

Numer 10
2009

Konrad
Adenauer
Stiftung

Rapporte der Konrad-Adenauer-Stiftung



Subsydiarna demokracja
Rola parlamentów narodowych
w Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony

Dr Robert Grzeszczak

Dr. Robert Grzeszczak

Subsidiäre Demokratie

Die Rolle der nationalen Parlamente
in der Europäischen Union
im Vertrag von Lissabon



Raporty Fundacji Konrada Adenauera

Konrad
Adenauer
Stiftung

Numer 10
2009

Rapporte der Konrad-Adenauer-Stiftung in Polen:

- Nr. 1. Prof. Dr. Hans-Gert Pöttering: *Europas Werte verteidigen. Gemeinsam die Ziele in Europa erreichen*, 2007
- Nr. 2. Dr. Andreas Schockenhof: *Russland - ein potenzieller Wertepartner?*, 2007
- Nr. 3. Dr. Wolfgang Schäuble: *Deutschland und Polen – gemeinsam in Europa*, 2007
- Nr. 4. Ronald Pofalla: *Freiheit für Belarus*, 2007
- Nr. 5. Dr. Kazimierz Wóycicki: *Der Konflikt um die historische Erinnerung in Europa*, 2008
- Nr 6. Prof. Dr. Hans-Gert Pöttering: *Die Menschenrechte - Grundlage der Europäischen Einigung*, 2008
- Nr 7. Dr. Nils Goldschmidt: *Der Streit um das Soziale in der Marktwirtschaft*, 2008
- Nr 8. Stephan Raabe (Hg.): *Amerikanische Raketenabwehr in Europa*, 2008
- Nr 9. Stephan Raabe: *Transformation und Zivilgesellschaft in Polen*, 2008

Herausgeber:

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Vertretung in Polen
Stephan Raabe
02-561 Warschau, ul. J. Dąbrowskiego 56
Tel.: +48 22 845 93 30, Fax: +48 22 848 54 37
E-mail: kas@kas.pl
www.kas.pl, www.kas.de

Redaktion:

Stephan Raabe, Hanna Dmochowska

Übersetzung ins Deutsche:

Barbara Samborska

Graphische Gestaltung und Satz:

Mediakoncept, www.mediakoncept.pl
Tel./Fax: +48 22 852 24 65

Printed in Poland.

Raporty Fundacji Konrada Adenauera w Polsce:

- Nr 1. Prof. dr Hans-Gert Pöttering: *Obrona wartości europejskich. Wspólne dążenie do realizacji celów w Europie*, 2007
- Nr 2. Dr Andreas Schockenhof: *Rosja - potencjalny partner we wspólnocie wartości?*, 2007
- Nr 3. Dr Wolfgang Schäuble: *Polacy i Niemcy wspólnie w Europie*, 2007
- Nr 4. Ronald Pofalla: *Wolność dla Białorusi*, 2007
- Nr 5. Dr Kazimierz Wóycicki: *Europejski konflikt pamięci*, 2008
- Nr 6. Prof. dr Hans-Gert Pöttering: *Prawa człowieka – podstawa integracji europejskiej*, 2008
- Nr 7. Dr Nils Goldschmidt: *Spór o element społeczny gospodarki rynkowej*, 2008
- Nr 8. Stephan Raabe (wyd.): *Amerykańska tarcza antyrakietowa w Europie*, 2008
- Nr 9. Stephan Raabe: *Transformacja i społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, 2008

Wydawca:

Fundacja Konrada Adenauera, Przedstawicielstwo w Polsce
Stephan Raabe

02-561 Warszawa, ul. J. Dąbrowskiego 56
tel.: +48 22 845 93 30, fax: +48 22 848 54 37

e-mail: kas@kas.pl

www.kas.pl, www.kas.de

Redakcja:

Piotr Womela, Hanna Dmochowska

Tłumaczenie na język niemiecki:

Barbara Samborska

Projekt graficzny i skład:

Mediakoncept, www.mediakoncept.pl

tel./fax: +48 22 852 24 65

Printed in Poland.

Dr. Robert Grzeszczak

Subsidiäre Demokratie

Die Rolle der nationalen Parlamente in
der Europäischen Union im Vertrag von Lissabon



Konrad
Adenauer
Stiftung

Der Ratifizierungsprozess des Vertrages von Lissabon¹ und die Einleitung der Reformen

Die Mitgliedsländer haben sich den Prozess der Ratifizierung des Lissabonvertrages (im Weiteren: LV) in einem Zeitraum zum Ziel gesetzt, der dessen Inkrafttreten noch vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 ermöglichen soll. Auch im Vertrag selbst wird im Artikel 6, Absatz 2 sein Inkrafttreten auf den 01.01.2009 festgelegt, vorausgesetzt alle Ratifizierungsdokumente liegen bis zu diesem Zeitpunkt vor. Sollte dies nicht der Fall sein, so tritt der Vertrag erst am Ersten des auf die Vorlage des letzten Ratifizierungsdokuments folgenden Monats in Kraft.

