für die „Vergemeinschaftung“ der bisherigen Dritten Säule der EU. Das Nebeneinander von EP und nationalen Parlamenten lässt sich allerdings nicht nur positiv als Erweiterung der Bewertung bzw. Kontrolle, sondern auch negativ als Potential für eine Konkurrenz zwischen den Parlamenten beider Ebenen deuten. Vor diesem Hintergrund ist es keineswegs sicher, ob Eurojust angemessen bewertet bzw. Europol effektiv kontrolliert werden. Auf längere Sicht erscheint es daher wünschenswert, das Nebeneinander von Zuständigkeiten in diesem Bereich aufzulösen und die Bewertungs- und Kontrollbefugnis insgesamt auf das EP zu übertragen.

4. Vertragsänderungen und Beitritt neuer Mitgliedstaaten

An den grundlegenden Entwicklungen der EU sind die nationalen Parlamente auch nach dem Vertrag von Lissabon beteiligt. Im Ergebnis hat jedes von ihnen grundsätzlich ein Vetorecht sowohl gegen Vertragsänderungen als auch gegen den Beitritt neuer Mitgliedstaaten, doch ist die Art und Weise ihrer Beteiligung an diesen Entscheidungen im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltet.

a) Vertragsänderungen

Nach derzeit noch geltendem Recht sind die nationalen Parlamente in das Vertragsänderungsverfahren auf europäischer Ebene nicht eingebunden. Sowohl reguläre Vertragsänderungen nach Art. 48 EU als auch solche in vereinfachten Verfahren¹³⁰ treten jedoch erst in Kraft, wenn alle Mitgliedstaaten sie nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert bzw. angenommen haben. Hierfür ist meist die Zustimmung des jeweiligen Parlaments erforderlich¹³¹, das somit die Vertragsänderung verhindern kann. Anders ist dies allerdings bei „kleinen Vertragsänderungen“, die die EG-Organen ohne jegliche Beteiligung nationaler Stellen vornehmen können¹³².

Art. 48 EU i.d.F. LV, der insoweit den Inhalt des VVE weitgehend unverändert übernimmt¹³³, sieht für Vertragsänderungen nunmehr ein ordentliches und zwei vereinfachte Änderungsverfahren mit jeweils unterschiedlich geregelter Beteiligung der nationalen Parlamente vor. Daneben wird es auch weiterhin andere vereinfachte Änderungsverfahren und kleine Vertragsänderungen geben¹³⁴, für die jedoch nichts

¹²⁸ Hölscheidt (Fn. 4), integration 2008, S. 261, rechnet insoweit mit einer bloßen Unterrichtung der nationalen Parlamente.

¹²⁹ Für eine strenge parlamentarische Kontrolle auch von Eurojust Kretschmer, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 41), Art. III-273 Rn. 10; ihm folgend Hölscheidt (Fn. 9), integration 2008, S. 261.

¹³⁰ S. zu solchen etwa Art. 22 Abs. 2 EG (Ergänzung der Rechts der Unionsbürger) und Art. 190 Abs. 4 UAbs. 2 EG (einheitliche Regelung des Verfahrens für die Wahl zum EP); weitere Beispiele bei Mellein (Fn. 4), S. 41 f.

¹³¹ In einigen Mitgliedstaaten kann die Exekutive jedoch zwischen dem parlamentarischen Verfahren und einem Volksentscheid wählen (s. etwa Art. 11 Abs. 1 der französischen Verfassung).

¹³² S. zu solchen Änderungen etwa Art. 175 Abs. 2 UAbs. 2 EG (Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit in bestimmten Bereichen der Umweltpolitik durch Ratsbeschluss) und Art. 245 Abs. 2 EG (Änderung der Satzung des Gerichtshofs durch den Rat).

¹³³ Art. 48 Abs. 2 bis 5 EU i.d.F. LV entsprechen Art. IV-443 VVE, Abs. 6 entspricht Art. IV-445 VVE und Abs. 7 entspricht Art. IV-444 VVE. Neu eingefügt wurden die Klarstellungen in Art. 48 Abs. 1 (Möglichkeit der Vertragsänderung im ordentlichen oder in einem vereinfachten Änderungsverfahren) und Abs. 2 Satz 2 EU i.d.F. LV (Möglichkeit der Ausdehnung oder Verringerung der Unionskompetenzen durch eine Vertragsänderung).

