



Zwischen Brüssel, Berlin und Karlsruhe: Bundestag und Bundesrat als Vorzeigemodell parlamentarischer Mitwirkung in der Europapolitik?

Peter Becker / Daniela Kietz

Berlin, Dezember 2010

Zwischen Brüssel, Berlin und Karlsruhe: Bundestag und Bundesrat als Vorzeigemodell parlamentarischer Mitwirkung in der Europapolitik?

Peter Becker / Daniela Kietz

Berlin, Dezember 2010

1	Fragestellung und Ergebnisse der Studie	2
2	Die Reformen des Lissabonner Vertrages im Überblick	6
3	Nationale Parlamente als effektive Hüter der Subsidiarität ?	8
	3.1 Subsidiaritätskontrolle: Mitwirkung in eng begrenztem Rahmen.....	8
	3.2 Die neuen Verfahren der Subsidiaritätskontrolle	10
	3.3 Hohe Hürden: Erfahrungen aus den COSAC Testläufen.....	14
4	Umsetzung der Verfahren in Deutschland	16
	4.1 Die Subsidiaritätsprüfung durch den Bundestag	16
	4.2 Die Subsidiaritätsprüfung durch den Bundesrat.....	18
	4.3 Die Subsidiaritätsklage durch Bundesrat und Bundestag	20
5	Der Politische Dialog zwischen Kommission und nationalen Parlamenten	22
6	Der deutsche Gesetzgeber als Vorzeigemodell europaparlamentarischer Mitwirkung ?	26
	6.1 Gerichtlich verordnete Parlamentarisierung der deutschen Europapolitik	27
	6.2 Die „BBV“ als Meilenstein der Europäisierung des Bundestages	29
	6.3 Die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat	31
7	Fazit.....	34

1 Fragestellung und Ergebnisse der Studie

Mit der Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses seit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 war stets ein kontinuierlicher Ausbau der parlamentarischen Dimension im EU-Institutionengefüge verbunden. Stand zunächst die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments im Fokus, so rückten in den letzten Jahren zunehmend die nationalen Parlamente in den Vordergrund. Ihnen kommt nunmehr eine zunehmend wichtiger werdende Rolle zur Legitimierung europäischen Regierens zu.

Der Vertrag von Lissabon hat erneut das Europäische Parlament und insbesondere die Rolle der nationalen Parlamente signifikant gestärkt. Die nationalen Parlamente werden zu eigenständigen europapolitischen Akteuren; ihre Rechte und Aufgaben werden erstmals prominent im Vertragstext geregelt. Von herausragender Bedeutung ist dabei sicherlich das neue Verfahren zur Subsidiaritätsprüfung sowie die Möglichkeit zur Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) durch die nationalen Parlamente. Zum ersten Mal erhalten sie über diese beiden Verfahren direkte Partizipationsmöglichkeiten am europäischen Politikprozess.

Gleichzeitig ging die Ratifizierung des Lissabonner Vertrages in Deutschland mit einer maßgeblichen Ausweitung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat an der deutschen Europapolitik einher. In seinem so genannten Lissabon-Urteil legt das Bundesverfassungsgericht dem deutschen Gesetzgeber umfassende Pflichten zur parlamentarischen Mitwirkung an der Fortentwicklung der Union auf. Diese fanden im neuen „Integrationsverantwortungsgesetz“ ihren Niederschlag: Alle Anpassungen der EU-Verträge auf dem Wege der vereinfachten Vertragsänderung sowie partielle Kompetenzerweiterungen stehen unter Zustimmungsvorbehalt des deutschen Parlaments.

Zumindest für den Deutsche Bundestag und den Bundesrat bedeutet die jüngste Reform des europäischen Primärrechts also eine doppelte Stärkung ihrer europapolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten – auf europäischer Ebene durch die umfassende Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Politikzyklus und Gesetzgebungsverfahren und auf nationaler Ebene durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Nicht zuletzt aufgrund des höchstrichterlichen Anstoßes zur Stärkung der parlamentarischen Integrationsverantwortung avanciert der Deutsche Bundestag im europaweit geführten politischen Diskurs über die unterschiedlichen Modelle und Ausprägungen nationalparlamentarischer Beteiligungsformen an den jeweiligen Europapolitiken seither zu einem Vorzeigemodell.

Die unmittelbare Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Politikzyklus hat andererseits bei den europäischen Akteuren zu veränderten Rollenerwartungen an die nationalen Parlamente geführt. Sie werden nun nicht mehr am Ende eines politischen Reformprozesses im Zuge eines parlamentarischen Ratifizierungsverfahrens oder eines Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung europarechtlicher Vorgaben in nationales Recht eingebunden, sondern bereits am Beginn eines europäischen Entscheidungsprozesses. Dies hat Folgen für die Gestaltung, die Schrittfolge und die Inhalte der europapolitischen Kontroll-, Mitwirkungs- und Kommunikationsaufgaben der nationalen Parlamente.

Für die vorliegende Untersuchung bedeutet dies, dass die Rolle eines Parlamentes als Kontroll-, Mitwirkungs- und Legitimationsorgan sowohl gegenüber der nationalen Regierung als auch

gegenüber den EU-Organen analysiert werden muss. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat mussten dieses zweifache Aufgabenprofil für ihre parlamentarische Mitwirkung an der deutschen Europapolitik berücksichtigen; sie haben sowohl ihre internen Strukturen und Kapazitäten an diese neue Rolle angepasst als auch ihr europapolitisches Selbstverständnis und ihre Mitverantwortung für den Integrationsprozess hinterfragt. Denn die unmittelbare Einbindung in den Prozess der europäischen Gesetzgebung bedeutet nicht nur die Bereitschaft und die Notwendigkeit zu einer intensivierten Beobachtung der europäischen Politikzyklen und Diskurse; zugleich ist damit auch eine erhöhte politische Verantwortung für den Erfolg der deutschen Europapolitik und des europäischen Projektes verbunden. Hierfür wurden neue Formen der Informationsverarbeitung, der politischen Koordinierung und der internationalen Vernetzung erforderlich.

Demzufolge stehen Bundestag und Bundesrat vor vielfältigen Herausforderungen – sie müssen kontinuierlich angemessen über den Stand der EU-Gesetzgebung unterrichtet werden bzw. sich selbst informieren, um ihre Kontroll- und Mitwirkungsfunktion effektiv ausüben zu können. Sie müssen zugleich über die notwendige Expertise und Verfahren verfügen, um diese Informationen verarbeiten und einordnen zu können. Und die Vertreter in beiden Parlamentskammern müssen gegenüber europapolitischen Fragen – sowohl für die „großen“ Themen der Europapolitik wie Vertragsrevisionen und europapolitische Grundsatzentscheidungen als auch für die Alltags- und Routineentscheidungen – aufmerksam und interessiert sein, um ihre Funktion als Diskursarena und Transformationsriemen europapolitischer Entscheidungen in den nationalen Politikdiskurs ausfüllen zu können. Um diese neuen Anforderungen ausfüllen zu können hat der Bundestag inzwischen ein eigenes Informationsbüro in Brüssel etabliert; die Länder sind mit eigenen Ländervertretungen ohnehin bereits seit vielen Jahren in Brüssel vertreten. Zugleich wurden die gesetzlichen und vertraglichen Grundlagen der Informationsbeschaffung und –verarbeitung weiter ausgebaut und die internen Koordinierungsstrukturen angepasst.

Vor diesem Hintergrund untersucht die Studie zwei Fragestellungen:

Erstens haben wir die neuen Mitwirkungsmöglichkeiten und Rechte des Lisabonner Vertrags und deren Bedeutung für die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an der deutschen Europapolitik analysiert und bewertet: Wie wurde das Verfahren zur Subsidiaritätsprüfung und zur Subsidiaritätsklage in Bundestag und Bundesrat konkret ausgestaltet? Welchen Rückschluss erlauben die ersten Erfahrungen mit der Anwendung der neuen Verfahren auf dessen Praxistauglichkeit? Welche Herausforderungen ergeben sich für das Parlament in der Anwendung der Verfahren, insbesondere mit Blick auf die interparlamentarische Zusammenarbeit und welche Ziele und Interessen verbinden Bundestag und Bundesrat mit dem neuen Instrumentarium? Welche Auswirkungen hat die Regelung, dass bereits eine Minderheit von einem Viertel der Bundestagsmitglieder die Einleitung einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH erzwingen kann?

Zweitens haben wir die Umsetzung des Karlsruher Urteils in Form der erweiterten Beteiligungsrechte und Zustimmungspflichten des Parlamentes und ihre Auswirkungen auf die deutsche Europapolitik bzw. im weiteren Sinne auf den EU-Integrationsprozess analysiert: Bergen die ausgedehnten Mitwirkungsrechte des Parlamentes auch Gefahren für die Flexibilität und die Kompromissfähigkeit der deutschen Europapolitik? Folgen andere Parlamente diesem Beispiel und eröffnet sich hier ein Einfallstor für EU-skeptische Parteien zur Behinderung des Integrationsprozesses? Entstehen in der Ausweitung des deutschen Modells der verstärkten nationalparlamentarischen Einbindung auch Risiken für die Fortentwicklung des

Integrationsprozesses insgesamt und wie groß ist diese Gefahr einer bremsenden Wirkung, wenn sich Parlamente anderer Mitgliedstaaten ein Beispiel an den neuen Rechten des deutschen Gesetzgebers nehmen?

Zusammengefasst kommt die Studie zu einem insgesamt ernüchternden Ergebnis:

1. Die nationalen Parlamentarier werden seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon direkt und unmittelbar in den Prozess der europäischen Rechtssetzung einbezogen und können ihre Stellungnahme zur Beachtung der europäischen Kompetenzverteilung und zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in den europäischen Politikprozess vorbringen. Allerdings sind die neuen Verfahren der nationalparlamentarischen Mitwirkung und der Subsidiaritätskontrolle in erster Linie ein defensives Instrumentarium und soll der europäischen Gesetzgebung präventiv Grenzen ziehen. Es ermöglicht nur eingeschränkt eine proaktive Mitgestaltung der nationalen Parlamentarier an der europäischen Politik.
2. Deshalb macht diese beschränkte politikgestaltende Dimension das neue Verfahren für die parlamentarische Arbeit in den Mitgliedstaaten wenig attraktiv. Die Verfahren werden derzeit weder im Rahmen der interparlamentarischen Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Parlamente noch in der parlamentarischen Praxis von Bundestag und Bundesrat effektiv für die politische Mitgestaltung der europäischen Politik genutzt.
3. Der zunächst weit verbreiteten Euphorie über das neue Instrumentarium steht heute eine zunehmend nüchterne Rückbesinnung darauf gegenüber. Für die inhaltliche Einflussnahme auf die Europapolitik wird nach wie vor die eigene Regierung der zentrale Ansprechpartner bleiben. Der Einfluss auf die europäische Gesetzgebung im Rahmen des Politischen Dialogs ist gering und steht nicht im Verhältnis zum Aufwand, zu jeder Gesetzesinitiative inhaltliche Stellungnahmen zu formulieren. Der Einfluss auf EU-Verhandlungen über die eigene Regierung ist deutlich direkter und wirkungsvoller als über den Politischen Dialog mit der Europäischen Kommission oder gar die Subsidiaritätsrüge.
4. Formal stehen sich bei dem neuen Instrumentarium der Subsidiaritätsprüfung und im Rahmen des sog. Politischen Dialogs zwar die nationalen Parlamente und die EU-Kommission gegenüber. Die Anwendung im Bundestag ist allerdings in die Spielregeln des Gegenüber von stabiler Regierungsmehrheit und fordernder Opposition eingebettet und folgt insofern den Regeln der innenpolitisch motivierten Polarisierung. Dieser Eingruppierung folgend, könnten Subsidiaritätsrügen für die Regierungsmehrheit im Bundestag durchaus ein adäquates Mittel sein, um die Subsidiaritätsvorbehalte der eigenen Regierung für die Verhandlungen in den EU-Institutionen parlamentarisch zu bekräftigen. Die Opposition hingegen kann die Befassung mit Subsidiaritätsbedenken in den Ausschüssen des Bundestags zur innenpolitischen Profilierung gegenüber der Regierung nutzen, auch wenn sie keine Möglichkeit hat, eine Rüge gegen den Willen der Mehrheitsfraktionen auszusprechen. Dieser innenpolitischen Logik entsprechend, beurteilen die Bundestagsfraktionen ein EU-Vorhaben zunächst danach, ob diese mit ihren politischen Zielvorstellungen übereinstimmen. Die kompetenzrechtliche Bewertung wird in der Beurteilung der Akteure im Bundestag hinter die politischen und parteipolitischen Erwägungen zurücktreten.
5. In der Handhabung des neuen Instrumentariums unterscheiden sich Bundestag und Bundesrat. Im Deutschen Bundestag stehen die europapolitischen Erwägungen der neuen Instrumente im Vordergrund. Die Motivation der Abgeordnete sich intensiv mit einem EU-Legislativvorschlags zu befassen und das Verfahren einer Subsidiaritätsrüge anzustoßen, dürfte vornehmlich von grundlegenden politischen Erwägungen und Bewertungen des

Vorschlags der Kommission bestimmt sein. Der Bundesrat hingegen nutzt den Politischen Dialog mit der EU-Kommission nicht für eine eigenständige, proaktive europapolitische Positionierung sondern vornehmlich defensiv als Kontrollinstrument. Die Länder beschränkten sich auch im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung auf kompetenz- und subsidiaritätsrechtlichen Aspekte und zogen sich bislang auf eine primär europarechtliche Prüfung zurück.

6. Die bislang festzustellende geringe Anzahl von Rügen aus den nationalen Parlamenten könnte auch in einer verbesserten internen Subsidiaritätskontrolle durch die EU-Kommission liegen. Diese Tatsache kann man auch als eine erfolgreiche präventive Wirkung der neuen Mitwirkungs- und Prüfmöglichkeiten der nationalen Parlamente interpretieren. Von einer geringen Anzahl an Subsidiaritätsrügen muss demzufolge nicht zwangsweise auf eine mangelhafte Aufgabenerfüllung durch die nationalen Parlamente geschlossen werden. Sie kann vielmehr ein Zeichen dafür sein, dass die EU-Kommission antizipativ ihre Vorschläge intern auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips prüft und diese deshalb wenig Anlass zur Rüge geben.

2 Die Reformen des Lissabonner Vertrages im Überblick

Mit dem neuen Artikel 12 EUV widmet sich erstmals ein ganzer Vertragsartikel der Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (EU). Damit werden die Rechte und Aufgaben nationaler Parlamente in der europäischen Politik erstmals prominent im Vertragstext selbst geregelt. Zusätzlich konkretisieren zwei Protokolle zum Vertrag diese Vorschriften – das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (PNP) und das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (PSV). In früheren Verträgen war die Rolle nationaler Parlamente in der EU ausschließlich über Vertragsprotokolle geregelt. Diese formale Aufwertung entspricht dem hohen Stellenwert, den die Frage nach einer stärkeren Einbeziehung der nationalen Parlamente in die europäische Politik – und damit nach einer stärkeren demokratischen Legitimation europäischer Entscheidungen – in den Debatten im Europäischen Konvent und den darauf folgenden Regierungskonferenzen einnahm.

Der Lissabonner Vertrag stärkt die nationalen Parlamente vor allem in drei Belangen:

Erstens, und dies ist die zentrale Neuerung, überträgt der Vertrag den nationalen Parlamenten ein unmittelbares Kontrollrecht im europäischen Gesetzgebungsprozess. Sie sind angehalten, künftig Entwürfe für EU-Rechtsakte auf die Einhaltung des in Artikel 5 EUV¹ festgeschriebenen Grundsatzes der Subsidiarität zu prüfen und zugleich können sie aus eigenem Recht gegen einen Rechtsakt wegen Verstoß gegen das Prinzip vor dem EuGH klagen.