Der Ratifizierungsprozess des Vertrags von Lissabon im Verlauf des Jahres 2008 ist ein sehr ehrgeiziges Vorhaben, und die Erfahrungen mit dem Verfassungsvertrag zeigen, dass dieser Prozess durchaus eine politische Eigendynamik² entwickeln kann². Die nächste Etappe nach Abschluss der Ratifizierungsprozesse ist die Realisierung der Beschlüsse des LV, wobei die angekündigten Veränderungen ein gewaltiges Vorhaben juristischer und legislativer, finanzieller und in gewissem Sinne auch politischer Natur sind.

Für die Umsetzung des Vertrages ist der Europäische Rat zuständig. Er selbst hat in den Beschlüssen unter dem Vorsitz Portugals im Dezember 2007 darüber entschieden: „(...) Der Europäische Rat wird den Fortschritt (...) in den nötigen Vorbereitungen beurteilen, um damit die vollständige Anwendung des Vertrages (von Lissabon, Anmerkung des Autors) bei dessen Inkrafttreten zu sichern.

1 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007

2 Jan Barcz, siehe: Traktat z Lizbony, Warszawa 2007, S. 40, zugänglich auch unter: www.nipmie.pl/pliki/Traktat_z_Lizbony_Barcz.pdf, vgl auch: Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską, Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony, [„Führer durch den Vertrag von Lissabon. Die EU-bildenden Verträge. Gegenwärtiger Stand und konsolidierte Texte im Wortlaut des Vertrags von Lissabon“], 1. Ausgabe, Warschau: LexisNexis, 2008; vgl. auch: Na drodze do „Traktatu reformującego“ UE – główne problemy proceduralne i instytucjonalne, Europejski Przegląd Sądowy, [Auf dem Weg zur „Reform-Vertrag“ der EU – Prozedurale und institutionelle Hauptprobleme, Europäischer Gerichtsüberblick], 2007, Nr. 9, S. 4-17.

Dies unterstreicht die komplexe Natur dieser Arbeit und die permanente Notwendigkeit einheitlicher Rahmen sowie politischer Richtlinien auf höchster Ebene. Die Vorbereitungen beginnen in Brüssel im Januar auf der Grundlage eines Arbeitsprogramms, das vom künftigen (d.h. slowenischen, Anm.d.V.) Vorsitzenden des Europäischen Rates genehmigt, vorgestellt wird.“

Nach der negativen Volksabstimmung im Juni 2008 in Irland, bei der die irische Bevölkerung die Zustimmung zur Ratifizierung verweigerte, ist die Situation komplizierter geworden. Nun müssen in Dublin wie in Brüssel politische Entscheidungen über die Zukunft des Vertrags getroffen werden. Wie lange noch kann die EU, lediglich gestützt auf Halbheiten und Übergangslösungen so dahin driften? Kann sie sich weitere Bedenkzeit leisten?

Schon jetzt zeichnen sich allgemeine Entwicklungsszenarien für die Situation ab. Sie zielen entweder auf die Hinzufügung eines gesonderten Protokolls für Irland ab, welches dem Land u.a. eine Garantie für seine Neutralität und einzelne, mit seiner Immigrationspolitik verbundene Prinzipien zusichern würde. Infolgedessen wäre es möglich in Irland ein weiteres Referendum durchzuführen (wie dies bereits bei der Ratifizierung des Vertrages von Nizza der Fall war). Ein anderer Lösungsvorschlag sieht die Verhandlung über einen Mitgliedsstatus Irlands außerhalb des LV vor, in Verbindung mit einer Klausel, die Irland jederzeit einen freiwilligen Beitritt zum LV ermöglichte. Eine deutliche Mehrheit besteht jedoch auf der Fortsetzung des Ratifizierungsprozesses. Einigkeit herrscht des Weiteren auch über die Notwendigkeit die Reformen des LV umzusetzen.

Der Vertrag von Lissabon sollte den aktuellen politischen Herausforderungen nach der EU-Erweiterung begegnen. Er kündigte die Modernisierung der europäischen Institutionen, eine Stärkung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union durch die Einführung der Grundrechtscharta an. Ob er die Chance erhalten wird zum Fundament einer neuen Europäischen Union zu werden, wird schließlich die Zeit zeigen. Nichtsdestotrotz werden die im Vertrag von Lissabon festgeschriebenen Reformen (vielleicht in einigen Einzelheiten abgeändert, vielleicht auch in einem anderen Vertrag zusammen-

Politische Entscheidungen über die Zukunft des Vertrags müssen getroffen werden.