¹³⁴ Die in Fn. 130 bzw. Fn. 132 genannten Vorschriften werden inhaltlich weitgehend unverändert übernommen in Art. 25

anderes gilt als bisher.

aa) Ordentliches Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2-5 EU i.d.F. LV)

Im ordentlichen Änderungsverfahren ist der Rat nach Art. 48 Abs. 2 Satz 3 EU i.d.F. LV abweichend von der bisherigen Rechtslage verpflichtet, die ihm vorgelegten Entwürfe für Vertragsänderungen¹³⁵ den nationalen Parlamenten zur Kenntnis zu bringen. Deren Einflussmöglichkeiten im weiteren Verlauf des Verfahrens hängen vom Umfang der geplanten Vertragsänderung ab.

Im Regelfall wird das ordentliche Änderungsverfahren nach der sog. Konventsmethode¹³⁶ durchgeführt (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 EU i.d.F. LV): Beschließt der Europäische Rat die Prüfung der vorgeschlagenen Vertragsänderung, so beruft er hierzu einen Konvent ein. Dieser nimmt als Ergebnis seiner Prüfung im Konsensverfahren eine Empfehlung für die Regierungskonferenz an, die anschließend den Text des Änderungsvertrags endgültig festlegt. Da dem Konvent auch Vertreter der nationalen Parlamente angehören¹³⁷, können diese den Inhalt der Vertragsänderung schon in einer verhältnismäßig frühen Phase des Verfahrens beeinflussen. Dieser Einfluss sollte nicht unterschätzt werden. Zwar ist die Regierungskonferenz nicht an die Empfehlung des Konvents gebunden. Allerdings ist in der Praxis zu erwarten, dass sie sich weitgehend an der Empfehlung orientiert, zumal diese auf einem Konsens beruht, den auch die Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Konvent mitgetragen haben. Für die nationalen Parlamente ist ihre frühzeitige Einbindung vor allem deshalb von großer Bedeutung, weil sie nach derzeit noch geltendem Recht erst im nationalen Ratifikationsverfahren mit dem Änderungsvertrag befasst werden. Zu diesem Zeitpunkt steht dessen Text jedoch schon endgültig fest, so dass die Parlamente ihren jeweiligen Standpunkt nicht mehr in die Ausarbeitung des Vertragstextes einbringen können¹³⁸.

Auf die Einberufung eines Konvents kann allerdings verzichtet werden, wenn sie aufgrund des (geringen) Umfangs der geplanten Vertragsänderung nicht gerechtfertigt ist. In diesem Fall legt nach Art. 48 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 2 EU i.d.F. LV der Europäische Rat das Mandat der Regierungskonferenz fest, die den Text des Änderungsvertrags ausarbeiten soll. Die nationalen Parlamente haben damit – anders als bei der Konventsmethode – keine Möglichkeit, den Inhalt des Änderungsvertrags zu beeinflussen.

Nach Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EU i.d.F. LV treten die von der Regierungskonferenz vereinbarten Vertragsänderungen wie bisher erst in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind. Damit hat im ordentlichen Änderungsverfahren jedes nationale Parlament grundsätzlich¹³⁹ nach wie vor die Möglichkeit, eine Vertragsänderung zu verhindern.

bb) Vereinfachte Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 und 7 EU i.d.F. LV)

In den vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 und 7 EU i.d.F. LV können bestimmte Teile der Verträge ohne den Zusammentritt einer Regierungskonferenz geändert werden. In diesen Fällen beschließt der Europäische Rat selbst die Änderung¹⁴⁰.

Das Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EU i.d.F. LV ermöglicht die Änderung von Vorschriften des Dritten

Abs. 2 und 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV bzw. in Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 und 281 Abs. 2 AEUV.

¹³⁵ Das Recht zur Vorlage von Änderungsentwürfen haben nach Art. 48 Abs. 2 Satz 1 EU i.d.F. LV die Regierung jedes Mitgliedstaats, das EP und die Kommission.

¹³⁶ S. zur Konventsmethode *Einem*, Die Konventsmethode – Schlussfolgerungen nach zwei Erfahrungen, in: Derra (Hrsg.), FS J. Meyer (Fn. 4), S. 27; Göler/Marbold, Die Konventsmethode – Institutionelles Experiment oder Modell für die Zukunft?, in: Jopp/Matl, Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2005, S. 453.

¹³⁷ Neben diesen sind nach Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 EU i.d.F. LV auch Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des EP und der Kommission Mitglieder des Konvents.