Zweitens, und als Grundlage zur Ausübung ihres neuen Kontrollrechts, weitet er die Informationsrechte der Parlamente aus und verpflichtet die Organe der Europäischen Union, den Parlamenten eine Vielzahl von Dokumenten direkt zuzuleiten. Die EU-Kommission muss ihre Legislativentwürfe, alle Arten von Konsultations- und Strategiedokumenten sowie ihr jährliches Rechtsetzungsprogramm unmittelbar an die nationalen Parlamente übermitteln. Nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrages erklärte sich die Kommission bereit, diesen Änderungen des Vertrages vorzugreifen und stellte den Parlamenten bereits seit September 2006 alle Vorschläge und Konsultationsdokumente elektronisch zu („Barroso Initiative“, siehe ausführlich Kapitel 5).²

Drittens, werden den nationalen Parlamenten auch vom Rat der EU direkt auf elektronischem Weg Gesetzesinitiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, Anträge des Gerichtshofs, Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und Anträge der Europäischen Investitionsbank, die den Erlass eines Gesetzgebungsakts zum Ziel haben, zugestellt.³ Der Rat leitet darüber hinaus seine Tagesordnungen, die Tagungsergebnisse einschließlich der Protokolle, sofern er über Gesetzgebungsvorschläge berät, sowie seine im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses angenommenen Standpunkte weiter. Auch das Europäische Parlament informiert direkt die

¹ Laut Artikel 5 EUV wird die EU nach dem Subsidiaritätsprinzip „in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

² Siehe Europäische Kommission, Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa, Mitteilung an den Europäischen Rat, KOM (2006) 211 endg., v. 10.5.2006.

³ Siehe Rat der EU, Implementation of the Council's obligations with regard to national Parliaments, Vermerk des Generalsekretariats vom 26.2.2010, Dok. 6957/10.

nationalen Parlamentarier und übermittelt seine legislativen Entschlüsse und Initiativen, die auf den Erlass eines Unionsaktes abzielen.

Viertens wird die Rolle der nationalen Parlamente insbesondere im sensiblen Bereich der Innen- und Justizpolitik aufgewertet. So ist die Hürde zur Überprüfung eines Gesetzesentwurfes im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung niedriger. Schon auf Grundlage eines Viertels der möglichen Stellungnahmen aller nationalen Parlamente müssen die EU-Organe einen Entwurf überprüfen. Zusätzlich werden besondere Informationspflichten der Kommission und des Rates gegenüber den Parlamenten vorgesehen. Zukünftig müssen nationale Parlamente über die Bewertung der Durchführung der Maßnahmen in diesem Politikfeld unterrichtet werden (Art. 70 AEUV) und auch die Arbeit im neu eingerichteten „Ständigen Ausschusses im Rat zur Verbesserung und Koordinierung der operativen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit“ (so genannter „Cosi“-Ausschuss, Art. 71 AEUV) auf dem Laufenden gehalten werden. Insbesondere werden den Parlamenten in diesem Politikbereich besondere Kontrollrechte übertragen. So sieht der Vertrag eine Beteiligung der nationalen Parlamenten an der Kontrolle des Europäischen Polizeiamtes „Europol“ durch das EP vor (Art. 88 AEUV). Zudem sollen die nationale Parlamente und das EP an der Bewertung der Tätigkeiten der europäischen Agentur „Eurojust“ beteiligt werden (Art. 85 AEUV).

3 Nationale Parlamente als effektive Hüter der Subsidiarität ?

Der Lissabonner Vertrag räumt den nationalen Parlamenten also eine primärrechtlich fixierte deutlich stärkere Rolle im europäischen Rechtssetzungs- und Integrationsprozess ein, als dies bisher der Fall war. Insbesondere werden sie beauftragt, die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu überwachen und erhalten so zum ersten Mal eine direkte Beteiligungsmöglichkeit am EU-Politikprozess. Sie verfügen dazu über zwei Kontrollinstrumente – die politisch-präventive Rüge und die juristisch-sanktionierende Klage vor dem EuGH. Diese Neuerungen wurden von vielen politischen Akteuren mit der Hoffnung auf eine neue Qualität der Einbindung der mitgliedstaatlichen Parlamente in die europäische Politik verbunden.

Das Subsidiaritätsprinzip wurde in das europäische Vertragswerk eingefügt, um im Bereich der zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilten Kompetenzen, die Ausübung der gesetzgeberischen Zuständigkeiten klar zuordnen zu können. Der Kompetenzausübungsgrundsatz soll so einer Zentralisierung der Rechtssetzungstätigkeit auf europäischer Ebene vorbeugen. Seine Einhaltung wird auf allen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems und in allen Phasen des Gesetzgebungsprozesses kontrolliert; so prüft etwa die Europäische Kommission vor der Vorlage ihrer Gesetzgebungsvorschläge die Beachtung des Prinzips. Dennoch gab es in der Vergangenheit immer wieder Kritik an einer mangelhaften Berücksichtigung und Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips seitens der EU-Organe. Hier soll nun die intensivere Prüfung durch nationale Parlamente ansetzen.

3.1 Subsidiaritätskontrolle: Mitwirkung in eng begrenztem Rahmen

Über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips soll gewährleistet werden, dass Maßnahmen möglichst bürgernah getroffen werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf die EU in Bereichen, in denen sie sich die Rechtsetzungskompetenzen mit den Mitgliedstaaten teilt, also im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, nur dann tätig werden, wenn „die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ (Artikel 5 EUV). Damit macht das Prinzip keine Vorgaben hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, sondern stellt vielmehr eine Kompetenzausübungsregel dar. In Politikbereichen in denen die Verträge der EU die ausschließliche Kompetenz zur Rechtsetzung übertragen, greift der Subsidiaritätsgrundsatz dementsprechend nicht. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit besagt darüber hinaus, dass die EU grundsätzlich nur Maßnahmen ergreifen darf, die geeignet, erforderlich und angemessen sind. Der EU ist demnach nicht gestattet, inhaltlich und formal über das zur Erreichung des Ziels des Legislativaktes erforderliche Maß hinaus tätig zu werden.

Das Subsidiaritätsprinzip ist seit dem Vertrag von Maastricht ein Handlungsprinzip der EU und ein zentrales Element der vertikalen Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Es dient der Festlegung auf welcher Ebene gehandelt werden soll. Es waren vor allem die deutschen Länder, die bei den Verhandlungen über den Maastrichter Vertrag die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgreich vorangetrieben hatten. Beide Prinzipien zur Ausübung von

bereits übertragenen Zuständigkeiten waren mit der Forderung nach einer klaren Aufgabenabgrenzung zwischen der EU und Mitgliedstaaten verbunden und eine Reaktion auf die perzipierten Zentralisierungstendenzen, insbesondere der Europäischen Kommission. Das Subsidiaritätsprinzip gilt deshalb als Antwort auf die sich kontinuierlich verdichtende vertikale Verflechtung im europäischen Mehrebenensystem.

Dennoch erfüllte es in der Vergangenheit nicht die gehegte Hoffnung, als Schranke gegen eine Ausweitung der übertragenen Kompetenzen zu wirken.⁴ Zwar wird die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes seit seiner Festschreibung im europäischen Vertragsrecht durch den Maastrichter Vertrag auf EU-Ebene kontrolliert. Das Vertragsrecht verpflichtet alle EU-Organe, für die Einhaltung des Grundsatzes Sorge zu tragen und gibt weiteren Institutionen die Möglichkeit, Stellung zu Subsidiaritätsfragen zu nehmen. Die Subsidiaritätskontrolle ist somit keine grundlegend neue und einmalige Angelegenheit, sondern erstreckt sich seit Einführung des Grundsatzes über den gesamten Verlauf der Rechtsetzungsverfahren. Auch die Möglichkeit zur Überprüfung von Rechtsakten durch den Europäischen Gerichtshof bei Verdacht auf die Verletzung des Prinzips stellt eine zusätzliche Kontrollebene dar. Dennoch bleibt die Rechtsprechung des EuGH mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip bis heute sehr skizzenhaft und der Gerichtshof hat noch nie einen Legislativakt der EU wegen einer Subsidiaritätsverletzung für nichtig erklärt; er hat insofern (noch) keinen Beitrag zur klareren inhaltlichen Ausgestaltung und zur Reichweite des Prinzips geliefert. Die EU-Institutionen, insbesondere die Kommission, sahen sich deshalb häufig mit dem Vorwurf konfrontiert, die Anwendung des Prinzips nur lax zu überwachen, da sie naturgemäß keinen Anreiz hätten, ihren eigenen Gestaltungsspielraum durch eine strenge Anwendung des Prinzips einzuschränken.

Insbesondere von Ländern und Regionen mit eigenen Gesetzgebungskompetenzen erfuhre die Praxis der Subsidiaritätskontrolle in und durch die EU-Institutionen in der Vergangenheit jedoch immer wieder Kritik. Die Institutionen, insbesondere die Kommission, kämen ihrer Kontrollaufgabe nicht zur Genüge nach. Es sei seit Maastricht nicht gelungen die materielle Dimension des Grundsatzes, d.h. klar definierte Prüfkriterien, zu erarbeiten und das Prinzip bliebe notgedrungen schwammig und schwer handhabbar. Die Prüfungen und Begründungen durch die EU-Institutionen seien zu pauschal, formelhaft, und oberflächlich. Sie orientierten sich zu sehr am Kriterium, ob ein Ziel besser durch eine europäische Maßnahme erreicht werden könne und vernachlässigten die Möglichkeit einer ausreichenden Zielerreichung durch mitgliedstaatliche Maßnahmen. Eine tatsächliche und individuelle Befassung mit der Subsidiaritätsfrage fände nicht statt. Durch die „laxe, prozedurale Handhabung“ der EU-Institutionen sei der Grundsatz in der täglichen Rechtsetzungspraxis der EU wenig relevant und hätte die erhoffte Wirkung – die Kompetenzausübung der EU zu begrenzen – nicht erreicht. Die Anwendung des Grundsatzes habe es nicht vermocht, „den zentralisierenden Gravitationskräften in der europäischen Integrationspraxis entgegenzuwirken“.⁵ Diese ineffektive Überwachung durch die EU-Institutionen sei insofern nicht verwunderlich, als dass diese – anders als die nationalen Parlamente – wenig Anreiz hätten ihrer eigenen Kompetenzausübung Grenzen zu ziehen.

⁴ Sh. Silke Albin, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU - Anspruch und Wirklichkeit, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2006, Nr. 6, S. 629-635; Peter Becker, Kontrollierte Dynamik EU-Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, SWP-Studie 2009/S 31, Dezember 2009.

⁵ Christian Koenig, Ralph Alexander Lorz, Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, in: JZ 4/2003, S. 167-173, S.168.

Dass künftig neben den EU-Organen auch die nationalen Parlamente die Einhaltung des Prinzips kontrollieren können, ist nun eine zusätzliche kompetenzrechtliche Sicherung. Nationale Parlamente ordnen sich zukünftig also in diese Reihe von bestehenden „Subsidiaritätsprüfern“ ein. Sie werden als die „natürliche Hüter“⁶ des Prinzips gesehen, denn entgegen den EU-Institutionen sind sie Kontrolleure in eigener Sache, die implizit auch die Einhaltung der Grenzen ihrer nationalstaatlichen Gesetzgebungsbefugnisse prüfen.

Die Subsidiaritätsprüfung ist im Kern also ein defensives Instrument. Es erlaubt eine Mitwirkung der Parlamente am europäischen Politikprozess nur mit Bezug auf die enge Frage nach der angemessenen Ebene der sekundärrechtlichen Rechtsetzung und wird daher oft als Schutzschild zur Wahrung nationalstaatlicher Souveränitätsräume begriffen. Deutlich zu Tage trat dies nicht zuletzt in den Verhandlungen über den Lissabonner Reformvertrag, anlässlich derer eine Reihe Mitgliedstaaten erfolgreich eine nochmalige Verschärfung der Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente forderten. Nicht zufällig handelte es sich dabei um Länder wie Tschechien, Großbritannien und die Niederlande, in denen die Kritik der politischen Eliten am Integrationsprozess in den letzten Jahren zugenommen hatte. Dieser Wahrnehmung entspricht auch die häufig anzutreffende Bezeichnung der neuen Verfahren als „Frühwarnmechanismus“.

Was die neuen Verfahren allerdings nicht ermöglichen, ist eine aktive inhaltliche Mitgestaltung an der europäischen Politik und der Fortentwicklung des Integrationsprozesses. Diese eingeschränkte politikgestaltende Dimension des Instrumentariums macht das neue Verfahren für die parlamentarische Arbeit vieler Europapolitiker in den nationalen Parlamenten wenig attraktiv. Der zunächst weit verbreiteten Euphorie über das neue Instrumentarium steht heute eine zunehmend nüchterne Rückbesinnung darauf gegenüber, dass für die inhaltliche Einflussnahme auf die Europapolitik nach wie vor die eigene Regierung der zentrale Ansprechpartner bleiben wird. Die Mitgestaltung über die direkte Beteiligung und den Dialog mit den EU-Organen, insbesondere mit der Europäischen Kommission, wird hingegen als wenig erfolversprechend wahrgenommen und deshalb nachrangig bleiben.

3.2 Die neuen Verfahren der Subsidiaritätskontrolle

Die konkreten Verpflichtungen der EU-Organe und Institutionen zur internen Vorprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes sind hauptsächlich im so genannten Subsidiaritätsprotokoll⁷ präzisiert, das den EU-Verträgen beigefügt ist, sowie in der Interinstitutionellen Vereinbarung zur Subsidiarität zwischen Rat, Parlament und Kommission aus dem Jahr 1993. Jeder Legislativvorschlag muss unter dem Aspekt der Einhaltung des Prinzips begründet werden. Der Löwenanteil der Vorschläge kommt von der Kommission als Hauptinitiativorgan der EU, die Begründungspflicht bezieht sich aber auch auf Vorschläge der Mitgliedstaaten im Bereich der Justiz- und Innenpolitik. Das Protokoll wurde an den Lissabonner Vertrag angepasst und präzisiert diese Begründungspflichten. Nunmehr muss ein „Subsidiaritätsvermerk“ beigefügt werden mit detaillierten Angaben, die es ermöglichen zu

⁶ So der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier, in einer Rede in Tübingen vom 28. November 2006 mit dem Titel „Das Subsidiaritätsprinzip als Bremse des schleichenden Zentralismus in Europa?“

⁷ Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geprüft und eingehalten wurden.⁸

Die Kommission führt darüber hinaus seit Einführung des Prinzips umfangreiche Anhörungen durch, bevor sie einen Legislativvorschlag unterbreitet und legt jährlich über die Anwendung des Prinzips durch die EU-Institutionen einen Bericht vor.⁹ Auch Rat und Parlament müssen dem Prinzip während des gesamten Rechtsetzungsverfahrens Rechnung tragen, insbesondere müssen sie eigene Änderungsvorschläge am Legislativvorschlag unter Subsidiaritätsgesichtspunkten prüfen. Gerade im Rat sind Subsidiaritätsbedenken von einzelnen Mitgliedstaaten immer wieder Bestandteil der Auseinandersetzungen. Zusätzlich kann die Konferenz der Ausschüsse für EU-Angelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips Stellung nehmen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen (AdR) können entweder anlässlich ihrer Anhörung oder auf eigene Initiative Stellung nehmen. Zudem hat der Ausschuss der Regionen begonnen eigene Subsidiaritätsprüfungen durchzuführen. Hierfür hat der beratende Ausschuss inzwischen ein eigenes umfangreiches Prüfraster entwickelt, mit dem die Rechtsgrundlage eines Legislativvorschlags, die ausreichende Beachtung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie der etwaig entstehende Finanz- und Verwaltungsaufwand abgefragt werden. Ebenso räumt der Lissabonner Vertrag in Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit den nationalen Parlamente und dem AdR ein eigenes Klagerecht vor dem EuGH gegen Rechtsakte ein, die seines Erachtens gegen das Prinzip verstoßen.