Der Vertrag von Lissabon sollte den aktuellen politischen Herausforderungen nach der EU-Erweiterung begegnen.

gefasst) in Kraft treten, – sie müssen es sogar – damit die Union nicht hinter der Welt zurückbleibt und eine demokratische, effektive, stabile und moderne Gemeinschaft formen kann.

Nationale Parlamente und die Entwicklung des Integrationsprozesses

Der europäische Integrationsprozess geht mit der Übertragung von Aufgaben an die Institutionen der Gemeinschaft einher, die früher traditionell im Bereich der Mitgliedsstaaten lagen. Schon über 80% der Wirtschaftsbeschlüsse „stammen aus Brüssel“ und nicht vom polnischen Sejm und Senat, nicht vom deutschen Bundestag und Bundesrat, nicht von der italienischen Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, nicht vom dänischen Folketing oder vom schwedischen Riksdag.

Bis in die neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts herrschte die einhellige Meinung, das Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses dränge die Position der nationalen Parlamente eindeutig an den Rand. Daraus wurde eine, wie sich zeigte, vereinfachte Abhängigkeit abgeleitet, dass nämlich das Fortschreiten der Integration eine Minderung der Kompetenzen der Staatsorgane, darunter in erster Linie der Parlamente darstelle. Ein Umkehrmoment in der Diskussion über die Rolle der nationalen Legislative im Integrationsprozess war die Entstehung der Europäischen Union, vor allem aber der vollständige Aufbau eines gemeinsamen Marktes (1993). Im Zusammenhang damit und mit den Revisionen der Gründerverträge durch die Reformverträge von Maastricht 1993, Amsterdam 1999 und Nizza 2003 entstanden neue Anregungen und Regelungen, die Stärkung der Rolle der Parlamente betreffend. Der LV kann als eine weitere Etappe in dieser Entwicklung betrachtet werden.

Die Diskussion um die Demokratisierung, die Parlamentarisierung und die Verdeutlichung integrativer Strukturen für die Bürger wurde im Zusammenhang mit der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union erneut verstärkt. Das ist kein Zufall. Denn die Rolle der nationalen Parlamente wird im Kontext der Demokratisierung der Integrationsprozesse, deren Legitimation sowie des Verhältnisses zwischen der Souveränität des Staates und der Kom-

Die Stärkung der Rolle der Parlamente ist im Vertrag von Lissabon festgeschrieben.

petenzübertragung auf die EU-Institutionen gesehen.

Die Änderungen von Lissabon haben ihren Ursprung in den Arbeiten des Verfassungskonvents, wurden sie doch bereits 2004 in den Text des Konstitutionsvertrages aufgenommen, der 2005 durch die Referenden in den Niederlanden und Frankreich abgelehnt wurde. Das bedeutete aber nicht, dass die seinerzeit entstandenen Ideen endgültig verworfen wurden. Sie sind zur Grundlage des Abkommens von Lissabon geworden.

Das Abkommen von Lissabon sieht die Rolle der Körperschaften der Mitgliedsländer in der konstruktiven Zusammenarbeit der nationalen Parlamente und der Institutionen der Union. Es schreibt den nationalen Parlamenten die Rolle der Garanten für die Achtung des Subsidiaritätsprinzips bei der Gesetzgebung der Union zu, bestärkt ihre Kontrollfunktion bei der Entstehung des Raums der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit, gesteht ihnen auch das Kontrollrecht mit Hilfe so genannter Brücken und die Kontrolle der Anwendung der Opt-out-Klausel zu, statuiert zahlreiche Pflichten zur Information der Parlamente bezüglich Gesetzesvorlagen und anderen Dokumenten sowie Beitrittsanträgen. Der LV unterstreicht schließlich die Rolle der wechselseitigen Zusammenarbeit der nationalen Körperschaften und des Europäischen Parlaments. Das ist eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Bereichen der nationalen Regierpolitik und der supranationalen EU-Politik.

Kompetenzen der Parlamente bei Integrationsfragen

Die Zuständigkeit der nationalen Parlamente in Fragen der EU konzentriert sich vor allem auf die Aufgaben, die mit der Implementierung des EU-Rechts und der Kontrolle der Arbeit der Regierungen im Europäischen Rat verbunden sind.