¹³⁸ Dementsprechend sind im Ratifikationsverfahren Anträge unzulässig, die darauf zielen, den Text des Änderungsvertrags zu ändern; s. etwa § 82 Abs. 2 GOBT; Art. 128 Abs. 1 der Geschäftsordnung der französischen Assemblée nationale.

¹³⁹ S. zu den Ausnahmen bereits oben Fn. 131.

¹⁴⁰ Der Beschluss ist einstimmig zu fassen; die anderen EU-Organe sind je nach anzuwendendem Verfahren in unterschiedlicher Weise beteiligt (s. Art. 48 Abs. 6 UAbs. 1 Satz 2 sowie Abs. 7 UAbs. 4 EU i.d.F. LV).

Teils des AEUV über die internen Politikbereiche der Union. Hier tritt der Beschluss des Europäischen Rates erst in Kraft, wenn ihm die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben¹⁴¹. Ob ein nationales Parlament hieran im selben Umfang wie an der Ratifikation eines Änderungsvertrags zu beteiligen ist, bleibt dem Verfassungsrecht des jeweiligen Mitgliedstaats überlassen¹⁴². Da das EP jedoch vor dem Beschluss des Europäischen Rates nur angehört wird, ist es aus Gründen der demokratischen Legitimation zumindest wünschenswert, dass die Mitgliedstaaten ihre Zustimmung von der Billigung der Vertragsänderung durch ihre nationalen Parlamente abhängig machen. Das Bedürfnis hiernach wird nicht dadurch gemindert, dass der Beschluss nach Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EU i.d.F. LV zu keiner Ausdehnung der Unionszuständigkeiten führen darf. Unabhängig davon, wie die nationalen Parlamente an der Zustimmung des jeweiligen Mitgliedstaats beteiligt sind, hat das vereinfachte Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EU i.d.F. LV für sie im Vergleich zu den anderen Verfahrensarten allerdings einen Nachteil: Es ist das einzige Änderungsverfahren, in dem ihnen die geplante Änderung nicht schon im Entwurfsstadium übermittelt werden muss¹⁴³. Ein Grund hierfür ist nicht ersichtlich. Daher sollte der Europäische Rat den nationalen Parlamenten aus eigener Initiative den Änderungsentwurf übermitteln.

Das zweite vereinfachte Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 7 EU i.d.F. LV¹⁴⁴) ermöglicht für bestimmte Beschlüsse des Rates den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit¹⁴⁵ bzw. für den Erlass bestimmter Gesetzgebungsakte den Übergang von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren¹⁴⁶. Für Letzteres sieht Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV, der erst durch den Vertrag von Lissabon eingefügt wurde¹⁴⁷, eine Verfahrensvariante im Bereich familienrechtlicher Maßnahmen mit grenzüberschreitenden Bezügen vor, die jedoch hinsichtlich der Beteiligung der nationalen Parlamente nicht von dem in Art. 48 Abs. 7 EU i.d.F. LV geregelten Verfahren abweicht¹⁴⁸.

Die Besonderheit dieser Verfahrensarten gegenüber den übrigen Änderungsverfahren liegt darin, dass sie eine Vertragsänderung ohne ausdrückliche Ratifikation bzw. Zustimmung der Mitgliedstaaten nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften vorsehen. Die nationalen Parlamente verlieren somit die Möglichkeit, das Inkrafttreten einer Vertragsänderung im Rahmen des nationalen Ratifikations- bzw. Zustimmungsverfahrens zu verhindern. Dieser Verlust wird allerdings durch ein präventives Ablehnungsverfahren kompensiert: Nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 Satz 2 EU i.d.F. LV bzw. Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 Satz 2 AEUV – und damit unmittelbar kraft Unionsrechts – erhält jedes nationale Parlament (nicht aber die einzelnen Parlamentskammern) das Recht, die Vertragsänderung innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der Übermittlung der Änderungsinitiative des Europäischen Rates¹⁴⁹ an die nationalen Parlamente abzulehnen. Die Vertragsänderung darf erst beschlossen werden, wenn die Frist abgelaufen ist, ohne dass ein nationales Parlament die geplante Änderung abgelehnt hat.

¹⁴¹ Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 Satz 3 EU i.d.F. LV. Das Abstellen auf die Zustimmung anstelle der Ratifikation lässt sich damit erklären, dass die Vertragsänderung nicht von den Mitgliedstaaten vertraglich vereinbart, sondern vom Europäischen Rat beschlossen wird.