Das Protokoll zum Lissabonner Vertrag über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (PNP) sowie das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (PSV) sehen vier Schritte für den Ablauf der Subsidiaritätsprüfung vor:

1. Die EU-Institutionen – in der Regel die Kommission – begründen ihre Legislativvorhaben detailliert mit Blick auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und übermitteln den Rechtssetzungsvorschlag gemeinsam mit dem Ergebnis der eigenen Subsidiaritätsprüfung direkt an die nationalen Parlamente.
2. Binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Gesetzesentwurfs in allen Amtssprachen der Union können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des EP, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. In diesem Verfahren hat jedes Parlament zwei Stimmen. In Zwei-Kammer-Parlamenten hat dabei *jede* Kammern eine *eigene* Stimme und ein *eigenes* Recht zur Stellungnahme sowie zur Klageerhebung vor dem EuGH. Bei derzeit *27 Parlamenten* sind entsprechend *54 Stimmen* verteilt. Über welche innerstaatlichen Verfahren Stellungnahmen beschlossen und Klagen erhoben werden können, ist im nationalen Recht und den Geschäftsordnungen der Kammern geregelt.

⁸ Dazu gehören nach Art. 5 des Subsidiaritätsprotokolls Angaben zu den „voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie im Fall einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften [...] Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, beruht auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien.“

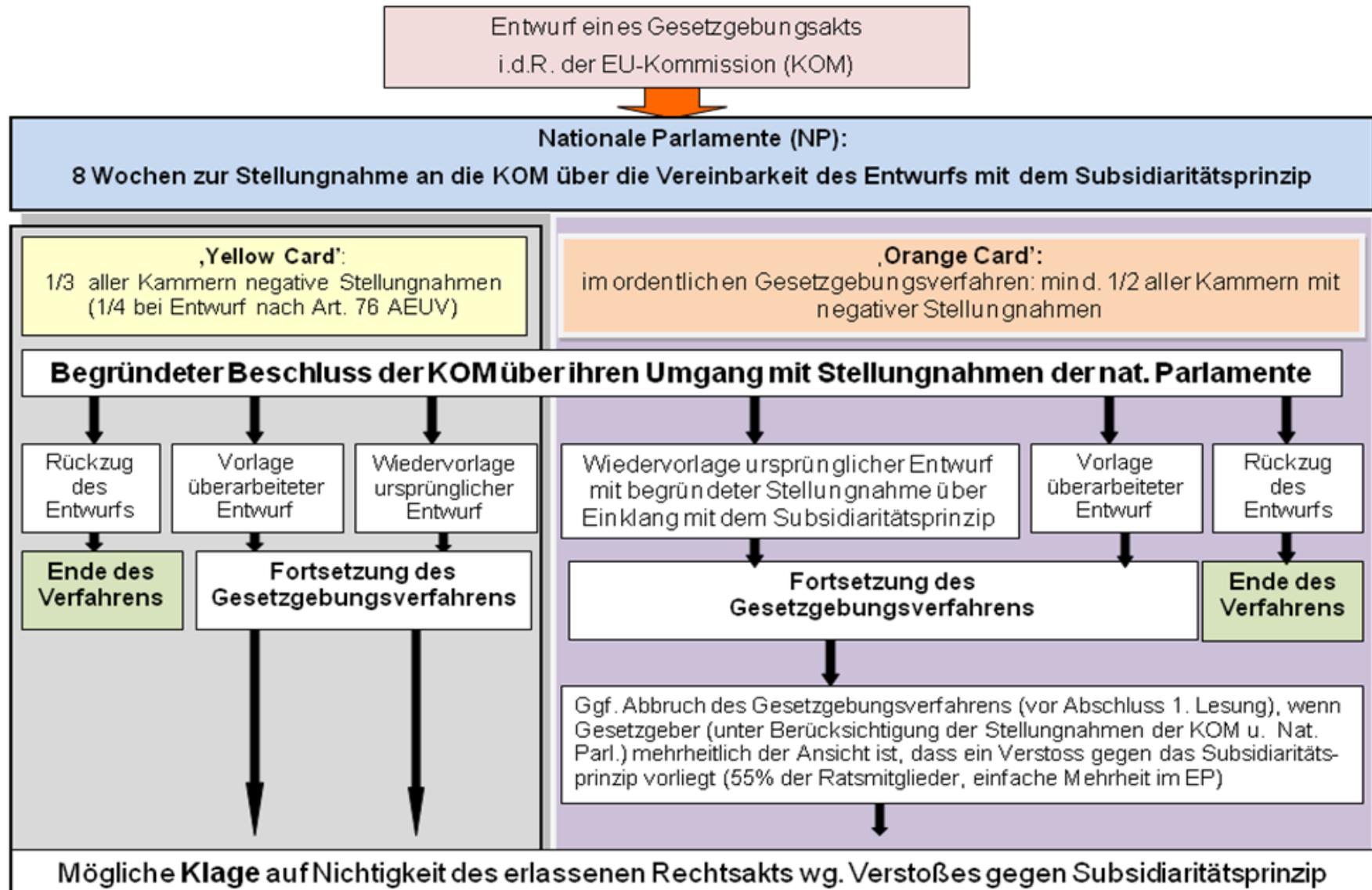
⁹ Jährliche Berichte der Kommission „Bessere Rechtsetzung“ gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, zuletzt Jahresbericht 2009.

3. Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen mindestens *ein Drittel* der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugeteilten Stimmen, so muss der Entwurf durch den Urheber – in der Regel die Kommission – überprüft werden („*yellow card*“). Bei derzeit 54 möglichen Stimmen sind also *18 Stimmen* zur Auslösung dieses Verfahrens notwendig. Im Bereich der Innen- und Justizpolitik liegt diese Hürde niedriger. Es genügt *ein Viertel* der zugewiesenen Stimmen, sprich *14 Stimmen*. Der Urheber des Gesetzentwurfs hat in der Folge drei Möglichkeiten: Er kann den Entwurf verwerfen und damit den Gesetzgebungsprozess beenden. Mit einer inhaltlichen Begründung kann er aber auch am Entwurf festhalten oder einen überarbeiteten Entwurf vorlegen und das Gesetzgebungsverfahren fortsetzen.
4. Erreicht die Anzahl der Stellungnahmen mindestens *die Hälfte* der den Parlamenten zugewiesenen Stimmen („*orange card*“), also *27 Stimmen*, und entscheidet sich die Kommission nach einer Überprüfung des Entwurfs an dem unveränderten Vorschlag festzuhalten, werden die Stellungnahmen der Parlamente und die Begründung der Kommission im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt. Diese müssen vor Abschluss der ersten Lesung prüfen, ob der Gesetzesvorschlag in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht. Sie können gegebenenfalls mit 55 Prozent der Stimmen im Rat bzw. einer Mehrheit im Europäischen Parlament entscheiden, den Gesetzgebungsprozess zu beenden.

Grundsätzlich bleibt der politische Mehrwert dieser vorgeschalteten Prüfung eines EU-Legislativvorschlags durch die nationalen Parlamente zweifelhaft, denn im Verlauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens könnten die nationalen Parlamente im Rahmen ihrer innerstaatlichen Kontroll- und Mitwirkungsrechte ihre Regierung ohnehin zur Ablehnung des Vorschlags verpflichten. Allerdings werden die nationalen Parlamente mit der zusätzlichen vorgeschalteten Subsidiaritätsprüfung zu Initiatoren eines eigenständigen Kontrollverfahrens bevor eine Legislativinitiative formal auf die Tagesordnung des Rats gesetzt wird. Die nationalen Parlamente haben sozusagen ein Vorprüfungsrecht – allerdings mit einer deutlich eingeschränkten Wirkung, denn der Legislativvorschlag muss bei Beanstandungen allenfalls von der EU-Kommission geprüft werden. Darüber hinaus liegt die Hürde für die nationalen Parlamente zu Auslösung dieser Prüfverpflichtung an die Kommission sehr hoch.

Da in diesem Verfahren den Bedenken der Parlamente nicht zwingend Rechnung getragen werden muss, sieht der Vertrag ein zusätzliches juristisches Kontrollinstrument nach Erlass der Rechtsakte vor: Parlamente können eine Nichtigkeitsklage vor dem EuGH gegen Rechtsakte anstreben, die ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind.

Schaubild 1: Beteiligung der nationalen an der Subsidiaritätsprüfung



3.3 Hohe Hürden: Erfahrungen aus den COSAC Testläufen

Die COSAC organisierte im Vorgriff auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine Reihe von Testläufen zur Anwendung der neuen Kontrollverfahren durch die nationalen Parlamente. Diese sollten bei ihren Vorbereitungen auf die neuen Mitwirkungsmöglichkeiten und bei ihren Anpassungen der internen Verfahren und Arbeitsweisen an die neuen Rechte unterstützt werden, und die COSAC selbst wollte ausloten, ob und welche Koordinierungsrolle sie für die Subsidiaritätsprüfung spielen könnte.

Die nationalen Parlamente suchten auf Grundlage des jährlichen Arbeitsprogramms der Kommission besondere Legislativvorhaben aus, anhand derer sie die Tests durchführten. Es wurden insgesamt acht Tests seit 2006 durchgeführt, vier davon unter den Bedingungen des Subsidiaritätsprotokolls des Lissabonner Vertrags in den Jahren 2008 und 2009. Dabei wurden die Parlamente gebeten, gleichzeitig die Prüfung innerhalb der Acht-Wochen Frist durchzuführen und gegebenenfalls Rügen an die Kommission auszusprechen. Teils wurden die Dossiers bewusst so ausgesucht, das die Testphase in die parlamentarische Sommer- bzw. Winterpause fiel, um zu prüfen, ob auch unter diesen Umständen die vorgegebene Frist eingehalten werden kann.

Tabelle 1: Ergebnisse der Subsidiaritätstestläufe der COSAC 2008/2009

Legislativvorschlag der Kommission	Kammern, die Prüfung innerhalb der Frist abschlossen	Von den Kammern ausgesprochene Subsidiaritätsrügen	Anzahl der Stimmen
KOM (2008) 426	17* (32)	1	2
KOM (2008) 818	27* (31)	1	1
KOM (2009) 338	21* (30)	3	5
KOM (2009) 154	36	1	1

* Diese Testläufe fielen in den Zeitraum der parlamentarischen Sommer- und Winterpausen, weshalb einige Kammern die Prüfung mit Verzögerung abschlossen. Die Zahl in Klammern gibt die Gesamtzahl der abgeschlossenen Prüfungen an.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der COSAC Berichte zu den Testläufen unter www.cosac.eu.

Die COSAC-Testläufe machten zweierlei deutlich:

Erstens stiegen über die Testläufe hinweg die Qualität der Prüfungen und die Effizienz in der Durchführung der Prüfung. Dies lässt auf eine erfolgreiche Sensibilisierung der nationalen Parlamente für ihre neue Rolle und die nötige Anpassung ihrer Arbeitsverfahren schließen. Über die Zeit haben immer mehr Parlamente an den Testläufen teilgenommen und eigenständige Subsidiaritätsprüfungen vorgenommen. Im letzten Testlauf im Jahr 2009 waren dies 36 von 40 Kammern.

Zweitens wurde schnell klar, dass die Parlamente jedoch nur selten einen Anlass erkennen, um förmliche Subsidiaritätsrügen auszusprechen. Die Anzahl der Rügen blieb über die Testläufe

hinweg äußert gering, obwohl die Legislativvorschläge bewusst mit Blick auf etwaige Subsidiaritätsbedenken ausgesucht worden waren. Im ‚ergebnisreichsten‘ Testlauf 2009, also dem Durchgang mit der höchsten Anzahl an Einsprüchen, wurden von den Parlamenten lediglich drei Rügen ausgesprochen, die zusammen fünf Stimmen ausmachten. Das Mindestquorum, um die Kommission zur Überprüfung des Vorschlages anzuhalten, liegt wie bereits dargestellt jedoch bei 18 Stimmen. Hinzu kommt, dass die Einsprüche sich bei diesem Testlauf noch nicht einmal auf dieselben Aspekte des geprüften Legislativvorschlages bezogen.

Einer der Hauptgründe hierfür liegt in einem unterschiedlichen Verständnis des Subsidiaritätsprinzips und dessen Prüfung. Über den Vertragstext hinaus legen die Parlamente ihren Prüfungen keine einheitliche Definition und Prüfkriterien zu Grunde; es gibt kein gemeinsames Prüfraster, bzw. keine vereinbarte Schrittfolge der Prüfung. Dadurch variiert die Wahrnehmung, ob eine Subsidiaritätsverletzung vorliegt, maßgeblich zwischen den Parlamenten.

Trotz der erwähnten Vorwürfe der ineffektiven Überwachung und der deutlichen Skepsis gegenüber der Anwendung des Prinzips, hat gerade der Kommission in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen, der Subsidiaritätsprüfung eine prominentere Rolle in der Ausarbeitung von Legislativvorschlägen einzuräumen und ihre internen Prüfungsverfahren zu verbessern. Die Prüfung findet vor allem im Rahmen der von den Kommissionsdienststellen organisierten Folgenabschätzungen zu geplanten Initiativen statt, deren Ergebnisse später auch in die Begründung der Rechtsetzungsvorschläge einfließen. Im Jahr 2006 richtete die Kommission einen von ihren Dienststellen unabhängigen Ausschuss für Folgenabschätzung ein, der eine Qualitätskontrolle leisten soll. Der Ausschuss prüft alle Folgeabschätzungen und empfiehlt in seinen Stellungnahmen an die Dienststellen Nachbesserungen, unter anderem auch hinsichtlich der Bewertung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Der Ausschuss kann auch eine erneute Vorlage der Folgenabschätzung zu einer zweiten Prüfung anfordern. 2009 erbat der Ausschuss etwa in 37 % der Fälle eine Wiedervorlage und in rund der Hälfte dieser Fälle waren Subsidiaritätsbedenken Teil der Stellungnahme. Bei den Fällen in denen keine erneute Vorlage notwendig war, wurden in 24 % der Fälle Nachbesserungen an der Subsidiaritätsprüfung angemahnt. Eine bessere Prüfqualität in Fragen der Subsidiarität war auch eines der Ziele der Nachbesserungen am Leitfaden zur Durchführung der Folgeabschätzungen im Jahr 2009. Unter anderem enthält dieser nun einen konkreten Fragenkatalog zur Orientierung bei der Subsidiaritätsprüfung. Auch im Rahmen der COSAC-Testläufe wiesen die nationalen Parlamente auf eine kontinuierliche Verbesserung der Qualität der Begründungen der Kommission hin.