Mit der Implementierung des EU-Rechts in die innere Ordnung der Parlamente wird die schon früher angenommene Abkommenspflicht realisiert, die sich aus den Beitrittsabkommen ergibt. Die legislative Funktion der Parlamente im Gesetzgebungsverfahren der EU umfasst die Übertragung von EU-Recht in

Das Abkommen von Lissabon sieht die Rolle der Körperschaften der Mitgliedsländer in der konstruktiven Zusammenarbeit der nationalen Parlamente und der Institutionen der Union.

die innere Ordnung eines jeden Mitgliedslandes. Man kann die Rolle des Parlaments auch darin sehen, die Verpflichtungen des Mitgliedsstaates gegenüber der EU zu realisieren. Hier kann man, in diesem Falle ebenfalls vereinfacht, von einer dienenden Funktion sprechen.

Dagegen ist bei Kontrollfunktionen die weitgefächerte Tätigkeit der Parlamente von großer Bedeutung. Deswegen wurde und wird auch gerade dieses Gebiet seit Jahren ausführlich diskutiert. Dem jeweiligen Parlament steht es frei diese Kontrollfunktion selbst wahrzunehmen, oder aber diese Aufgaben an eine dafür zuständige parlamentarische Kommission zu delegieren. In allen nationalen Parlamenten sind Kommissionen zu Fragen der EU berufen worden. Diese Kommissionen spielen im Hinblick auf ihre wichtige Rolle sozusagen in der ersten Liga. Die Abgeordneten bemühen sich häufig nachdrücklich um eine Wahl in diese parlamentarischen Körperschaften. Nicht selten ersetzen sie die Arbeit des parlamentarischen Plenums, das nicht in der Lage ist, mit der sich dynamisch entwickelnden Legislative der EU Schritt zu halten.

Die Einflüsse der nationalen Parlamente auf die Politik der Gemeinschaft durch Ausübung von Kontrollrechten spiegeln sich in zahlreichen Kompetenzen wider, die sich direkt aus den Abkommen und aus den innerstaatlichen Regularien der Staaten ergeben; vor allem durch Einflussnahme auf die nationale Regierung oder einzelne Regierungsmitglieder. Ziel ist die Herausarbeitung eines gemeinsamen Standpunktes mit dem Parlament (oder der Parlamentskommission), den die Regierung (oder die Minister) bei Gesprächen zu einer konkreten politischen Frage auf Unionsebene einnehmen. Dies ist die wichtigste Form der Einflussnahme der Parlamente auf die Inhalte des EU-Rechts. Durch die Festlegung bestimmter Rahmenbedingungen für die Arbeit der Regierungen nehmen die Parlamente Einfluss auf die Arbeit des Rates, der sich aus Vertretern der Staaten auf ministerialer Ebene (der staatlichen Exekutive) zusammensetzt. Ohne sich auf Einzelheiten festzulegen, erarbeiten manche Parlamente (z.B. das dänische Folketing) vor jeder Ratssitzung ein sog. Mandat für den Minister. Die Mehrheit der Parlamente erarbeitet Mandate vor wichtigen Treffen, die übrigen lassen ihren Regierungen freie Hand (etwa der Bundestag). Parlamente, die bei ihrer Einflussnahme auf den Integrationsprozess als schwach gelten, befassen

sich oft erst ex post mit dem von ihrem Minister eingenommenen Standpunkt. Dann haben sie aber auf die im Rat gefassten Beschlüsse schon keinen Einfluss mehr. Sie können den entsprechenden Minister (oder die Regierung) dann eventuell nur noch zur politischen Verantwortung ziehen.

Außerdem erfüllen die Parlamente eine gestaltende Funktion. Abhängig von den innerstaatlichen Regularien nehmen sie mehr oder weniger stark Einfluss auf die Besetzung einiger Posten in den EU-Institutionen. Die Parlamente erteilen außerdem ihre Zustimmung zur Ratifizierung von Abkommen der EU oder deren Änderungen, sowie zu Beitrittserklärungen.

Diese allgemeine Aufzählung der Funktionen eines Parlaments im Integrationsprozess ist insofern bedeutend, da diese Dinge ständiges Thema bei der Beratungen im Konvent oder bei den Arbeiten der Internationalen Konferenz von 2007 waren, deren Ergebnis das Abkommen von Lissabon ist.

Braucht die Europäische Union die nationalen Parlamente?

Der Verfassungsvertrag und das Abkommen von Lissabon sagen: Ja, die EU braucht die nationalen Parlamente. Der Integrationsprozess sollte nämlich von der Parlamentarisierung des Entscheidungssystems begleitet werden, die auf zwei Ebenen verlaufen kann, d.h. durch die unmittelbare Beteiligung der nationalen Parlamente am Integrationsprozess und durch die Ausstattung des Europäischen Parlaments mit entschieden größeren legislativen Kompetenzen³.