¹⁴² Nach *Ohler* (Fn. 9), S. 45, gilt für die Zustimmung Deutschlands insoweit Art. 23 I 2 GG.

¹⁴³ Auch nach deutschem Recht besteht insoweit keine Pflicht (der Bundesregierung) zur Übermittlung der geplanten Änderung an den Bundestag bzw. Bundesrat. – S. zu den Unterrichtungspflichten der Bundesregierung näher unten III.

¹⁴⁴ Art. 48 Abs. 7 EU i.d.F. LV ist nach Art. 353 AEUV unanwendbar auf Art. 311 Abs. 3 und 4, 312 Abs. 2 UAbs. 1, 352 und 354 AEUV.

¹⁴⁵ Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EU i.d.F. LV. Diese Möglichkeit besteht für den AEUV und Titel V des EUV; ausgenommen sind Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

¹⁴⁶ Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EU i.d.F. LV. Diese Möglichkeit besteht nur für den AEUV.

¹⁴⁷ Art. 269 Abs. 3 UAbs. 2 VVE ermöglichte in diesem Bereich abweichend von Art. IV-444 VVE den Übergang von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ohne jegliche Beteiligung der nationalen Parlamente.

¹⁴⁸ Unterschiede gibt es aber bei der Beschlussfassung auf europäischer Ebene: Nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 i. V. m. UAbs. 4 EU i.d.F. LV beschließt der *Europäische Rat* einstimmig und nach *Zustimmung* des EP. Demgegenüber wird der Beschluss nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV vom *Rat* einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach *Anhörung* des EP gefasst.

¹⁴⁹ Bei Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV: nach der Übermittlung des Kommissionsvorschlags (vgl. UAbs. 3).

cc) Zwischenfazit

Die Neugestaltung der Änderungsverfahren hält daran fest, dass jedes nationale Parlament grundsätzlich jede Vertragsänderung verhindern kann. Einen gewissen inhaltlichen Einfluss auf die Änderung erhalten die nationalen Parlamente aber nur im ordentlichen Änderungsverfahren, sofern die Änderung von einem Konvent vorbereitet wird. Unverständlich bleibt, warum den nationalen Parlamenten die geplante Änderung nicht in allen Änderungsverfahren bereits im Entwurfsstadium übermittelt wird.

b) Beitritt neuer Mitgliedstaaten (Art. 49 EU i.d.F. LV)

Beim Beitritt neuer Mitgliedstaaten führt der Vertrag von Lissabon für die nationalen Parlamente nur in einem Punkt zu einer Änderung gegenüber dem derzeit noch geltenden Recht: Nach Art. 49 Abs. 1 Satz 2 EU i.d.F. LV werden die nationalen Parlamente über den Beitrittsantrag unterrichtet. Wie bisher tritt das Beitrittsabkommen erst nach seiner Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten in Kraft, was grundsätzlich die Zustimmung sämtlicher nationaler Parlamente erfordert¹⁵⁰.

5. Interparlamentarische Zusammenarbeit

Die nationalen Parlamente arbeiten seit 1989 untereinander und mit dem EP in der Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC¹⁵¹) zusammen, die zweimal jährlich zusammentritt¹⁵². Gegenüber der derzeit noch geltenden Fassung des Parlamentsprotokolls¹⁵³, das in Nr. 4 bis 7 auf die COSAC Bezug nimmt¹⁵⁴, straft der Vertrag von Lissabon – wie bereits der VVE – die entsprechenden Bestimmungen des Parlamentsprotokolls und ändert sie auch inhaltlich. Der völlig neue Art. 9 PP sieht vor, dass das EP und die nationalen Parlamente gemeinsam festlegen, wie eine effiziente und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten in der EU gestaltet und gefördert werden kann. Nach Art. 10 PP kann „eine“ Konferenz der Europa-Ausschüsse – bisher wurde die COSAC namentlich erwähnt – jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag dem EP, dem Rat und der Kommission zur Kenntnis bringen. Bisher werden als besondere Tätigkeitsfelder der COSAC die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die Errichtung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die Grundrechte namentlich genannt; zudem kann die COSAC freiheits- bzw. (grund)rechtsrelevante Vorhaben zur Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts prüfen¹⁵⁵. Statt dessen wird in Art. 10 Sätze 2 und 3 PP nunmehr hervorgehoben, dass die Konferenz den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zwischen den Parlamenten (einschließlich des EP) und ihren Fachausschüssen fördert; zudem kann sie interparlamentarische Konferenzen zu Einzelthemen organisieren, insbesondere zu Fragen der GASP einschließlich der GSVP. Das dürfte die Arbeit der COSAC kaum beeinflussen, da die genannten Bereiche nur beispielhaft hervorgehobene („insbesondere“) Tätigkeitsfelder sind. Wie bisher wird schließlich die Selbstverständlichkeit bekräftigt, dass die Beiträge der Konferenz der Europa-Ausschüsse die nationalen Parlamente weder binden noch deren Standpunkt vorgereifen¹⁵⁶.