4 Umsetzung der Verfahren in Deutschland

4.1 Die Subsidiaritätsprüfung durch den Bundestag

Um die Subsidiaritätsprüfung effektiv durchführen und sein Recht zur Einleitung einer Klage wahrnehmen zu können, überarbeitete der Bundestag seine internen, in seiner Geschäftsordnung geregelten Verfahren zur Behandlungen von Unionsdokumenten.¹⁰

Für die Durchführung der Subsidiaritätsprüfung wurden allerdings keine gänzlich neuen Verfahren geschaffen. Vielmehr wurde die Prüfung in die bestehenden, allgemeinen Verfahren der Behandlung von Unionsdokumenten integriert. Die Rüge erfolgt in Form einer Stellungnahme des Bundestages an die Präsidenten der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinbarkeit eines EU-Vorhabens mit dem Subsidiaritätsprinzip, die im üblichen Verfahren zum Zustandekommen von Bundestagsbeschlüssen erfolgt.

Die Hauptzuständigkeit und die inhaltliche Verantwortung der Prüfung liegen demzufolge bei den Fachausschüssen. Diese prüfen bei der Beratung von Unionsdokumenten grundsätzlich auch die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Dem EU-Ausschuss werden dennoch besondere Mitwirkungsmöglichkeiten zugestanden. Die Fachausschüsse müssen den EU-Ausschuss informieren und Gelegenheit zur Stellungnahme geben, sobald sie eine Rüge in Betracht ziehen. Zudem kann er das Plenum befassen, falls er im Unterschied zu den Fachausschüssen Subsidiaritätsbedenken hinsichtlich eines Vorhabens hegt. Grundlage der Prüfung durch die Fraktionen in den Ausschüssen sind die Expertise des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, die Sachstandberichte und Vermerke des zuständigen Referats in der Bundestagsverwaltung, die alle von der Regierung zur Verfügung gestellt und der Verwaltung selbst zusammengetragenen Informationen verarbeiten. Von besonderer Bedeutung für die möglichst frühzeitige Informationsbeschaffung ist dabei das Brüsseler Büro des Bundestages. Halten die Fachausschüsse eine Rüge für angebracht, geben sie eine entsprechende Beschlussempfehlung an den Bundestag ab.

Grundsätzlich soll die letztinstanzliche Entscheidung über die Erhebung einer Rüge vom Plenum des Bundestages gefällt werden. Der Bundestag kann aber auch den EU-Ausschuss ermächtigen, plenareretzende Stellungnahmen abzugeben. Bereits im Rahmen der allgemeinen Mitwirkung des Bundestages an der deutschen Europapolitik erlaubte Art. 45 GG dem Plenum, den EU-Ausschuss zu ermächtigen, das Recht des Bundestages auf Stellungnahme gegenüber der Regierung nach Art. 23 GG wahrzunehmen. Art. 45 GG und die Geschäftsordnung des Bundestages wurden in mehreren Schritten dahingehend angepasst, dass diese an den EU-Ausschuss delegierte Zuständigkeit auch hinsichtlich der dem Bundestag durch das europäische Primärrecht eingeräumten Rechte gelten, sprich der Subsidiaritätsprüfung.

Die Beschlussfassung in den Ausschüssen und im Plenum findet mit Mehrheit statt. Im Gegensatz zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH, ist die Rüge also nicht als Minderheitenrecht ausgestaltet.

Bisher sprach der Bundestag erst eine Subsidiaritätsrüge aus, die noch keine endgültigen Rückschlüsse auf die Handhabung erlauben. Aber die Erfahrungen aus den COSAC

¹⁰ Bereits im Rahmen seiner Ratifizierung des Lissabonner Vertrages im Jahr 2008 hatte der Bundestag über eine Änderung seiner Geschäftsordnung seine internen Verfahren angepasst, um die Subsidiaritätsprüfung in das Regelverfahren zur Behandlung von EU-Vorhaben einzubetten. Letzte Änderungen wurden im Juli 2010 verabschiedet, Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 16.07.2010, BGBl. I S. 1041 (Nr. 39).

Testläufen zeigen, dass der Bundestag in der Lage ist, eine solche Stellungnahme innerhalb der 8-Wochen-Frist abzugeben. Allerdings werden die Bundestagsausschüsse schon allein angesichts ihrer begrenzten Ressourcen nicht jedes EU-Vorhaben einer ausführlichen Subsidiaritätsprüfung unterziehen können.¹¹ Eine Schätzung der Bundestagsverwaltung geht von 20-25 umfassenden Prüfungen pro Jahr aus. Eine erste Einschätzung ob ein Unionsdokument Anlass zu Subsidiaritätsbedenken geben könnte, wird vom zuständigen Referat der Bundestagsverwaltung PA-1 Europa in der Abteilung der Sekretariate der Parlamentsausschüsse vorgenommen. In der Befassung des Bundestages mit EU-Vorhaben übt dieses Referat eine zentrale Filterfunktion aus. Aus der Masse von EU-Vorhaben, die beim Bundestag eingehen, nimmt es eine erste Einstufung in beraterrelevante und nicht beraterrelevante Vorhaben vor. Im Rahmen dieser inhaltlichen Priorisierung machen die zuständigen Referenten auch Angaben zur Beraterrelevanz eines Vorhabens hinsichtlich der Subsidiaritätsfrage und verweisen auf die Fristen für eine Prüfung. Zusätzlich wird im Zuge der von der Verwaltung erstellten Sachstandsberichte zu einzelnen Dossiers und den europapolitischen Vorrasschauungen frühzeitig auf mögliche Subsidiaritätsbedenken hingewiesen. Die politischen Fraktionen – d.h. die Fraktionsobleute in den einzelnen Ausschüssen – treffen ihrerseits die abschließende Entscheidung darüber, ob eine Prüfung im zuständigen Ausschuss durchgeführt wird, die am Ende gegebenenfalls in eine Subsidiaritätsrüge des Bundestages mündet.

Formal stehen sich bei dem neuen Instrumentarium der Subsidiaritätsprüfung demzufolge die nationalen Parlamente und die EU-Kommission gegenüber. Die Anwendung der neuen Verfahren in den Mitgliedstaaten richtet sich aber nach der Funktionsweise des jeweiligen Regierungssystems. Im Bundestag ist die Subsidiaritätskontrolle in die Spielregeln des Gegenüber von stabiler Regierungsmehrheit und Opposition eingebettet und folgt insofern den Regeln der innenpolitisch motivierten Polarisierung. Für die Regierungsmehrheit im Bundestag können Subsidiaritätsrügen ein Mittel sein, die Subsidiaritätsbedenken ihrer Regierung in den Verhandlungen in den EU-Institutionen zu unterstützen. Eine Rüge gegen die Position der eigenen Regierung wird sicherlich die Ausnahme bleiben. Die Opposition hingegen kann die Befassung in den Ausschüssen mit Subsidiaritätsbedenken zur Profilierung gegenüber der Regierung nutzen, auch wenn sie keine Möglichkeit hat, eine Rüge gegen den Willen der Mehrheit auszusprechen. Dabei beurteilen Bundestagsfraktionen natürlich ein EU-Vorhaben zunächst danach, ob dieses mit ihren politischen Zielvorstellungen übereinstimmen. Die kompetenzrechtliche Bewertung wird in der Beurteilung der Akteure im Bundestag hinter die politischen und parteipolitischen Erwägungen zurücktreten. Es wird selten der Fall sein, dass ein von der Mehrheit politisch gewolltes Vorhaben einer strenger Subsidiaritätsprüfung unterzogen wird, auch wenn das Vorhaben aus kompetenzrechtlicher Sicht Anlass dazu gäbe.

Die Anzahl der Prüfungen wird jedoch absehbar über die Politikfelder hinweg variieren und einige Fachausschüsse stärker betreffen als andere. Im deutschen europapolitischen Diskurs ist es vor allem die Innen- und Justizpolitik, insbesondere der Bereich der strafjustitiellen Zusammenarbeit, der von ausgeprägten Souveränitätsvorbehalten geprägt ist und immer wieder Fragen nach den Grenzen der europäischen Rechtsetzungstätigkeit aufwirft. Zuletzt hatte das Bundesverfassungsgericht dieses Feld explizit zum Kernbestand nationaler Souveränität erklärt und eine sehr zurückhaltende Ausübung bereits an die EU übertragener Kompetenzen angemahnt.

Zur teilweise befürchteten Flut von Subsidiaritätsrügen und der Instrumentalisierung der neuen Verfahren zur Obstruktion europäischer Verhandlungsprozesse wird es im Bundestag

¹¹ Ohnehin kommen nur EU-Vorhaben für eine Prüfung in Frage, die in den Bereich der zwischen Mitgliedstaaten und EU geteilten Rechtsetzungskompetenzen fallen und die europäische Rechtssetzung betreffen.

sicher nicht kommen. Trotz einer in den letzten Jahren durchaus kritischen Auseinandersetzung mit europäischen Themen und der Frage nach den Grenzen europäischer Gesetzgebung, ist der Grundtenor der Parteien weiterhin europafreundlich. Gerade daher wird sich eine auf Kompetenzfragen reduzierte Mitwirkung über die Subsidiaritätskontrolle keiner übermäßigen Aufmerksamkeit erfreuen, sondern auf seltene Fälle offensichtlicher Kompetenzüberschreitung beschränkt bleiben. Der Nutzung der Verfahren durch die Opposition sind ohnehin durch die Mehrheitsregel Schranken gesetzt.

4.2 Die Subsidiaritätsprüfung durch den Bundesrat

Auch im Bundesrat ließen die Änderungen des Lissabonner Vertrags die internen Regelungen und Abläufe zur Mitwirkung an der deutschen Europapolitik und dem Politikzyklus auf europäischer Ebene weitgehend unverändert. So sah der Bundesrat keine Notwendigkeit, seine Geschäftsordnung im Hinblick auf die Möglichkeiten und Erfordernisse der Subsidiaritätskontrolle abzuändern. Lediglich das bestehende Ausschussverfahren erfuhr kleinere technische Verfahrensanpassungen an die Einführung der Subsidiaritätsrüge.

Angesichts der kurzen Frist zur Stellungnahme der nationalen Parlamente von acht Wochen und der beiden Tatsachen, dass diese Frist regelmäßig erst mit einer Verzögerung von drei Wochen als Folge der langwierigen Übersetzung in alle Amtssprachen beginnt und dass die Kommission sich verpflichtet hat, den Monat der üblichen Parlamentsferien August nicht in die Berechnung der Frist mit einzubeziehen, stehen dem Bundesrat de facto eine Frist von zehn bis elf Wochen für die Erstellung und die Verabschiedung seiner Stellungnahmen zur Verfügung. Damit scheint eine Befassung der Ausschüsse und des monatlich tagenden Plenums des Bundesrates gesichert; eine Änderung der Terminierungspraxis wurde nicht notwendig. Bisher hatte sich im Bundesrat und seinen Ausschüssen die Praxis eingespielt, zu ausgewählten Maßnahmen und Dokumenten der EU innerhalb von sechs Wochen einen Beschluss des Bundesrats-Plenums herbeizuführen.

Sollte diese Einbindung der Subsidiaritätskontrolle in die europapolitische Routine des Bundesrats allerdings eine termingerechte Beschlussfassung nicht ermöglichen, so sollen entweder Sondersitzungen oder schriftliche Umfragen der Ausschüsse möglich sein. Für den Ausnahmefall, dass keine reguläre Plenarsitzung zur Annahme einer Subsidiaritätsrüge erreicht werden kann, kommt im Übrigen das Verfahren der Europakammer zur Anwendung.

Die besondere Stärke der Subsidiaritätskontrolle durch den Bundesrat liegt sicherlich in der direkten Einbeziehung von 16 Landesverwaltungen in diese Prüfung. Nicht der Bundesrat führt die administrative Prüfung und Vorsortierung von EU-Dokumenten durch, sondern die Exekutiven der Länder. Erst in einem zweiten Schritt werden die so ausgewählten bedenklichen Initiativen der EU in den Fachausschüssen des Bundesrats, in dem die Fachministerien der Länderregierungen vertreten sind, auf ihre Konformität mit dem Subsidiaritätsprinzip diskutiert. Federführend für die Erarbeitung einer Stellungnahme bleibt der EU-Ausschuss, der die Empfehlungen der Fachausschüsse in einer Synthese zu einer Beschlussvorlage für die Befassung durch das Plenum des Bundesrats zusammenfasst.¹² Für

¹² Für den Fall abweichender Stellungnahmen der Fachausschüsse, also wenn ein oder mehrere Ausschüsse die Abgabe einer Subsidiaritätsrüge empfehlen, während andere Ausschüsse dies nicht empfehlen, noch nicht Stellung genommen haben oder eine Stellungnahme vertagt haben, kann das Plenum mit der vorgeschlagenen Subsidiaritätsstellungnahme befasst werden. Nach den eingespielten Verfahren des Bundesrats wäre eine solche, zwischen allen Ausschüssen noch nicht abschließend ausgehandelte Stellungnahme für eine Plenarbefassung noch nicht beratungsreif. Um allerdings die Acht-Wochen-Frist einhalten zu können, sollen die Bedenken eines Fachausschusses Vorrang haben vor der formalen Befassung aller Ausschüsse.

die Abstimmung im Plenum über eine Subsidiaritätsstellungnahme gelten keine gesonderten Regelungen, d.h. es wird mit Mehrheit abgestimmt.

Die fachorientierte, juristische Prüfung durch die Spezialisten in den 16 Länderverwaltungen richtet sich in erster Linie auf die Einhaltung der primärrechtlich mit dem Vertrag von Lissabon festgezurrtten Kompetenzordnung. Danach wird am Beginn einer Subsidiaritätsprüfung zunächst immer die Prüfung der primärrechtlichen Kompetenzübertragung auf die Europäische Union stehen. Erst wenn klar ist, dass die Europäische Union überhaupt von den Mitgliedstaaten mit der Zuständigkeit beauftragt wurde in einem Politikbereich legislativ tätig zu werden, kann in einem zweiten Schritt die Ausübung dieser Kompetenz anhand des Subsidiaritätsprinzips geprüft werden. In seiner ersten Subsidiaritätsrüge hat der Bundesrat seine Vorgehensweise und seine Rechtsauffassung bekräftigt, dass zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in einem ersten Schritt die Richtigkeit der Rechtsgrundlage eines EU-Richtlinievorschlags geprüft werden muss.¹³ Unabhängig von der materiellen Zustimmung zum Inhalt - im vorliegenden Fall ein Vorschlag zum Erlass einer europäischen Schutzanordnung zum Schutz der Opfer von Straftaten - machte der Bundesrat Bedenken gegen die Rechtsgrundlage der Initiative geltend. Mit dieser Interpretation zur Reichweite und zum Analysebereich der Subsidiaritätsprüfung nahm der Bundesrat die formale Prüfung der Kompetenzgrundlage in das eigene Prüfschema auf. Die Subsidiaritätsprüfung greift nach dieser Lesart über die Frage der Kompetenzausübung im engeren Sinn hinaus. Mit der Prüfung der gewählten Rechtsgrundlage der EU-Kommission für eine Rechtssetzungsinitiative hat der Bundesrat seine rechtliche Kontrolle über den engen Anwendungsbereich der Subsidiaritätskontrolle ausgeweitet.¹⁴

Im Bundesrat stehen bislang bei der Erstellung der Subsidiaritätsstellungnahmen die formalrechtlichen Kriterien der gewählten Kompetenzgrundlage und der Beachtung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips im Vordergrund. Die politisch motivierten inhaltlichen Erwägungen zu einem Vorschlag der EU-Kommission können ohnehin in der gleichen oder auch in einer gesonderten Stellungnahme des Bundesrats erfolgen. Anders als bei den stärker von politischen Erwägungen charakterisierten Prüfungen des Bundestages, minimieren die technisch-fachorientierten Prüfungen und die kompetenzrechtlichen Interpretationen des Bundesrat die Anreize für eine potentielle innenpolitische Polarisierung. Die Fokussierung auf formal-rechtliche Subsidiaritäts- und Kompetenzprüfungen durch die Länderverwaltungen und den Bundesrat erschwert jedoch die Koordinierung mit den Stellungnahmen des Bundestages. Die Länderkammer verzichtet bisher auf eine direkte Abstimmung seiner Subsidiaritätsstellungnahmen mit dem Bundestag. Vornehmlicher Adressat seiner politisch-inhaltlichen Anmerkungen zu EU-Dokumenten bzw. europäischen Initiativen bleibt für den Bundesrat die Bundesregierung (nach §3 und §5 des EUZBLG).