In der Debatte über die EU-Reformen war man auch der Ansicht, dass die Einbeziehung der Parlamente in EU-Angelegenheiten den Gesetzgebungsprozess der EU nicht zusätzlich verkomplizieren darf. Von grundlegender Bedeutung für die Diskussion über die Rolle der Parlamente im Kontext der EU-Reformen ist die Frage, ob die Demokratie, auf die sich das System der

Die Parlamente erfüllen eine gestaltende Funktion.

Die EU braucht die nationalen Parlamente.

Bei den Kontrollfunktionen ist die weitgefächerte Tätigkeit der Parlamente von großer Bedeutung.

³ Siehe: R. Grzeszczak, *Parlamenty narodowe państw członkowskich UE* [Die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten], S. 75, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2004 und auch: A. Maurer, *Die nationalen Parlamente im Europäischen Verfassungsvertrag. Anforderungen für die proaktive Ausgestaltung der Parlamente*, Diskussionspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, S. 3-22, Berlin 05.05.2004.

Europäischen Union stützt, eine neue, spezifische Kategorie der Strukturen der Union darstellt.

Die Antwort auf diese Frage ist nicht nur von theoretischer oder akademischer Bedeutung. Sie ist nämlich mit der Annahme eines gewissen Grundverständnisses von Integration verbunden, d.h. nach dem Vorbild der in staatlichen Strukturen gefundenen Lösungen, gegebenenfalls denen des internationalen Rechts nachempfunden, oder aber auch mit neuen Strukturen, die nur der Europäischen Union eigen sind. Mit dieser zweiten Perspektive verbindet sich die Notwendigkeit der Herausbildung von neuen Standards, Begriffen und Prinzipien, die den weiteren Weg des Integrationsprozesses erklären und darstellen könnten.

Der LV, der die Integrationsstrukturen demokratisiert, führt keine völlig originellen (also Unions-) Lösungen ein. Er hat aber charakteristische Lösungen herausgebildet, wie z.B. den Etagenaufbau der Vertretungen in der Europäischen Union. Man kann sie, gewissermaßen vereinfacht, das Unionsmodell einer subsidiären Demokratie nennen. Artikel 10 des LV besagt, dass die Grundlage für das Funktionieren der Union die Demokratie ihrer Mitglieder sei und dass ihre Bürger unmittelbar auf dem Niveau der Union im Europaparlament vertreten seien. Die Mitgliedsländer dagegen werden im Europa-Rat durch ihre Regierungschefs bzw. ihre Staatsoberhäupter vertreten, im Rat durch ihre Regierungen. Die Regierungschefs (und in gewissem Maße auch die Staatsoberhäupter) legen demokratisch vor den nationalen Parlamenten und vor ihren Bürgern Rechenschaft ab. Der Etagenaufbau der Vertretungsebenen in der EU ist durch seine ineinander verflochtenen, in den Staaten der Union bekannten, aber auch völlig neuen Lösungen charakteristisch für die EU.

Nach der Ablehnung des Verfassungsvertrages wurde auf dem Treffen des Europäischen Rates in Brüssel (21.- 22.06.2007) ein Kompromiss über die weiteren Reformen gefunden. Seinerzeit wurde eine internationale Konferenz ins Leben gerufen, betraut mit der Aufgabe, das Projekt eines Vertrages vorzubereiten, der die bestehenden Verträge ändern könnte „... mit der Idee der Steigerung der Effektivität des Funktionierens der erweiterten Union, der Stärkung ihrer

Die Herausbildung von neuen Standards, Begriffen und Prinzipien, die den weiteren Weg des Integrationsprozesses erklären, ist nötig.

demokratischen Legitimation und der Verflechtung ihrer inneren Aufgaben“.

Ergebnis der Arbeiten dieser Konferenz war ein weiterer Vertrag, der die Integrationsstrukturen reformierte. Im Hinblick auf den Ort seiner Annahme unter dem Vorsitz Portugals wurde er Lissabon-Vertrag genannt (Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft).

Der LV behält die Verpflichtungen des Vertrages über die Europäische Union (VEU) und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bei. Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft ändert aber seine Bezeichnung und wird durch Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU) ersetzt. Die Bezeichnung „Gemeinschaft“ entfällt. Es wird veranschlagt, dass der Ratifizierungsprozess der Verträge vor den nächsten Wahlen zum Europaparlament, d.h. bis zum Juni 2009 abgeschlossen ist. Der LV präzisiert auch Probleme wie z.B. die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedsländern, die Verbindlichkeit der Grundrechtscharta und schließlich die Rolle der nationalen Parlamente.