Die Bestimmungen des Parlamentsprotokolls über die interparlamentarische Zusammenarbeit haben weitgehend symbolische Funktion. Sie heben die besondere Bedeutung der COSAC hervor, sind aber keine rechtliche Voraussetzung für deren Tätigkeit¹⁵⁷. Anderes kann allenfalls für die Beteiligung des EP

¹⁵⁰ Das nationale Recht kann allerdings statt der Zustimmung des Parlaments einen Volksentscheid vorsehen (s. etwa Art. 88-5 Abs. 1 der französischen Verfassung).

¹⁵¹ Abkürzung für „Conférence des Organismes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne“. Die COSAC hat eine eigene Internetpräsenz unter www.cosac.eu.

¹⁵² S. zu Vorläufern und sonstigen Formen der Zusammenarbeit *Lais* (Fn. 3), ZEuS 2003, S. 194 ff.

¹⁵³ S. Fn. 2.

¹⁵⁴ Bereits zuvor wurde die COSAC in der Erklärung über die Konferenz der Parlamente (s. Fn. 2) erwähnt.

¹⁵⁵ Nr. 5 und 6 PP 1997.

¹⁵⁶ Art. 10 Satz 4 PP 1997.

¹⁵⁷ A. A. *Lais* (Fn. 3), ZEuS 2003, S. 195 („gewonnene Befugnisse aus dem Amsterdamer Protokoll“); A. Maurer (Fn. 29), *Integration* 2002, S. 29; ebenso das Selbstverständnis der COSAC, die das Parlamentsprotokoll in Nr. 1 Abs. 2 ihrer

an der COSAC und die Berücksichtigung der von der dieser erarbeiteten Beiträge durch die Organe der EU gelten. Die nationalen Parlamente bedürfen demgegenüber keiner europarechtlichen Ermächtigung, um untereinander zusammenzuarbeiten. Dementsprechend sind die in der Praxis genutzten Formen der interparlamentarischen Kooperation vielfältiger, als es das Parlamentsprotokoll vermuten lässt. Beispielhaft seien insoweit nur die jährlich stattfindende Konferenz der Parlamentspräsidenten¹⁵⁸ und die Teilnahme von Abgeordneten an den Sitzungen der Ausschüsse anderer Parlamente¹⁵⁹ genannt¹⁶⁰. Als wichtigste Bereiche der Zusammenarbeit haben sich der Informations- und Erfahrungsaustausch im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle in europäischen Angelegenheiten sowie die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle herausgebildet. Es ist nicht zu vermuten, dass sich die bisherige Praxis der interparlamentarischen Zusammenarbeit durch die Neufassung der einschlägigen Bestimmungen des Parlamentsprotokolls spürbar ändern wird. Erheblich stärkere Auswirkungen wird insoweit die Einführung des Frühwarnmechanismus haben, die einen deutlichen Ausbau der interparlamentarischen Zusammenarbeit erwarten lässt¹⁶¹.