Die zweite, in Übereinstimmung mit dem Bundestag vorgelegte Subsidiaritätsrüge zum Vorschlag der EU-Kommission für eine umfassende Reform der EU-Einlagensicherungsrichtlinie im Bankenwesen¹⁵ hingegen weicht deutlich von der formal-juristischen Herangehensweise der ersten Rüge ab. In seinem Beschluss¹⁶ vom September 2010 argumentierte der Bundesrat deutlich politisch-materiell, d.h. die Vorschläge der Kommission wurden nicht aus grundlegenden Subsidiaritätserwägungen im Rahmen einer

¹³ Bundesrat, Drs. 43/10 v. 26.3.10, Zi. 2.

¹⁴ Die Prüfschritte sollen von einer Arbeitsgruppe der Länder und des Bundesrates zu einem Prüfleitfaden zusammen gestellt werden.

¹⁵ Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie über Einlagensicherungssysteme, KOM(2010) 368 endg.

¹⁶ Bundesrat, Drs. 437/10 v. 24.9.2010.

kompetenzrechtlichen Prüfung abgelehnt, sondern weil die Länder negative Auswirkungen auf den Bankensektor in Deutschland befürchteten und der „Richtlinienvorschlag die nationale Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit“ einschränke.

4.3 Die Subsidiaritätsklage durch Bundesrat und Bundestag

Das Verfahren zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH ist im Bundestag als Minderheitenrecht ausgestaltet. Dem Bundesrat hingegen ist es überlassen, in seiner Geschäftsordnung zu regeln, nach welchen Entscheidungsmodi und Verfahren ein Beschluss über die Erhebung einer Klage herbeizuführen ist. Fassen Bundestag oder Bundesrat einen Beschluss zur Klageerhebung, wird dieser von der Bundesregierung im Namen des klagenden Bundesorgans an den EuGH übermittelt. Die Prozessführung übernimmt die jeweilige Kammer jedoch selbst.

Art. 23 GG gibt vor, dass der Bundestag bereits auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet ist, eine solche Klage zu erheben; § 12 des IntVG präzisiert, dass abweichende Auffassungen in die Klageschrift aufgenommen werden müssen, sobald sie von mindestens einem Viertel der Abgeordneten vertreten werden. Die Geschäftsordnung des Bundestages präzisiert die internen Verfahren zu Einreichung einer Klage weiter. Sie bevollmächtigt den EU-Ausschuss zur Durchführung der Klage und Prozessführung vor dem EuGH, einschließlich der Formulierung der Klageschrift und der Ernennung des Prozessbevollmächtigten. Geht die Klage auf einen Antrag einer Minderheit des Bundestages zurück, wird diese entsprechend an diesen Verfahren beteiligt.

Für die Abstimmung im Plenum des Bundesrates über die Entscheidung zur Erhebung einer Klage vor dem EuGH gelten keine gesonderten Regelungen, d.h. es wird mit Mehrheit abgestimmt.¹⁷ Allerdings besteht für die Wahrnehmung des Klagerechts eine politische Absprache zwischen den Ländern, dass die Initiative eines einzelnen Landes zur Subsidiaritätsklage von allen Ländern ohne eine inhaltliche Prüfung unterstützt wird. Dieser größtmögliche Minderheitenschutz bei der Möglichkeit der Klage wurde auf höchster politischer Ebene der deutschen Länder, der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), vereinbart.¹⁸

Die Ausgestaltung der Möglichkeit zur Klageerhebung als Minderheitenrecht in Bundestag und Bundesrat unterstreicht die primär abwehrende Intention dieses Instruments zur Sicherung und zum Schutz der eigenen nationalen und regionalen Gesetzgebungskompetenzen. Diese bremsende Wirkung wird sich allerdings in erster Linie gegenüber der Bundesregierung im Zuge des eigentlichen EU-Legislativverfahrens entfalten. Die Androhung einer Subsidiaritätsklage durch eine Minderheit im Bundestag und sogar durch ein einzelnes Land über den Bundesrat stärkt die potentielle Veto-Position gegenüber der Bundesregierung. Zwar kann eine europäische Gesetzgebungsinitiative nicht direkt gestoppt werden, aber die Bundesregierung muss ihr Votum im Rat gegenüber dem Bundestag in der innenpolitischen Debatte besser begründen und gegebenenfalls gegen Vorbehalte und Kritik verteidigen. Der politische Handlungsspielraum und die flexible Verhandlungsführung der Bundesregierung bei den Verhandlungen im Rat könnte in der Folge begrenzt werden. Die bremsende Wirkung wird sich also weniger gegenüber den EU-

¹⁷ Ein konkretisierender Leitfaden zu den Einzelheiten einer möglichen Klage wird in der Verwaltung des Bundesrats erarbeitet.

¹⁸ Beschluss der MPK vom 14. April 2005. Darin hatten sich die Länder darauf verständigt, „die Initiative eines Landes zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage zu unterstützen, wenn das klagebegehrende Land sich darauf beruft, dass das Subsidiaritätsprinzip, die Kompetenzordnung oder die Verhältnismäßigkeit verletzt sind.“

Organen, sondern vornehmlich gegenüber dem Anspruch einer aktiv-gestaltenden und damit notgedrungen flexiblen deutsche Europapolitik auswirken.

Angesichts des breiten europapolitischen Konsenses über die Leitbilder und die Leitlinien der deutschen Europapolitik in Bundestag, Bundesrat und in alle Parteien (mit Ausnahme der Partei Die Linke) wird diese mittelbare politische Wirkung der Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht zunächst auf die innerdeutsche Bremswirkung begrenzt bleiben. Eine Obstruktionswirkung im Zuge deutlich europaskeptischer oder gar antieuropäisch-populistischen Positionen zeichnet sich in der deutschen Debatte derzeit nicht ab. Sollte die deutsche Lösung allerdings wirklich zu einem Modell für andere nationale Parlamente in Mitgliedstaaten mit starken antieuropäischen politischen Parteien werden, so könnte sich dort die potentielle Obstruktionskraft einer solchen Minderheitenregelung abzeichnen.

5 Der Politische Dialog zwischen Kommission und nationalen Parlamenten

Im Zuge der Diskussionen über die Ursachen und den Umgang mit den gescheiterten Referenden über den Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden erhob die Barroso-Kommission frühzeitig die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente in den europäischen Politikprozess zu einer ihrer Prioritäten. Unabhängig vom Schicksal des Verfassungsvertrages und der dort verankerten Aufwertung der Rolle nationaler Parlamente erklärte sich die Kommission im Mai 2006 bereit, den Änderungen des Vertrages vorzugreifen und stellte den Parlamenten in den Mitgliedstaaten der EU bereits seit September 2006 alle Vorschläge und Konsultationsdokumente (Weiß- und Grünbücher, Mitteilungen, Strategien usw.) elektronisch zu („Barroso Initiative“). Wie auch im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung waren die Parlamente aufgerufen, die Dokumente zu prüfen und der Kommission ihren Standpunkt in Form von parlamentarischen Stellungnahmen darzulegen. Sie sollten so stärker in die Konzipierung und Durchführung der EU-Politik und der Legislativtätigkeit der EU-Kommission einbezogen werden, um die politischen Entscheidungsprozesse und deren Ergebnisse zu verbessern. Auf diese Weise wollte die Kommission in einen kontinuierlichen politischen Dialog mit den Parlamenten treten.

Tabelle 2: Politischer Dialog und Subsidiaritätsprüfung im Vergleich

	<i>Politischer Dialog</i>	<i>Subsidiaritätsprüfung</i>
Rechtsgrundlage	keine rechtliche Verbindlichkeit	Art. 5 EUV i.V. mit Protokoll Nr. 1 und 2 des VvL
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Politisch-inhaltliche Stellungnahmen zu Legislativvorhaben an die Europäische Kommission • In Deutschland: i.d.R. identisch mit den Entschlüssen des Bundestages und den Stellungnahmen des Bundesrates an die Bundesregierung (nach Art. 23 (3) und (5) GG) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stellungnahmen an die Europäische Kommission über Vereinbarkeit von Legislativvorhaben mit dem Subsidiaritätsprinzip • in Deutschland: Subsidiaritätsrügen gemäß § 11 IntVG
Gegenstand	Rechtsetzungsvorschläge und Konsultationspapiere	Rechtsetzungsvorschläge
Frist	keine formale Frist	8 Wochen-Frist gemäß Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

Seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages verläuft dieses Verfahren parallel zur nunmehr in Kraft getretenen Subsidiaritätsprüfung. Gegenstand, Inhalt, Anwendungsbereich und Fristen der Prüfung sind jedoch unterschiedlich. Die EU-Kommission sieht in beiden

Verfahren zur engeren Einbindung der nationalen Parlamente in die europäische Politik „zwei Seiten derselben Münze“¹⁹.

Im Rahmen der Barroso-Initiative sind die Parlamente aufgefordert, nicht nur zu Gesetzesvorschlägen, sondern auch zu allen Konsultationspapieren Stellung zu nehmen. Im Gegensatz zum Frühwarnmechanismus des Vertrags von Lissabon sind diese Stellungnahmen nicht auf die Prüfung von Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip von Gesetzesinitiativen beschränkt. Vielmehr versteht die Kommission das Format der Direktzuleitung ihrer Vorhaben als politisches Instrument zur frühzeitigen und kontinuierlichen Einbindung der nationalen Parlamente in den politischen Diskussionsprozess. Parlamente können sich hier zum Inhalt, der politischen Wünschbarkeit oder der Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen äußern. Damit reicht dieser Politische Dialog weit über den Fokus der rein kompetenz- und subsidiaritätsrechtlichen Prüfung hinaus. Zudem müssen die nationalen Parlamente im Rahmen des Politischen Dialogs mit der Kommission nicht auf die 8-Wochen-Frist des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente für etwaige Stellungnahmen achten. Dennoch geht die Kommission von einer möglichst kurzfristigen Stellungnahme der nationalen Parlamente aus, damit sie deren Anmerkungen noch in ihre politischen Überlegungen aufnehmen kann.

Letztendlich handelt es sich beim Politischen Dialog um eine spezielle politische Form der Konsultation der nationalen Parlamente durch die Kommission, die auf frühere Initiativen und Testläufe zurückgreift. In der Vergangenheit haben einige parlamentarische Kammern bereits an ähnlichen allgemeinen, prä-legislativen Konsultationen der Kommission teilgenommen, ebenso wie etwa auch zivilgesellschaftliche Akteure ihre Position abgegeben haben. Durch den Politischen Dialog erhalten die Stellungnahmen der nationalen Parlamente nun eine herausgehobene Position in den vielfältigen Konsultationsverfahren der Kommission.

Tabelle 3: Anzahl der Stellungnahmen im Rahmen des Politischen Dialogs 2006-2009

	2006	2007	2008	2009	Insgesamt
Bundesrat	6	15	18	16	55
Bundestag	1	2	2	3	8
Alle Kammern	53	115	200	250	618

Quelle: Jahresberichte der EU-Kommission über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten 2008 und 2009.

Die seit 2006 stetig zunehmende Anzahl an parlamentarischen Stellungnahmen deutet darauf hin, dass dieses Angebot von den nationalen Parlamenten durchaus angenommen wird. Dabei bestehen jedoch erhebliche Unterschiede. So zählte die Kommission in ihrem Jahresbericht für das Jahr 2009 zwar Stellungnahmen zu insgesamt 139 Kommissionsdokumenten, aber lediglich zu zehn Dokumenten äußerten sich vier oder mehr Kammern. Im Jahr 2009 zeichneten alleine 12 der 40 Kammern der nationalen Parlamente in der EU für etwa drei Viertel aller Stellungnahmen verantwortlich.²⁰

¹⁹ Europäische Kommission, Jahresbericht 2009 über die Beziehungen der zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, KOM (2010) 291 endg., v. 2.6.2010, S. 10.

²⁰ Jahresberichte der EU-Kommission über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten 2008 und 2009. Zu den aktivsten Kammern gehörten danach die portugiesische Assembleia da Republica mit alleine 47 Stellungnahmen, der tschechische Senat (27 Stellungnahmen), die

Einigen sehr aktiven Kammern stehen also viele sehr passive Kammern gegenüber. Dies ist kaum erstaunlich, denn der Einfluss auf die europäische Gesetzgebung im Rahmen des Politischen Dialogs ist gering und steht nicht im Verhältnis zum Aufwand, zu jeder Gesetzesinitiative inhaltliche Stellungnahmen zu formulieren. Die bisherigen schriftlichen Reaktionen der Kommission auf die in den Stellungnahmen vorgebrachten Bedenken und Vorbehalte der Parlamente sind oft sehr allgemein gehalten; bisher finden sich kaum Beispiele dafür, dass solche frühzeitigen Stellungnahmen nachweislich den Inhalt eines Gesetzesentwurfs beeinflusst hätten. Dies ist insofern nachvollziehbar, als das eine signifikante Anzahl von Kammern ähnliche Bedenken zu einer Initiative äußern müsste, damit eine inhaltliche Überprüfung des eigenen Standpunktes oder sogar eine Revision des Entwurfs durch die Kommission gerechtfertigt wäre. In der Praxis vereinen jedoch nur wenige Dokumente mehr als drei Stellungnahmen auf sich. Adressat der ausgewählten, inhaltlichen Stellungnahmen vieler Parlamentskammern zu EU-Vorhaben bleibt daher vorrangig die jeweilige eigene Regierung und nicht die Europäische Kommission. Der Einfluss auf EU-Verhandlungen über die eigene Regierung ist deutlich direkter und wirkungsvoller als über den Politischen Dialog.

Ein Blick auf die Inhalte der Kommissionsdokumente, die die meisten Stellungnahmen im Rahmen des Politischen Dialogs auf sich vereinigten, unterstreicht diese Einschätzung. Am häufigsten haben sich die Parlamente nicht etwa zu Legislativvorhaben der Kommission, sondern zu längerfristigen Strategie- und Konsultationsdokumenten geäußert. Beispielsweise wurden 2009 acht – und damit die meisten - Stellungnahmen zur Mitteilung der Kommission über einen Vorschlag für das neue fünfjährige Arbeits- und Legislativprogramm in der Justiz- und Innenpolitik abgegeben („Stockholmer Programm“). Dies ist insofern sinnvoll, weil solche Dokumente die Grundlage bilden für spätere Gesetzesentwürfe seitens der Kommission. Die Parlamente haben hier die Möglichkeit im direkten Austausch mit der Kommission, frühzeitig die Weichen der europäischen Politik zu beeinflussen. Beispielsweise geben der Schwedische Reichstag und der Dänische Folketing im Rahmen des Politischen Dialogs nur Stellungnahmen zu Konsultations- und Strategiepapieren der Kommission ab. Inhaltliche Stellungnahmen zu Gesetzesinitiativen richten sie nur im nationalen Rahmen an ihre Regierung.