Also gelang 2007 unter dem Vorsitz Deutschlands und Portugals die keineswegs leichte Aufgabe, für die unterschiedlichen nationalen strittigen Fragen (und Interessen) einen gemeinsamen Nenner zu finden. Die schwierigsten Gespräche wurden hauptsächlich mit den Regierungen von Großbritannien, den Niederlanden, Frankreich, Italien, Tschechien und Polen geführt. 2008 wurde die EU vom irischen „Nein“ zur Ratifizierung des LV überrascht. Die Situation kann sich noch weiterentwickeln, sie stellt den Vorsitz von Frankreich und Tschechien 2008/09 vor keine leichte Aufgabe, die die weiteren Ratifizierungsprozesse und schließlich die Umsetzung des LV vorantreiben müssen.

Die Rolle der Parlamente bei der Verfassung des Vertrages von Lissabon

Die Rolle der Parlamente der Mitgliedsländer der Europäischen Union definieren vor allem Artikel 12 des Vertrages sowie zwei Protokolle, d.h.

das Protokoll zur Rolle der nationalen Parlamente und das Protokoll zur Anwendung des Subsidiaritäts- und des Proportionalitätsprinzips. Darüber hinaus sehen einige Vorschriften des VAEU die Beteiligung der Parlamente der Länder an einzelnen Aufgaben der Europäischen Union vor.

Von der Ausweitung der Rolle der Parlamente der Länder zeugt die Tatsache, dass dem VEU ein neuer Titel hinzugefügt wurde: Titel II: Beschlüsse über die demokratischen Prinzipien. Darin enthalten sind die Beschlüsse, die noch während der Arbeit des Konvents aus den Jahren 2003/2004 erarbeitet wurden und die demokratische Gleichheit, die repräsentative Demokratie, die partizipative Demokratie und die Bürgerinitiativen betreffen.

Die Rolle der nationalen Parlamente wird in dem neuen Artikel 12 des VEU beschrieben, welcher deren Kompetenzen in Integrationsfragen festlegt. Dieser Artikel umfasst jedoch nicht alle Kompetenzen der nationalen Parlamente, die ihnen durch den Vertrag von Lissabon zugestanden werden. Die Regelungen aus Artikel 12 werden durch weitere Vorschriften des VEU oder des VAEU ergänzt.

Artikel 10 Abs. 3 des VEU erinnert daran, dass die Staatsoberhäupter oder die Regierungschefs, die die Mitgliedsländer im Europa-Rat repräsentieren, sowie die Regierungen, die sie im Rat vertreten, den Parlamenten der Länder bzw. den Bürgern demokratisch rechenschaftspflichtig sind. Diese Regelung definiert aber keinerlei Befugnisse der nationalen Parlamente, weil sie das nicht darf. Das wäre eine unzulässige Einmischung in die inneren Belange der Mitgliedsstaaten. Dies ist ein grundsätzliches Prinzip der EU.

Kontrolle über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Der LV ersetzt das alte Protokoll über die Rolle der Parlamente der Mitgliedsstaaten in der Europäischen Union aus dem Jahre 1997 durch ein neues, das sog. Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Es setzt auch das alte Protokoll über die Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und der Proportionalität (ebenfalls aus

dem Jahre 1997) außer Kraft, welches durch ein neues Protokoll gleichen Titels ausgetauscht wird.

Das Protokoll über die Anwendung von Prinzipien der Subsidiarität und der Proportionalität ist weiterhin in engem Zusammenhang mit dem Artikel 5 Abs. 1 des VEU (Prinzip der Einzelermächtigung von Kompetenzen) zu sehen. Der VEU besagt, dass die Grenzen der Kompetenzen der Union durch das Prinzip der Einzelermächtigung limitiert werden, d.h. die EU verfügt allein über solche Kompetenzen, die ihr ausdrücklich von den Mitgliedsstaaten zuerkannt werden und deren Anwendung dem Subsidiaritäts- und dem Proportionalitätsprinzip entsprechen.

In die Kontrolle über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die Institutionen der Union sind die nationalen Parlamente einbezogen. Die Grundlagen dieser Kontrolle werden im o.g. Protokoll festgelegt. Im LV wird, gegenüber dem Vorschlag aus dem Grundlagenvertrag, (hauptsächlich auf Initiative der Niederlande) das Kontrollrecht der nationalen Parlamente im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips geringfügig gestärkt.

Die Aufgabe der Parlamente besteht in der „Sicherung der ständigen Einhaltung“ dieser Prinzipien in der Legislative der Europäischen Union im Rahmen der geteilten Kompetenzen (für die ausschließlich die EU betreffenden Kompetenzen findet dieses Prinzip keine Anwendung). Dies ist wohl das wichtigste Novum, das der LV in Bezug auf die nationalen Parlamente vorsieht.