III. Die Konkretisierung der unionsrechtlichen Stellung durch nationales Recht

Im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon haben die Mitgliedstaaten – wie bereits nach Abschluss des VVE – zahlreiche Vorschriften erlassen, die die unionsrechtlich geschaffene Stellung der nationalen Parlamente konkretisieren. Soweit die unionsrechtlichen Regelungen über die nationalen Parlamente hinreichend bestimmt und unbedingt, also in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar sind¹⁶², müssen inhaltsgleiche nationale Vorschriften allerdings nicht erlassen werden¹⁶³. Geschieht das dennoch, wirken die entsprechenden staatlichen Bestimmungen nur deklaratorisch. Regelungsbedarf auf nationaler Ebene entsteht jedoch insbesondere in verfahrensrechtlicher Hinsicht. In Deutschland wird das Vertragsgesetz zum Vertrag von Lissabon¹⁶⁴ durch zwei Begleitgesetze ergänzt. Das erste, verfassungsändernde Gesetz¹⁶⁵ fügt in Art. 23 GG einen neuen Absatz 1a ein, nach dem Bundestag und Bundesrat das Recht zur Erhebung der Subsidiaritätsklage nach Art. 8 Abs. 1 SP haben. Der Bundestag ist zur Klageerhebung auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet¹⁶⁶; für die Wahrnehmung der sonstigen unionsrechtlich eingeräumten Rechte des Bundestages und Bundesrates kann ein zustimmungsbedürftiges Gesetz weitere Ausnahmen vom Mehrheitsprinzip (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 und 52 Abs. 3 Satz 1 GG) zulassen. Nach Art. 45 GG n. F. kann der Bundestag künftig seinen Europaausschuss ermächtigen, die ihm unionsrechtlich verliehen Rechte wahrzunehmen. Das Kernstück des zweiten (Artikel-)Gesetzes¹⁶⁷ ist ein neues Gesetz über die Ausübung der

Geschäftsordnung (ABl. 2008 C 27/6) als Ermächtigung ansieht.

¹⁵⁸ Die Konferenz verfügt über eine eigene Internetpräsenz unter www.eu-speakers.org.

¹⁵⁹ S. etwa § 93a Abs. 6 GOBT. Einen Überblick (Stand: 1998) über die Möglichkeit der Teilnahme von Abgeordneten des EP an Ausschusssitzungen der Parlamente verschiedener Mitgliedstaaten gibt A. Maurer, *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union*, 2002, S. 304.

¹⁶⁰ S. hierzu und zu weiteren Formen der interparlamentarischen Zusammenarbeit die von der Konferenz der Präsidenten der Parlamente der EU am 21.6.2008 beschlossenen Guidelines for Inter-Parliamentary Cooperation in the European Union (www.eu-speakers.org/en/conferences/lisbon2/speakers/guidelines); ferner *Lais* (Fn. 3), ZEuS 2003, S. 196 f.

¹⁶¹ S. hierzu bereits oben 2. b) aa) (3).

¹⁶² So etwa Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 Satz 2 EU i.d.F. LV (Recht zur Ablehnung einer Initiative zur Vertragsänderung im vereinfachten Verfahren) oder Art. 6 Abs. 1 Satz 1 SP (Abgabe einer begründeten Stellungnahme).

¹⁶³ S. hierzu auch Ohler, *Die Europäische Union als Rechtssubjekt*, in: Streinz/Ohler/Herrmann (Fn. 9), S. 44.

¹⁶⁴ BGBl. 2008 II S. 1038.

¹⁶⁵ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) (BGBl. 2008 I, S. 1926). Das Gesetz tritt nach seinem Art. 2 erst an dem Tag in Kraft, an dem der Vertrag von Lissabon für die Bundesrepublik in Kraft tritt.

¹⁶⁶ Dieses Quorum wird künftig auch für Anträge des Bundestages auf abstrakte Normenkontrolle gelten; Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG wird durch das in Fn. 165 genannte Gesetz entsprechend geändert.

¹⁶⁷ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Entwurf: BT-Drs. 16/8489; nachfolgend: LV-Begleitgesetz). Ein Vorläufer wurde bereits zum VVE erlassen (BGBl. I 2005, S. 3178; nachfolgend: VVE-Begleitgesetz), trat aber – mit Ausnahme der Regelung zur

unionsrechtlich verliehenen Rechte des Bundestages und des Bundesrates (nachfolgend: BT-/BR-RechteG)¹⁶⁸, das vor allem zwei Themenkomplexe regelt. Zunächst begründet es umfangreiche Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat. Diesen muss die Bundesregierung frühestmöglich nach Beginn der Achtwochenfrist (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 SP) die ihr vorliegenden offiziellen EU-Dokumente, die zur Vorbereitung eines EU-Gesetzgebungsentwurfs erstellt wurden, zusammen mit ihren eigenen offiziellen Stellungnahmen übermitteln. Sie hat Bundestag und Bundesrat frühestmöglich über den Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens zu unterrichten und dabei mitzuteilen, ob sie den Gesetzgebungsakt für mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar hält. Zudem sind Bundestag und Bundesrat über die Vorbereitung und das Ergreifen von Initiativen zur vereinfachten Vertragsänderung nach Art. 48 Abs. 7 EU i.d.F. LV¹⁶⁹ sowie darüber zu unterrichten, ob das EP der Initiative zugestimmt und ob der Europäische Rat sie beschlossen hat¹⁷⁰. Diese Verpflichtung überschneidet sich teilweise mit den Informationspflichten der EU-Organe¹⁷¹, so dass Bundestag und Bundesrat insoweit von zwei Seiten dieselben Informationen erhalten werden. Einzelheiten der Unterrichtungen nach dem BT-/BR-RechteG sind bzw. werden in Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung einerseits und dem Bundestag¹⁷² bzw. den Ländern¹⁷³ andererseits festgelegt.