Auch für den Bundestag und den Bundesrat gilt, dass nicht die Kommission, sondern die eigene Regierung die vorrangigen Adressaten ihrer politischen Stellungnahmen zu den Inhalten europäischer Initiativen bleiben. Der Deutsche Bundestag hat sich 2009 nach den Zählungen der EU-Kommission lediglich mit drei Stellungnahmen am Politischen Dialog mit der Kommission beteiligt und dabei zu den Vorschlägen der Kommission detailliert Stellung bezogen. In allen Fällen handelte es sich um Entschließungen an die Bundesregierung, die gleichzeitig auch an die Kommission gerichtet wurden. Zwar lehnte der Bundestag die Legislativvorhaben der EU nicht in Gänze ab, sondern unterstützte die Kommission; aber in Einzelpunkten mahnte er Klärungsbedarf unter anderem wegen Bedenken eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und einer falsch gewählte Rechtsgrundlage an.²¹

Im Gegensatz zu der zurückhaltenden Beteiligung des Bundestages gehört der Bundesrat zu den Kammern, die sich aktiv am Politischen Dialog mit der Kommission beteiligen. Allerdings handelte es sich bei den Stellungnahmen des Bundesrats in der Regel um Beschlüsse, die der Bundesrat ohnehin im Rahmen seiner Mitwirkung an der deutschen

beiden niederländischen Kammern (zusammen 19 Stellungnahmen), der schwedische Riksdag (18 Stellungnahmen), der italienische Senat (17 Stellungnahmen) und der deutsche Bundesrat mit 16 Stellungnahmen im Jahr 2009.

²¹ Hierzu Drucksachen des Deutschen Bundestages Drs. 17/279, Drs. 16/12416 und Drs. 16/11781.

Europapolitik gegenüber der Bundesregierung abgab. Die vergleichsweise hohe Zahl der Stellungnahmen ist insofern überraschend, weil der Ständige Beirat des Bundesrats, der ähnlich wie ein Ältestenrat anderer Parlamente die Arbeiten des Bundesrats koordiniert, sich im August 2006 dafür ausgesprochen hatte, das Dialogangebot der Europäischen Kommission mit Zurückhaltung anzunehmen. Es sollten nur solche Stellungnahmen übermittelt werden, die von grundsätzlicher europapolitischer Bedeutung seien, d.h. wenn politisch gewichtige Anliegen der Länder angesprochen oder gravierende Folgen für die Länder zu befürchten seien. Im Zentrum der Prüfung sollte die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips stehen und damit auch, ob die Rechtsgrundlage für ein Legislativvorhaben gegeben sei. Der Bundesrat versuchte die Bedeutung seiner Stellungnahmen durch eine „Kultur der Zurückhaltung“ aufzuwerten und seine inhaltlichen Kritikpunkte substantiiert zu begründen. Nicht zuletzt deshalb wurden für die Erstellung der Stellungnahmen die Fachausschüsse des Bundesrats eingebunden.

Ebenso wie der Bundestag hat der Bundesrat trotz seiner überproportionalen Beteiligung an der Barroso-Initiative das Angebot der Europäischen Kommission zum Politischen Dialog nicht wirklich angenommen. Die Länder beschränkten sich auf die Prüfung der kompetenz- und subsidiaritätsrechtlichen Aspekte und zogen sich so auf eine primär europarechtliche Prüfung zurück. Sie suchten mit ihren Beschlussfassungen keinen Austausch mit der EU-Kommission über die politische Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer Initiative; vielmehr ging es ihnen vorrangig um den Schutz eigener Legislativzuständigkeiten. Insofern nutzte der Bundesrat den Politischen Dialog mit der Kommission nicht für eine eigenständige, proaktive europapolitische Positionierung sondern vornehmlich defensiv als Kontrollinstrument.

6 Der deutsche Gesetzgeber als Vorzeigemodell europaparlamentarischer Mitwirkung ?

Die nationalparlamentarische Beteiligung am Fortgang des europäischen Integrationsprozesses reicht über das begrenzte Feld der Prüfung europäischer Legislativtätigkeit an Hand der Kompetenzordnung und der Subsidiaritätskontrolle des Vertrags von Lissabon hinaus. Dabei befinden sich die Parlamente gegenüber den EU-Organen aber auch gegenüber ihren eigenen Regierungen aus objektiven und strukturellen Gründen in einer schwächeren Position - die europäischen Gesetzgebungs- und Verhandlungsverfahren sind noch immer eine Domäne der EU-Organen und der nationalen Exekutiven.

Grundsätzlich hat sich die Einflussnahme von Bundestag und Bundesrat auf die Europapolitik der Bundesregierung in einem Dreischritt entwickelt – von der (1) Information über europäische Initiativen und die Positionierung der Bundesregierung, über (2) die Mitwirkung und Kontrolle der Europapolitik der Bundesregierung bis schließlich zur (3) europapolitischen Mitentscheidung und damit auch der Mitverantwortung von Bundestag und Bundesrat. Beide Kammern vollzogen diese Entwicklung allerdings mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und Vehemenz.

Am Beginn stand zunächst die Aufmerksamkeit für die Politik und die Entscheidungen auf europäischer Ebene. Die nationalen Parlamente müssen, wollen sie sich aktiv gestaltend in den Prozess der europäischen Integration einbringen, ausreichend über die politischen und legislativen Initiativen sowie den jeweiligen Verhandlungsstand informiert werden. Hierfür hatten beide Kammern zunächst unterschiedliche Instrumente entwickelt. Die Länder suchten frühzeitig unabhängig von der Bundesregierung sich Informationen aus Brüssel zu verschaffen, und etablierten mit dem Länderbeobachter, der ältesten europapolitischen Einrichtung der Länder, und eigenen Büros in Brüssel eigenständige Informationskanäle. Der Bundestag ist erst seit 2007 mit einem eigenen Büro nach Brüssel gefolgt. In einem zweiten Schritt setzt die Informationsgewinnung auch deren fach- und sachkundige Auswertung voraus. Dazu müssen die nationalen Parlamente – insbesondere die Verwaltungen der Parlamente und der Parlamentsfraktionen – über die angemessene Personalausstattung und die erforderliche Kompetenz verfügen, um politisch relevante Verfahren erkennen zu können. Um dann, in einem dritten Schritt, auf die Prozesse in der eigenen Exekutive und in Brüssel einwirken zu können, bedarf es darüber hinaus nicht nur der innerstaatlichen europarechtlichen Mitwirkungsrechte, sondern auch der politischen Aufmerksamkeit im Parlament und der fachlichen Qualität der parlamentarischen Stellungnahmen. Erst dies garantiert die Beachtung der Anliegen in der eigenen Exekutive und ermöglicht deren angemessene Berücksichtigung bei den Verhandlungen in Brüssel. Die Fachkompetenz von Parlamentsverwaltung sowie von Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeitern verbunden mit dem politischen Interesse an europapolitischen und –rechtlichen Prozessen bilden das Fundament für die parlamentarische europapolitische Mitentscheidung.

Dabei finden sich die nationalen Parlamente jedoch in einer schwierigen Situation wieder: Die Kontroll- und Gestaltungsaufgaben erfordern einen hohen Einsatz von administrativen und politischen Ressourcen. Die politische Aufmerksamkeit hingegen ist in der nationalen Wählerschaft und in der medialen Berichterstattung deutlich begrenzt; die Möglichkeiten der politischen Mitgestaltung sind infolgedessen stark eingeschränkt. Damit sinkt umgekehrt potentiell auch das Interesse in den nationalen Parlamenten an diesen Aufgaben. Dennoch sind sich Bundestag und Bundesrat bewusst, dass nicht zuletzt die Nutzung der neuen Möglichkeiten und Rechte, die sich mit dem Vertrag von Lissabon eröffnen, für die Sicherung

der eigenen parlamentarischen Zuständigkeiten von zentraler Bedeutung sind. Das nachfolgende Kapitel geht der Frage nach, wie Bundestag und Bundesrat ihrer europapolitischen Rolle gerecht werden und über welche Mitwirkungsinstrumente sie verfügen.

6.1 Gerichtlich verordnete Parlamentarisierung der deutschen Europapolitik

Im Vergleich zu anderen Parlamenten waren die Beteiligungsrechte des Bundesrates und des Bundestages bereits vor der Anpassung im Zuge des Lissabon-Urteils²² des Bundesverfassungsgerichts umfassend. In seinem Urteil vom 30. Juni 2009 formulierte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als Bedingung der Verfassungsmäßigkeit des Vertrags von Lissabon und der deutschen Ratifizierungs- und Begleitgesetze die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung des Bundestages und des Bundesrates an der Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses. Als verfassungskonform erklärte das Gericht das deutsche Zustimmungsgesetz zum Lissabonner Vertrag²³ und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes²⁴, das die neuen Rechte von Bundestag und Bundesrat im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung in Artikel 23 GG verankert. Das „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ – eine überarbeitete Version des Begleitgesetzes zum Verfassungsvertrag – wurde jedoch in Teilen für verfassungswidrig erklärt. Das Begleitgesetz legte nach Ansicht des BVerfG keine hinreichenden Beteiligungsrechte für Bundestag und Bundesrat im europäischen Gesetzgebungsprozess und insbesondere bei Vertragsänderungen fest. Daraufhin wurde die Begleitgesetzgebung zum Lissabonner Vertrag entlang der Vorgaben des BVerfG überarbeitet.²⁵

Im Zentrum stand das überarbeitete „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.9.2009“²⁶ Zentraler Bestandteil dieses neuen Begleitgesetzes war in Art. 1 das „Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“²⁷. Mit dem Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) wurden die Vorgaben des Karlsruher Richterspruchs umgesetzt und die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat konkretisiert.²⁸

Zwei weitere Begleitgesetze änderten die bestehenden Gesetze über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag (EUZBBG)²⁹ bzw. von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)³⁰. In seinem Urteil monierte das BVerfG, dass die Beteiligungsrechte des Bundestages und Bundesrat bisher kaum im EUZBBG bzw. im EUZBLG selbst geregelt waren, sondern in den rechtlich weniger

²² Vgl. BVerfG 123, 267; Az: 2 BvE 2/08 v. 30.6.2009.

²³ Gesetz vom 8.10.2008 zum Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007, BGBl. 2008 II, 1038.

²⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8.10.2008, BGBl. 2008 II, 1926.

²⁵ Sh. Heike Baddenhausen/ Juliane Schopp/ Catrin Steinrück, Die neue Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 2009, Jg. 36, S. 534-539.

²⁶ BGBl. 2009 I, 3022.

²⁷ Integrationsverantwortungsgesetz vom 22. September 2009 (BGBl. 2009 I, 3022), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 (BGBl. 2009 I S. 3822) geändert worden ist.

²⁸ Sh. Sven Hölscheidt/ Steffi Menzenbach/ Birgit Schröder, Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkommmentar, in: ZParl, 2009, 40. Jg, H. 4, S. 758-773.

²⁹ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3026).

³⁰ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3031).

verbindlichen Vereinbarungen mit der Bundesregierung (BBV und BLV). Entsprechend überführen die neuen Begleitgesetze die Regelungen von BBV und BLV in die entsprechenden Gesetze. Im Zuge dieser Überarbeitung wurden im EUZBBG unter anderem die Unterrichtungspflichten in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiter präzisiert.

An verschiedenen Stellen sieht der Lissabonner Vertrages besondere Verfahren vor, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, das Primärrecht zu ändern, ohne den mühsamen Prozess der ordentlichen Vertragsänderung (Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV) und die damit einhergehende Ratifizierung in allen Staaten zu durchlaufen. Solche Verfahren erlauben beispielsweise eine Änderung der Entscheidungsmodalitäten in bestimmten Politikfeldern (bspw. Übergang von besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) oder die Ausweitung der Kompetenzen der Union in bestimmten Feldern. Das BVerfG hatte in seinem Urteil gefordert, dass die Änderung der Verträge über solche Verfahren nicht zulässig ist, ohne die explizite Zustimmung Bundestages und je nach Politikfeld auch des Bundesrates. Entsprechend regelt das Integrationsverantwortungsgesetz, dass die Anwendung eines Teils dieser Klauseln der Zustimmung des Parlaments durch ein Gesetz bedürfen. Je nach Formulierung des Vertragstextes muss dieses Gesetz entweder vor dem entsprechenden Beschluss des Rates bzw. Europäischen Rates in Kraft treten oder den Beschluss ex-post ratifiziert. Dazu gehört das vereinfachte Änderungsverfahren von Bestimmungen der internen EU-Politiken im dritten Teil des AEUV (Art. 48.6 EUV) und eine ganze Reihe besonderer Änderungsverfahren (wie etwa in Art. 311 Abs. 3 AEUV), die allgemeine Brückenklausel (Art. 48.7 EUV), die besondere Brückenklausel (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV), die Kompetenzerweiterungsklauseln nach (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 und 86 Abs. 4 AEUV) oder auch die die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV). Die Brückenklauseln erleichtern den Übergang von einstimmig zu treffenden Entscheidungen zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit.

Tabelle 4: Beteiligung Bundestag und Bundesrat an EU-Vertragsänderungen

Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren Besonderes Vertragsänderungsverfahren	Ratifikationsgesetz
„Brückenklauseln“ Übergang von Einstimmigkeits- zu Mehrheitsbeschlüssen des Ministerrates; z.T. mit Widerspruchsrecht der nationalen Parlamente so beim Familienrecht	vorheriges Zustimmungsgesetz (spez. Brückenklauseln - vorheriger Beschluss)
„Kompetenzerweiterungsklausel“ Mindestvorschriften auf mehr Straftaten ausweiten, mehr Rechte EU-Staatsanwaltschaft	vorheriges Zustimmungsgesetz
„Flexibilitätsklausel“ Artikel zur „Kompetenzabrundung“	vorheriges Zustimmungsgesetz
„Notbremse“ Vetorecht des Mitgliedstaates gegen die sekundärrechtliche Weiterentwicklung in bestimmten Politikfeldern (Sozialpolitik, Justiz-/ Innenpolitik)	Beschluss durch Bundestag oder Bundesrat

In einer Reihe anderer Fälle genügt die Zustimmung per Beschluss etwa bei der besonderen Brückenklausel (Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2). Erlässt der Bundestag keinen Beschluss oder kein

Gesetz, ist die Initiative zur Anwendung der jeweiligen Klauseln vom deutschen Vertreter im Rat bzw. im Europäischen Rat abzulehnen. Das BVerfG unterstrich in seinem Urteil ausdrücklich, dass nur eine explizite Zustimmung der Volksvertreter solche Vertragsänderungen legitimieren kann. Ein Schweigen des Gesetzgebers sei als Ablehnung zu werten.

6.2 Die „BBV“ als Meilenstein der Europäisierung des Bundestages

Der grundlegende Rahmen der Beteiligung des Bundestages in EU-Angelegenheiten wurde im Zuge der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages im Grundgesetz verankert.³¹ Der Bundestag konnte seine Informations- und Kontrollrechte in europäischen Angelegenheiten umfassend verfassungsrechtlich absichern und in einem Ausführungsgesetz konkretisieren, dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestags in der Europapolitik (EUZBBG).³² Artikel 23 GG und die Ausführungsregelungen des EUZBBG garantierten dem Deutschen Bundestag die Mitwirkung in allen Angelegenheiten der EU, die umfassende Unterrichtsverpflichtung der Bundesregierung zu einem „frühestmöglichen“ Zeitpunkt³³, die Möglichkeit zur Abgabe eigener Stellungnahmen zu Rechtsetzungsentwürfen der EU sowie die Verpflichtung der Bundesregierung, diese Stellungnahmen bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene zu berücksichtigen.³⁴ Die Berücksichtigung umfasste nach Lesart des Bundestages den gesamten Prozess der Willensbildung auf europäischer Ebene. Der Schwerpunkt des Stellungnahmerechts des Bundestags lag allerdings auf einer frühzeitigen politischen Willensbekundung. Zugleich implizierte die Berücksichtigung bzw. Nicht-Berücksichtigung von Stellungnahmen des Bundestages durch die Bundesregierung eine erhöhte Begründungs- und Rechenschaftspflicht.