Die Kommission wird ihre Gesetzesentwürfe und die geänderten Gesetzesentwürfe zeitgleich den nationalen Parlamenten der Mitgliedsländer⁴ und der Legislative der Union bekannt geben. Gleiches gilt für die Gesetzesinitiativen des EU-Parlaments. Dagegen wird für die Übergabe von Gesetzesentwürfen

⁴ Deklaration des Königreichs Belgien: Belgien erklärt im Zusammenhang mit den nationalen Parlamenten, dass übereinstimmend mit seiner Verfassung sowohl das Repräsentantenhaus, der Senat des Bundsparlaments wie auch die parlamentarische Versammlung der Gemeinschaften und Regionen in Abhängigkeit von den von der EU durchgeführten Kompetenzen als Teile des parlamentarischen Systems ihres Landes oder als Kammern des nationalen Parlaments agieren.

In die Kontrolle über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die Institutionen der Union sind die Nationalen Parlamente einbezogen.

und geänderten Gesetzesentwürfen aus Gruppen der Mitgliedsstaaten, dem Europäischen Gerichtshof, der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Investitionsbank (also allen anderen legislativen Organen als der Kommission und des Europäischen Parlaments) an die nationalen Parlamente der Rat verantwortlich sein.

Jedes nationale Parlament (oder die Kammer des Parlaments) wird innerhalb von acht Wochen vom Datum der Überstellung eines Gesetzesentwurfs an den Vorsitzenden des Europäischen Parlaments, den Rat und die Kommission eine Stellungnahme übermitteln können, die Gründe für die Unvereinbarkeit des Vorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip nennt. Stammt die Gesetzesvorlage von einem anderen Rechtssubjekt, wird ihm die begründete Stellungnahme der nationalen Parlamente durch das Büro des Ratsvorsitzenden (ein neues statutenmäßig im LV verankertes Organ) übermittelt.

Das Protokoll schreibt die Pflicht des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission sowie einer Gruppe von Mitgliedsländern (insofern die Gesetzesinitiative von ihr aus ging), des Europäischen Gerichtshofs, der Europäischen Zentralbank oder der Europäischen Investitionsbank fest, die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu berücksichtigen.

Jedes nationale Parlament soll über zwei Stimmen verfügen. Besteht das Parlament aus zwei Kammern, so verfügt jede Kammer über jeweils eine Stimme (z.B. Sejm und Senat), besteht es nur aus einer Kammer, so verfügt diese über zwei Stimmen (z.B. das dänische Folketing). Vereint eine begründete Stellungnahme über die Nichtübereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip mindestens ein Drittel der den nationalen Parlamenten zustehenden Stimmen auf sich, wird der Entwurf einer erneuten Analyse unterzogen. Betrifft der Gesetzesentwurf den Raum der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit, so soll diese Schwelle nur ein Viertel der Stimmen betragen. Nach einer erneuten Analyse kann die Kommission (oder die Gruppe der Mitgliedsstaaten, der Europäische Gerichtshof, die Europäische Zentralbank oder die Europäische Investitionsbank) die Beibehaltung, die Abänderung oder die Zurücknahme des Projekts beschließen. Der Beschluss muss in jedem Falle begründet sein.

Ein neues Element gegenüber dem Protokoll aus dem Grundlagenvertrag stellen gesonderte Beschlüsse dar, die sich auf die von den Parlamenten durchzuführende Kontrolle über die Übereinstimmung mit Subsidiaritätsprinzip beziehen und die im Rahmen eines einfachen legislativen Prozederes angenommen werden. Bei Projekten, die zu dieser Kategorie gehören, ist eine erneute Analyse nur dann vonnöten, wenn die Stellungnahme über die Nichtübereinstimmung dieses Projekts mit einer mindestens einfachen Mehrheit der den nationalen Parlamenten zustehenden Stimmen abgegeben wurde. Nach neuerlicher Analyse kann die Kommission über die Beibehaltung, Veränderung oder Rücknahme des Vorschlags befinden. Die Beibehaltung des Vorschlags setzt in diesem Falle eine begründete Stellungnahme der Kommission voraus, welche die Gründe umreißt, anhand derer sie zu der Auffassung gelangt, dass das Projekt mit dem Prinzip der Subsidiarität übereinstimmt.