Außer den Informationspflichten der Bundesregierung regelt das BT-/BR-RechteG insbesondere verfahrensrechtliche Einzelfragen¹⁷⁴. Für die Subsidiaritätsklage sieht es neben dem bereits in Art. 23 Abs. 1a GG n. F. geregelten Viertelquorum¹⁷⁵ vor, dass bei Ablehnung der Klage durch ein Viertel der Mitglieder des Bundestages deren Auffassung auf Antrag in die Klageschrift aufzunehmen ist – mit den entsprechenden Folgen für die Erfolgsaussichten der Klage¹⁷⁶. Die Modalitäten der Beschlussfassung über die Klageerhebung durch den Bundesrat kann dieser in seiner Geschäftsordnung regeln¹⁷⁷. Insoweit wird erwogen, ob schon ein einzelnes Bundesland die Klageerhebung erzwingen kann¹⁷⁸. Die

Neufassung von § 6 EUZBBG – wegen des Scheiterns des VVE nicht in Kraft.

¹⁶⁸ Gesetz über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Art. 1 des LV-Begleitgesetzes [Fn. 167]).

¹⁶⁹ Keine Unterrichtungspflicht besteht demgegenüber hinsichtlich der Entwürfe von Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EU i.d.F. LV.

¹⁷⁰ Dies gilt nach § 4 Abs. 6 BT-/BR-RechteG entsprechend bei Vorschlägen der Kommission nach der Brückenklausel für familienrechtliche Maßnahmen mit grenzüberschreitenden Bezügen (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV).

¹⁷¹ S. Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 Satz 1 EU i.d.F. LV und Art. 6 PP.

¹⁷² Vereinbarung vom 28.9.2006 zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. 2006 I S. 2177). Die Vereinbarung wurde bereits im Hinblick auf das Inkrafttreten des VVE geschlossen; s. zu ihr näher *Schäfer/Roth/Thum* (Fn. 35), integration 2007, S. 46 ff. Die weitere Behandlung der von ihr erfassten Dokumente regeln §§ 93-93b GOBT n. F. (BGBl. 2008 I S. 1712).

¹⁷³ Vereinbarung vom 29.10.1993 zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (in der Fassung der Vereinbarung vom 8.6.1998). Die aufgrund des BT-/BR-RechteG erforderlichen Änderungen dieser Vereinbarung können erst vereinbart werden, wenn § 9 EUZBLG in der durch das LV-Begleitgesetz (Fn. 167) geänderten Fassung in Kraft getreten ist.

¹⁷⁴ S. vor allem Art. 3 Abs. 2-6, 4 Abs. 3-6 BT-/BR-RechteG. Durch Geschäftsordnung zu regeln sind demgegenüber insbesondere die Modalitäten der Beschlussfassung über die Abgabe einer begründeten Stellungnahme; s. § 2 Abs. 2 BT-/BR-RechteG.

¹⁷⁵ § 3 Abs. 2 Satz 1 BT-/BR-RechteG. Nach § 3 Abs. 2 des BT-/BR-RechteG i.d.F. des VVE-Begleitgesetzes (s. Fn. 167 a. E.) reichte hierfür noch der Antrag einer Fraktion aus; eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages konnte die Klageerhebung jedoch verhindern.

¹⁷⁶ Unabhängig von der Aufnahme der Gegenauffassung in die Klageschrift hält *Hölscheidt* (Fn. 16), JöR n. F. 53 (2005), S. 450, eine Subsidiaritätsklage auf Veranlassung einer Minderheit für wenig erfolgversprechend.

¹⁷⁷ § 3 Abs. 3 BT-/BR-RechteG.