Die bereits im Verfassungsvertrag angelegten neuen Rechte der nationalen Parlamente und die dynamische Entwicklung des Integrationsprozesses in den vorangegangenen zehn Jahren gaben Anlass, die Beteiligung des Bundestages in EU-Angelegenheiten einer kritischen Prüfung zu unterziehen und dem neuen europapolitischen Umfeld anzupassen. Aus Sicht vieler Entscheidungsträger war eine stärkere Einbindung des Bundestages in die deutsche Europapolitik überfällig. Aus dieser Debatte resultierte eine Revision der rechtlichen Grundlagen für die Mitwirkung des Bundestages und den parlamentsinternen Verfahren in der Behandlung von EU-Vorhaben. Im Mittelpunkt der Reformen stand der Abschluss einer

³¹ Vgl. Christian Rath, Entscheidungspotenziale des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten. Mandatgesetze und parlamentarische Stellungnahmen im Rahmen der unionswärtigen Gewalt, Baden-Baden 2001.

³² Vgl. Michael Fuchs, Art. 23 in der Bewährung. Anmerkungen aus der Praxis, in: DÖV, 2001, 54. Jg., H. 6, S. 233-240; vgl. auch Wolfgang Zeh, Bundestag und Bundesrat bei der Umsetzung von EU-Recht, in: Hans-Ulrich Derlien/Axel Murswiek (Hrsg.), Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen 1996, S. 39-51.

³³ Insbesondere die Formulierung „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ war Gegenstand einer langen Diskussion in der Verfassungskommission. Vgl. Franz Möller/Martin Limpert, Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: ZParl, 1993, 24. Jg., H. 1, S. 21-32.

³⁴ Die Beschränkung der Formulierung auf eine Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundestages im Gegensatz zur „maßgeblichen“ Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesrats wird als Verzicht auf eine rechtliche Bindungswirkung für Voten des Bundestags interpretiert. Vgl. Sven Hölscheidt/Thomas Schotten, Der Unionsausschuss des Deutschen Bundestages – Gestaltungsprobleme, in: integration, 1994, 17. Jg., H. 4, S. 230-233, S. 231; Udo di Fabio, Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, in: Der Staat, 1993, Jg. 23, Nr. 2, S. 191-217, S. 208.

neuen Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag über ihre Zusammenarbeit in EU-Fragen (BBV) im September 2006.³⁵

Die überarbeitete BBV wurde vereinzelt als Meilenstein im Prozess der „Europäisierung“ des Bundestages betrachtet. Zum einen erweitert und konkretisiert sie den Umfang, die Verfahren und Fristen der Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung, zum anderen gibt sie verbindliche Verfahren für die Abgabe einer Stellungnahme durch den Bundestag vor. Mit dieser Vereinbarung hat der Bundestag den letzten Schritt von der reinen Mitwirkung und Kontrolle zu einer neuen Form der Mitentscheidung und Mitverantwortung für die deutsche Europapolitik getan.

Bis zum Inkrafttreten des EUZBBG und des IntVG regelte die BBV, über welche EU-Vorhaben in welcher Weise und innerhalb welcher Fristen die Bundesregierung unterrichten musste. Sie legte dabei eine sehr weite Definition des Begriffes „EU-Vorhaben“ zu Grunde. Die Bundesregierung musste den Bundestag nicht nur über Gesetzesvorschläge in der ersten und dritten Säule der EU sowie Initiativen in der GASP unterrichten und ihm die entsprechenden Dokumente zusenden, sondern auch über folgende Vorhaben: Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Verhandlungen zu Änderungen der EU-Verträge, Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Drittstaaten, die Haushalts- und Finanzplanung der EU, Konsultations-, Strategie- und Planungsdokumente sowie Empfehlungen der Kommission, Aktionspläne, politische Programme und Berichte der EU-Organe sowie über Initiativen und Verhandlungsmandate für die Europäische Kommission im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik und zu Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge. Eine besondere Form der Unterrichtung bestand für Dokumente aus dem Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und der Rechtspolitik sowie der europäischen Außenhandelspolitik. Allerdings gab es bis zu einer informellen Verständigung zwischen der Bundestagsverwaltung und dem Auswärtigen Amt im Jahr 2009 unterschiedliche Vorstellungen über den Umfang der in den Bereichen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu übermittelnden Dokumente.

Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag neben ihrer mündlichen Vor- und Nachberichterstattung zu Ratstreffen vor allem durch die elektronische Übersendung der genannten EU-Vorhaben, aller dazugehörigen Folgedokumente sowie einer Reihe zusätzlicher Informationen und eigenen Bewertungen und Zusammenfassungen, wie Angaben zum Meinungsbild in EP und Rat, zur politischen Bedeutung der Initiative, zur Position der Bundesregierung und zur Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Subsidiaritätsprinzip.

Bei Gesetzesvorhaben muss die Bundesregierung zudem eine umfassende rechtliche, wirtschaftliche, finanzielle, soziale und ökologische Folgenabschätzung hinzufügen. Zu den Dokumenten, die ebenfalls dem Bundestag zugänglich gemacht werden müssen, gehören die Berichte der Ständigen Vertretung über die Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen („Drahtberichte“) oder die Ausschusssitzungen des EP, Frühwarnberichte zu geplanter Rechtsetzung in der EU, Arbeitsdokumente und Stellungnahmen der EU-Institutionen und vieles mehr. Zudem gewährt die BBV dem Bundestag Zugang zur Datenbank ZEUS, über die der Rat den Mitgliedstaaten alle Ratsdokumente elektronisch zur Verfügung stellt.

Bereits vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der innerstaatlichen Begleitgesetzgebung zählte die Bundestagsverwaltung für den Zeitraum zwischen September 2007 und August 2008 insgesamt ca. 15.000 Dokumente, die von der Bundesregierung dem Bundestag zugeleitet wurden. Mit den zusätzlichen Dokumenten, die direkt von der

³⁵ Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung nach § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I S. 2177).

Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament dem Bundestag übermittelt wurden, ergab dies eine Gesamtdokumentenzahl von 16.389 Dokumenten mit EU-Bezug, die im Bundestag eingingen. Von diesen Dokumenten wurden 1060 Unionsdokumente eingehend auf ihre Beratungsrelevanz durch die Bundestagsverwaltung geprüft und schließlich 479 oder rd. 45% als relevant an die Ausschüsse überwiesen. Der Bundestag kam insgesamt zu einem positiven Urteil der Information; den Abgeordneten hatten danach alle wichtigen Dokumente und Unterlagen vollständig und zeitnah vorgelegen. Allerdings geht die Bundestagsverwaltung mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags und der dort vereinbarten Direktzuleitung durch die EU-Organe sowie mit den neuen Mitentscheidungsrechten des Bundestags von einer nochmaligen Steigerung des Dokumenteneingangs aus.³⁶

Über die Unterrichtungspflichten hinaus präziserte die BBV das in Artikel 23 GG verankerte Verfahren der Stellungnahme. Danach muss die Bundesregierung dem Bundestag bereits in einem frühen Verhandlungsstadium Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Der Bundestag kann seine Stellungnahme im Verlaufe der Verhandlungen in den EU-Institutionen und auf Grundlage der fortlaufenden und regelmäßigen Berichterstattung durch die Bundesregierung anpassen und ergänzen. Die Bundesregierung muss zudem bei den Verhandlungen im Rat einen Parlamentsvorbehalt einlegen, wenn die Position des Bundestages „in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist“. In solchen Fällen muss sie vor der endgültigen Entscheidung im Rat Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen.

In Verbindung mit der BBV steht zudem die Einrichtung eines Büros des Bundestages in Brüssel, in dem die einzelnen Fraktionen als auch die Bundestagsverwaltung vertreten sind. Zu den Aufgaben des Büros gehört es insbesondere, Informationen im Vorfeld europäischer Gesetzgebung zu sammeln und die interparlamentarischen Netzwerke zu pflegen.

Insgesamt verfügt der Bundestag nunmehr über ein breites Bild und einen nahezu umfassenden Überblick über die Verhandlungen und die Entwicklungen in den verschiedenen Brüsseler Dossiers. Zwar gab es in den klassischen von der Exekutive dominierten Politikbereichen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik einige Probleme, die jedoch weitgehend ausgeräumt werden konnten. Um die Vielzahl der Dokumente sichten, analysieren und klassifizieren zu können bleiben die Berichtsbögen der Bundesregierung von zentraler Bedeutung. Diese Zusammenfassungen und Einordnungen ermöglichen einen schnellen Einblick in den Inhalt des jeweiligen Dokuments und liefern zugleich einen ersten Vorschlag für dessen politische Relevanz. Angesichts der Masse an eingehenden Dokumenten und Folgedokumenten bleibt der Bundestag somit auf eine erste Bewertung durch die Administration der Bundesregierung angewiesen.

6.3 Die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat

Durch das Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses sahen sich auch die Länder in wachsendem Maße den Einflüssen der EU ausgesetzt und in ihren Gesetzgebungszuständigkeiten eingeschränkt, ohne an den entsprechenden EU-Verfahren beteiligt zu werden. Aus diesem Grund forderten die Länder eine innerstaatliche Kompensation für die stetige Erosion ihrer Befugnisse und damit auch ihrer Eigenstaatlichkeit. Konzentrierte sich die Mitwirkung der Länder zunächst auf die Stärkung ihrer Informationsrechte und auf eine Unterrichtung durch die Bundesregierung über anhängige EG-Gesetzgebungsvorhaben, so wurden diese Rechte in der Folge zu echten

³⁶ Hierzu hat die Verwaltung des Bundestags 2007 und 2008 zwei interne Monitoring-Berichte erstellt, in denen die internen Verfahren zur Informationsverarbeitung diskutiert wurden.

Beteiligungsrechten und Mitentscheidungsformen ausgebaut.³⁷ Sie verbanden dabei die Ratifizierung neuer europäischer Verträge stets mit Forderungen, ihre Informations- und Mitwirkungsrechte sukzessive weiterzuentwickeln und zu festigen.

Mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags und der Reform des Grundgesetzes im Zug der deutschen Einheit erfolgte ein besonderer, qualitativ neuartiger Schritt zur Sicherung der Mitwirkung der Länder an der Europapolitik. Durch den „Europa-Artikel“ des Grundgesetzes (Artikel 23 GG) wurde die Beteiligung des Bundesrates auch verfassungsrechtlich sichergestellt. Seither wirkte der Bundesrat bei allen Angelegenheiten der EU, insbesondere bei der Erarbeitung und Verabschiedung von europäischen Rechtsakten mit. In den Absätzen vier bis sechs von Art. 23 GG wurde der Grad der Mitwirkung entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern differenziert.

Weiter ergänzt und spezifiziert wurden die Mitwirkungsrechte der Länder durch ein Ausführungsgesetz und eine zusätzliche Bund-Länder-Vereinbarung. Danach wurde der Bundesrat von der Bundesregierung umfassend über alle Vorhaben im Rahmen der EU, die für die Länder von Interesse sein könnten (§2 EUZBLG), unterrichtet. Je nach innerstaatlicher Zuständigkeit wurde ein abgestuftes Verfahren der Ländermitwirkung im EUZBLG vereinbart. Soweit ein EU-Vorhaben im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse, die Einrichtung von Behörden der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren betraf, war die Stellungnahme des Bundesrats maßgeblich von der Bundesregierung zu berücksichtigen (§ 5 Absatz 2 EUZBLG). Verfolgten Bundesregierung und Bundesrat in diesen Vorhaben abweichende Positionen, musste Einvernehmen zwischen beiden Organen hergestellt werden. Im Streitfall war die Auffassung des Bundesrates nur dann bindend, wenn sie mit 2/3 seiner Stimmen bestätigt wurde. Unter diesen Voraussetzungen verfügte der Bundesrat demnach über ein Letztentscheidungsrecht. Die Länder wurden im Übrigen an den Beratungen der Bundesregierung zur Festlegung der deutschen Verhandlungsposition seither direkt beteiligt, soweit der Bundesrat an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hatte oder die Länder innerstaatlich zuständig waren. Zu diesem Zweck ernannte der Bundesrat i.d.R. zwei Beauftragte (§ 4 EUZBLG). Über die eigentlichen innerstaatlichen Mitwirkungsrechte hinaus sicherten sich die Länder auch eigene Vertretungsbüros in Brüssel gesetzlich ab.³⁸

Mittlerweile sind die Länder in ca. 400 Arbeitsgremien von Rat und Kommission vertreten und werden darüber hinaus umfassend über die internen Abstimmungsprozesse zwischen den Bundesressorts informiert. Die Stellungnahmen des Bundesrats werden in den sachlich betroffenen Fachausschüssen beraten und anschließend vom Bundesratsplenum beschlossen. In Eilfällen, in denen eine rechtzeitige Beschlussfassung wegen des Verhandlungsgangs in Brüssel durch das in der Regel monatlich zusammentretende Plenum des Bundesrats nicht erfolgen kann, wird durch die Einberufung der Europakammer ein verkürztes Bundesratsverfahren möglich.

Bis Oktober 2010 zählte der Bundesrat insgesamt rund 8900 EU-Dokumente, zu denen der Bundesrat seit 1949 Stellung genommen hat. Mit ihren Mitwirkungsrechten übernehmen die

³⁷ Grundlegend zur Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der EU aus der Fülle der hierzu inzwischen vorliegenden Literatur vgl. Rudolf Morawetz/Wilhelm Kaiser, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union, Bonn 1994; Franz H.U. Borkenhagen (Hrsg.), Die Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam, Opladen 1998, Christian Callies, Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, Baden-Baden 2000, S. 13-27.

³⁸ Das ergänzende Bund-Länder-Abkommen beinhaltet in Abschnitt VII Ziff. 2 und 3 darüber hinaus besondere Regelungen für Regierungskonferenzen und für Erweiterungsverhandlungen.

Länder zugleich eine stärkere Verantwortung für die deutsche Europapolitik. Dies gilt nicht nur für die Fälle, in denen den Ländern die Verhandlungsführung im Ministerrat übertragen werden kann (Bildung, Kultur), sondern auch für die, in denen die Länder durch den Bundesrat eine Stellungnahme verabschieden, an die die Bundesregierung bei ihren Verhandlungen in Brüssel gebunden ist. Organisatorisch verlangen die Mitwirkungsrechte ein hohes Maß an Flexibilität und sind mit großem personellen Aufwand verbunden, sowohl für die länderübergreifende Koordinierung als auch für die Präsenz in den zahlreichen Arbeitsgremien von Rat und Kommission. Damit sind die Länder sowohl politisch als auch administrativ eng in die inhaltliche Gestaltung und Umsetzung der deutschen Europapolitik eingebunden.