¹⁷⁸ S. zu dieser Frage *F. Kirchhof*, Zur indirekten Klagebefugnis eines deutschen Bundeslandes beim Europäischen Gerichtshof in Subsidiaritätsfragen über einen Antrag des Bundesrats, DÖV 2004, S. 893 (894 ff.); *Molsberger* (Fn. 105), VBIBW 2005, S. 171 ff. In der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 16/8489, S. 7) wird insoweit allerdings ausdrücklich auf

Subsidiaritätsklage wird von der Bundesregierung an den Gerichtshof übermittelt; im Übrigen führt aber das klagende Organ selbst den Prozess¹⁷⁹. Für die Ablehnung einer Initiative im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EU i.d.F. LV, die nicht von einer einzelnen Kammer, sondern nur von einem Parlament insgesamt erklärt werden kann, orientiert sich § 4 Abs. 3 BT-/BR-RechteG an der Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Betrifft die Initiative im Schwerpunkt ausschließliche Bundeskompetenzen, entscheidet der Bundestag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen; sind im Schwerpunkt ausschließliche Länderkompetenzen betroffen, entscheidet der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen. In allen anderen Fällen¹⁸⁰ kann jedes der beiden Organe die Ablehnung der Initiative beschließen, das jeweils andere Organ diesen Beschluss aber zurückweisen und damit die Ablehnung der Initiative verhindern¹⁸¹.

Schließlich ändert das zweite Begleitgesetz § 4 EUZBBG. Nach der Neufassung kann der Bundestag – vorbehaltlich des Widerspruchs einer Fraktion oder von 5% seiner Mitglieder – auf die Übersendung von oder Unterrichtung zu einzelnen Entwürfen von Gesetzgebungsakten oder Gruppen hiervon verzichten. Diese Regelung zieht die praktischen Konsequenzen daraus, dass die nationalen Parlamente schon mit der bloßen Durchsicht jedes einzelnen Entwurfs und erst recht mit ihrer gründlichen Prüfung überfordert wären.

IV. Fazit

Der Vertrag von Lissabon stärkt die Rolle der nationalen Parlamente in der EU gegenüber dem derzeit noch geltenden Recht spürbar, im Vergleich zum VVE jedoch nur marginal. Die wichtigste Neuerung gegenüber der bisherigen Rechtslage ist die Einbindung der nationalen Parlamente in die Subsidiaritätskontrolle. Ob die Parlamente der Mitgliedstaaten die ihnen insoweit zugedachte Rolle effektiv wahrnehmen werden, hängt von mehreren Gesichtspunkten ab. Zunächst müssen sie in die Lage versetzt werden, anhand der Fülle der ihnen übermittelten Dokumente diejenigen Gesetzgebungsvorhaben herauszufiltern, die im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip wirklich problematisch sind, und ihre Tätigkeit auf diese zu konzentrieren. Zum anderen ist ihre Bereitschaft entscheidend, mit den Parlamenten der anderen Mitgliedstaaten eng zusammenzuarbeiten. Insoweit sind die bisherigen Erfahrungen durchaus ermutigend. Über die Effektivität der Subsidiaritätskontrolle entscheidet aber in maßgeblichem Umfang auch das Verhalten der EU-Organe. Gerade euroskeptische nationale Parlamente werden sehr genau beobachten, wie ihre Bedenken gegen die Vereinbarkeit eines europäischen Gesetzgebungsvorhabens mit dem Subsidiaritätsprinzip auf europäischer Ebene aufgenommen werden¹⁸². Insbesondere die Kommission und der Gerichtshof werden daher künftig eine noch größere Verantwortung für die Akzeptanz des europäischen Integrationsprojekts in den Mitgliedstaaten tragen als bisher.

Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG hingewiesen.

¹⁷⁹ § 3 Abs. 4 und 5 BT-/BR-RechteG.

¹⁸⁰ Hierzu zählen – unabhängig von der jeweils betroffenen Gesetzgebungskompetenz – sämtliche Vorschläge der Kommission nach der Brückenklausel für familienrechtliche Maßnahmen mit grenzüberschreitenden Bezügen (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV).

¹⁸¹ Wurde die Ablehnung mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen, so bedarf ihre Zurückweisung nach § 4 Abs. 3 Nr. 3 Sätze 4 und 5 BT-/BR-RechteG ebenfalls der Zweidrittelmehrheit (sowie beim Bundestag der Mehrheit seiner Mitglieder).

¹⁸² Vgl. zu den insoweit möglichen paradoxen Folgen *Davies* (Fn. 51), ELRev. 2003, S. 696.