Dennoch bleibt der Bundesrat als „Exekutivorgan“³⁹ eine Domäne der Landesregierungen; die Landesparlamente versuchen erst nachholend den europapolitischen Alleinvertretungsanspruch ihrer Regierungen aufzubrechen. Auch sie sehen sich durch die Verlagerung von Rechtsetzungskompetenzen auf die Unionsebene einem zusätzlichen Bedeutungs- und Kompetenzverlust ausgesetzt. Während die Landesregierungen jedoch den Verlust ihrer innerstaatlichen Mitwirkungsrechte durch den Ausbau ihrer europapolitischen Mitentscheidungsmöglichkeiten kompensieren konnten, „blieben die Landesparlamente in diesem Beteiligungsverfahren außen vor.“⁴⁰ Die Landtage drängten jedoch immer stärker auf die Berücksichtigung ihrer Mitwirkungsrechte auf der jeweiligen Landesebene, die ähnlich zu den Rechten des Bundesrates auf der Bundesebene ausgestaltet werden sollten. In fast allen Ländern wurden inzwischen Regelungen zur Einbeziehung der Landtage vorgenommen – teilweise durch Anpassungen der Landesverfassungen, teilweise durch gesetzliche Regelungen oder zumindest in Form von Absprachen zwischen Landesregierung und Landesparlament. So wurde den Landtagen stärkere Informations-, Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten auf die Europapolitik ihrer Landesregierung garantiert.

³⁹ Robert Uerpmann-Witzack, Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungssystem, EuGRZ 2009, 36/17-20, S. 461-468.

⁴⁰ So der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier in seiner Rede zur Jahreskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente in Stuttgart, 21.6.2010.

7 Fazit

Die überaus starken Mitentscheidungsrechte von Bundestag und Bundesrat haben sich sukzessive und parallel zur Vertiefung der Europäischen Union entwickelt. Insbesondere der integrationspolitische Sprung mit dem Vertrag von Maastricht hat auch zu einem spürbaren, und im Europaartikel 23 des Grundgesetzes ablesbaren Ausbau der Mitwirkungsrechte der beiden Parlamentskammern geführt. Dennoch zielte dieser qualitative Fortschritt der nationalparlamentarischen Einbindung in die Europapolitik zunächst auf die Politik der Bundesregierung. Erst mit dem Vertrag von Lissabon und den neuen Mitwirkungsrechten der nationalen Parlamente an der europäischen Gesetzgebung haben sich zusätzliche Wege der Einflussnahme und der Möglichkeiten der Mitentscheidung für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat eröffnet. Eine besondere Verstärkung erfuhr diese grundsätzliche Entscheidung der Europäischen Union zur stärkeren Einbeziehung der nationalen Parlamente in den europäischen Politik- und Legislativzyklus für den Bundestag und den Bundesrat durch das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Die höchstrichterliche Aufforderung zu mehr Aufmerksamkeit und Wachsamkeit von Bundestag und Bundesrat gegenüber der europäischen Gesetzgebungstätigkeit hatte nicht nur die verfassungsrechtliche und gesetzliche Absicherung der parlamentarischen Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte zur Folge, sondern führte insbesondere zu einer verstärkten Sensibilisierung der Parlamentarier für die europäische Politik und zu einer Stärkung des parlamentarischen Selbstbewusstseins gegenüber der Bundesregierung.

Heute verfügen sowohl Bundestag als auch Bundesrat über umfassende Informationen zu den politischen und rechtlichen Initiativen in der EU – der Bundesrat bereits seit spätestens Mitte der 90er Jahre und der Bundestag spätestens mit der überarbeiteten Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung (BBV). Die Wahrnehmung der Mitwirkungsmöglichkeiten hängt deshalb in erster Linie an der kompetenten Verarbeitung des Übermaßes an Informationen über die Europäische Union und die europäische Politik. Hier scheint zunächst der Bundesrat besser in der Lage zu sein, denn nicht der Bundesrat und seine Verwaltung, sondern die 16 Landesregierungen und -verwaltungen übernehmen die Prüfung, Einordnung und Bewertung der Dokumente aus Brüssel. Der Bundestag hat allerdings große und erfolgreiche Anstrengungen unternommen, um diese Kompetenzdefizite zu beheben. Mit der Etablierung eines eigenen Büros in Brüssel und mit der Schaffung einer zentralen Lenkungs- und Koordinierungseinheit in der Verwaltung, dem Referat PA1, hat der Bundestag inzwischen sowohl die personelle Ausstattung, die fachliche Kompetenz und die internen Abläufe an die neuen Herausforderungen angepasst. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Ausschüssen und den Abgeordneten, d.h. zwischen den Europageneralisten im EU-Ausschuss und den Experten in den Fachausschüssen des Bundestags, hat sich eingespielt.

Die letzte, vom BVerfG verordnete Ausweitung der Beteiligungsrechte setzt den deutschen Gesetzgeber im innereuropäischen Vergleich auf eine nochmals höhere Stufe und wird aus demokratiepolitischer Sicht von vielen Seiten begrüßt. Gleichzeitig bergen die Änderungen aber auch die Gefahr, die Fortentwicklung des Integrationsprozesses zu bremsen. Denn die Flexibilität in der Fortentwicklung einer EU mit 27 und mehr Mitgliedern, die der Lissabonner Vertrag durch sachlich begrenzte, vereinfachte Änderungsverfahren gewährleisten wollte, heben die Zustimmungspflichten des Integrationsverantwortungsgesetzes wieder auf. Es ist diese grundsätzliche Europäisierung der nationalen Parlamente im Vertrag von Lissabon, die langfristig zur eigentlichen Stärkung der nationalparlamentarischen Mitwirkung in der EU führen kann, denn die tatsächlichen Möglichkeiten zur Mitwirkung und Mitentscheidung im Zuge der Subsidiaritätskontrolle und den Politischen Dialog mit der EU-Kommission bleiben deutlich beschränkt.

Allerdings hat der Vertrag von Lissabon nicht nur die Rechte der nationalen Parlamente gestärkt und damit Bundestag und Bundesrat zusätzliche Mitwirkungs- und Mitentscheidungswege eröffnet, sondern auch mit der Stärkung des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs und der Einführung eines neuen Präsidenten des Europäischen Rats die institutionelle Balance zwischen den EU-Organen neu austariert. Der Europäische Rat wird zum obersten politischen Entscheidungsgremium der EU, ohne selbst gesetzgebend tätig zu werden. Die Konzentration der nationalparlamentarischen Mitwirkungsrechte auf die europäische Legislativtätigkeit greift dann zu kurz, wenn auf höchster Ebene zwischen den Staats- und Regierungschefs und dem Präsidenten der EU-Kommission die Eckpunkte einer anvisierten europäischen Gesetzgebung politisch verbindlich festgezurrt werden.

Zwar haben Bundestag und Bundesrat ihre innerparlamentarischen Verfahren und Abläufe soweit angepasst, dass die rein formale und technische Durchführung der Subsidiaritätsprüfung kein Problem sein sollte – insbesondere die zunächst stark kritisierte Prüffrist scheint keine unüberwindliche Hürde mehr darzustellen. Allerdings bestehen zwischen den beiden Kammern durchaus unterschiedliche Herangehensweisen an die Anwendung des neuen Instrumentariums des Vertrags von Lissabon, die aus der jeweiligen spezifischen Zusammensetzung der beiden Parlamentskammern abgeleitet werden können.

Die Legislativvorschläge der Kommission können aus dem Blickwinkel der Rechtsanwender in den Ländern und mit Hilfe des vorhandenen Sach- und Fachwissens in den Länderressorts sehr viel detaillierter und effizienter auf rechtliche Subsidiaritätskonflikte, d.h. auf Fragen der Regelungskompetenz und der Reichweite der Kompetenzausübung geprüft werden. Diese fachlich-technische Prüfung unterscheidet sich von der Herangehensweise im Deutschen Bundestag, die vornehmlich von politischen Erwägungen bestimmt wird. Es ist zu erwarten, dass die Motivation und die Zielsetzung eines EU-Legislativvorschlags von den Bundestagsabgeordneten und den Fraktionen im Rahmen ihrer Subsidiaritätsprüfungen sehr viel stärker gewichtet werden. Im Zweifel werden die Prüfkriterien des Subsidiaritätsprinzips zurücktreten und die Verteidigung nationalstaatlicher Souveränitätsansprüche dominieren, auch wenn die europäische Ebene besser in der Lage sein sollte, eine Regulierungslücke zu füllen.

Es sind zwei grundsätzliche Faktoren, die es sehr unwahrscheinlich erscheinen lassen, dass die nationalen Parlamente ihre neuen europäischen Beteiligungsmöglichkeiten wirklich zu einer machtvollen proaktiven und den Integrationsprozess gestaltenden Mitwirkung nutzen können.

Erstens, erlauben das Instrument der Subsidiaritätsprüfung und auch der Politische Dialog keine wirklichen inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten für die nationalen Parlamente. Der Politische Dialog entspricht eher einer fakultativen Konsultation der nationalen Parlamente durch die Kommission; er räumt den sich beteiligenden Parlamenten keine tatsächliche Kontrolle über die Beachtung ihrer Einwände und Anregungen oder gar wirkliche Sanktionsinstrumente ein. Die Subsidiaritätsrüge ist zwar mit einer wirklichen Drohkulisse ausgestattet, aber die hierfür zu erreichenden Quoren erscheinen für die nationalen Parlamente unerreichbar und stellen für die EU-Kommission deshalb keine wirkliche Sanktionsandrohung dar. Damit wird der „Frühwarnmechanismus“ weitgehend ineffektiv bleiben und infolge dessen noch weiter an Attraktivität für die nationalen Parlamentarier verlieren.

Zweitens wird diese schier unüberwindbare Hürde noch dadurch erhöht, dass es in der EU und zwischen den nationalen Parlamenten ein sehr unterschiedliches Verständnis des Subsidiaritätsprinzip und dessen Kontrolle besteht. Eine Abhilfe könnte eine engere interparlamentarische Zusammenarbeit schaffen. Die Testläufe der COSAC haben genau dieses Manko verdeutlicht. Solange die nationalen Parlamente sich nicht auf Eckpunkte eines

nationalparlamentarischen Verfahrens zur Prüfung des Subsidiaritätsprinzips verständigen können, werden die Möglichkeiten des Lissaboner Vertrags ungenutzt bleiben. Die Basis eines solchen Verfahrens müsste ein gemeinsames Grundverständnis über die Bedeutung, den Inhalt und die Reichweite des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sein. Die besagten COSAC-Testläufe haben allerdings gezeigt, dass eine solches Verständnis und eine europaweit geteilte Sensibilität für die rechtliche und die politische Bedeutung dieser Prinzipien fehlt. Auch die bisherigen Erfahrungen mit der Nutzung des neuen Instrumentariums durch die Parlamente scheinen diese Erfahrungen zu bestätigen.

Es wäre ein erster Schritt auf dem Weg zu einem europaweiten Subsidiaritätsverständnis in den nationalen Parlamenten, wenn zunächst kleinere Gruppen nationaler Parlamente, die ein gemeinsamen oder zumindest ein ähnliches Verständnis über Inhalt und Notwendigkeit der Subsidiaritätskontrolle teilen, sich zusammenfinden würden, um gemeinsame Prüfkriterien zu entwickeln und Abstimmungskanäle zu etablieren. Für diese neuen Kanäle der parlamentarischen Abstimmung würden sich am ehesten bereits bestehende parlamentarische Kooperationen und Netzwerke anbieten, wie zwischen den nordischen Parlamenten, im Rahmen des Weimarer Dreiecks oder die enge deutsch-französischen parlamentarische Zusammenarbeit. Zu denken wäre z.B. auch an die Nutzung der bestehenden Kontakte zwischen den deutschen Ländern und anderen europäischen Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen oder mit den österreichischen Bundesländern. Die so entwickelten Formen der koordinierten oder gar gemeinsamen Subsidiaritätsprüfung könnten dann zu abgestimmten Stellungnahmen an die Europäische Kommission führen. Selbst wenn die erforderlichen Quoren des Frühwarnmechanismus auch in diesen Fällen nicht erreicht werden sollten, würde eine solche konzertierte parlamentarische Stellungnahme ein höheres politisches Gewicht sowohl gegenüber der EU-Kommission als auch gegenüber den eigenen Regierungen und den anderen Regierungen im Rat entfalten. Der Deutsche Bundestag hat bereits erste Schritte unternommen, solche kleineren inter-parlamentarischen Netzwerke zu etablieren; der Bundesrat ist hier deutlich zurückhaltender.

Ein wichtiges Instrument für eine solche engere nationalparlamentarische Koordinierung könnte sicherlich das IPEX-Netzwerk sein. Alle Kammern der nationalen Parlamente in der EU sind ohnehin aufgefordert, die Ergebnisse ihrer Subsidiaritätsprüfungen in die Datenbank dieses Netzwerks einzustellen und damit sichtbar und nachvollziehbar für andere nationalen Parlamente zu machen. Zwar sollte die Nutzerfreundlichkeit dieser Internet-Plattform noch verbessert werden, aber dennoch bietet IPEX bereits ein wertvolles Netzwerk der interparlamentarischen Zusammenarbeit. Auch das bestehende COSAC-Netzwerk könnte für die engere Koordinierung der Subsidiaritätsprüfungen genutzt werden, zumal die COSAC bereits bei den diversen Testläufen wertvolle Erfahrungen für die Formen und Erfordernisse der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten sammeln konnte. Allerdings erscheint die COSAC in ihrer bestehenden Form mit ihren halbjährlichen Treffen noch nicht geeignet für eine kontinuierliche Koordinierung der nationalen Subsidiaritätsprüfungen. Sie könnte jedoch an die Testläufe anknüpfen und konzertierte Subsidiaritätsprüfungen zu ausgewählten Rechtssetzungsvorschlägen der EU-Kommission anstoßen. Diese Anstöße der COSAC sollten einige derzeit noch zögernde Kammern überzeugen, die neuen Mitwirkungs- und Kontrollinstrumente des Vertrags von Lissabon zu nutzen.

Ein europaweites Subsidiaritätsverständnis wird sich aber langfristig nur dann entwickeln können, wenn die Europäisierung der nationalen Parlamente auch zu einer Aufwertung europäischer Politik in der informellen parlamentarischen Themenhierarchie führen wird. Erst wenn mit dem Engagement der Abgeordneten für eine subsidiäre europäische Gesetzgebung

auch eine erhöhte mediale Aufmerksamkeit und damit die Chance zur parlamentarischen und innerparteilichen Profilierung verbunden sein wird, erst dann wird das Instrument wirklich seine volle Attraktivität für die nationalen Parlamente entfalten und erst dann wird es zu einem wirkungsvollen Kontrollinstrument gegenüber der EU.

Grundsätzlich ist das Instrumentarium der Subsidiaritätskontrolle allerdings keine Möglichkeit der proaktiven, politikgestaltenden Einbindung der nationalen Parlamente; vielmehr entfaltet das „Frühwarnsystem“ vor allem eine Bremswirkung. Und obgleich es zur Kontrolle europäischer Gesetzgebung eingeführt wurde und sich zunächst an die Europäische Kommission richtet, sind die nationalstaatlichen Regierungen die vorrangigen Adressaten der Stellungnahmen. Angesichts der hohen Hürden der Subsidiaritätsrüge verfügen die nationalen Parlamente in erster Linie gegenüber ihrer Exekutive im Zuge der innerstaatlichen parlamentarischen Kontrolle und Mitwirkung der Europapolitik über wirksame Sanktionsinstrumente. Bundestag und Bundesrat können mit dem Instrument der Subsidiaritätskontrolle vor allem gegenüber der Bundesregierung ihre kontrollierende Rolle ausspielen. Ob diese parlamentarische Kontrolle künftig eine bremsende Wirkung und sogar eine Obstruktionswirkung entfalten kann, wird dann allerdings an einem integrationspolitischen Grundkonsens und den europapolitischen Leitbildern in den Parlamenten abhängen.