Übereinstimmend mit dem Protokoll zur Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität können die nationalen Parlamente oder ihre Kammern mithilfe ihrer entsprechenden staatlichen Organe Klage beim Europäischen Gerichtshof (im Weiteren: EuGH) wegen Verletzung der Prinzipien der Subsidiarität durch einen legislativen Akt der EU einreichen. Allerdings gibt es keine neue Prozedur vor dem EuGH. Wie schon zuvor werden auch weiterhin Rechtssubjekte mit privilegierter, teilweise privilegierter und nicht-privilegierter Legitimation zur Klageerhebung beim EuGH unterschieden. Privilegierte Rechtssubjekte sind die Mitgliedsländer, der Rat, die Kommission und das Parlament. Teilweise privilegiert sind der Rechnungshof und die Europäische Zentralbank, die vor dem EuGH ausschließlich zum Schutz ihrer Rechte auftreten können. Nichtprivilegierte Rechtssubjekte sind physische und rechtliche Personen, die nur Klage gegen solche rechtlichen Akte der Gemeinschaft erheben können, die sie unmittelbar und individuell betreffen.

Das bedeutet, die Parlamente müssen ihre Regierungen einschalten und Staatsklage erheben. In der Praxis kann das in den verschiedenen Ländern grundverschieden aussehen. Dort, wo die Parlamente aktiv sind und gegenüber der Exekutive eine starke Position haben, kann sich diese Kompetenz als hilfreich erweisen.

In Staaten (wie z.B. Italien, Griechenland und in gewisser Weise auch Polen), in denen die Parlamente schwach sind, kann sich diese Befugnis als Illusion herausstellen. Das Protokoll sieht außerdem vor, dass die Europäische Kommission den nationalen Parlamenten alljährlich Rechenschaft über die Anwendung des Artikels 5 des VEU ablegt.

Informationspflicht der Legislative der Union gegenüber den nationalen Parlamenten

Gesetzliche Grundlage für dieses Recht ist der Artikel 12 des VEU in Verbindung mit dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Die erwähnte Vorschrift des VEU besagt, dass die nationalen Parlamente aktiv zur richtigen Funktionsweise der Union beitragen und von den Institutionen der Union Informationen und Gesetzesentwürfe erhalten. Das erwähnte Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union ist eine ins Detail gehende Weiterentwicklung des gegenwärtig gültigen Protokolls über die Rolle der Parlamente der Mitgliedsländer in der Europäischen Union (aus dem Vertrag von Amsterdam).

Das Protokoll sieht vor, dass die Konsultationsdokumente der Kommission (Grünbücher, Weißbücher und Communiqués) unmittelbar nach ihrer Veröffentlichung von der Kommission an die nationalen Parlamente überstellt werden. Die Kommission hat den nationalen Parlamenten des Weiteren das Jahresprogramm legislativer Arbeiten sowie alle Dokumente, die legislative Planung und die politische Strategie betreffend, gleichzeitig mit der Übergabe an das Europäische Parlament und den Rat zu überstellen. Die nationalen Parlamente sollen außerdem die Gesetzesentwürfe erhalten. Dies soll nicht ausschließlich zu Informationszwecken geschehen. Das Protokoll gesteht ihnen in diesem Zusammenhang neue Rechte zu: Die nationalen Parlamente können dem Vorsitzenden des Europäischen Parlaments, dem Rat und der Kommission ihre begründete Stellungnahme zur Übereinstimmung des Entwurfs eines europäischen gesetzgebenden Aktes mit dem Subsidiaritätsprinzip übermitteln.

Nationale Parlamente tragen aktiv zur richtigen Funktionsweise der Union bei.

Eine weitere Festlegung des Protokolls in Bezug auf das Informationsrecht der nationalen Parlamente sieht vor, dass die Beratungsordnung und die Ergebnisse der Ratssitzungen, darunter jener Ratssitzungen, die über Gesetzesinitiativen befinden, den Regierungen der Mitgliedsstaaten und gleichzeitig den nationalen Parlamenten übermittelt werden. Beschließt der Europäische Rat sich auf Art. 31 Abs.1 oder 2 des VEU zu berufen (diese Regelungen gestatten dem Europäischen Rat die Anwendung der vereinfachten Prozedur der Rechtsbeschlüsse), so müssen die nationalen Parlamente über diese Initiative des Europäischen Rates mindestens sechs Monate vor Annahme irgendwelcher Beschlüsse informiert werden.

Die Parlamente sollen – übereinstimmend mit dem Protokoll – ferner einen Jahresbericht des Rechnungshofes erhalten (den der LV von der Liste der EU-Institutionen streicht). Dies soll Informationszwecken dienen und gleichzeitig mit seiner Übergabe an das Europäische Parlament und den Rat erfolgen. Verfügt ein nationales Parlament über mehrere Kammern, findet der o.g. Beschluss Anwendung auf beide Kammern.

Interparlamentarische Zusammenarbeit und das Europaparlament (EP)

Die Dominanz der Regierungen in den europäischen legislativen Prozessen bewirkte eine bedeutende Öffnung der nationalen Parlamente gegenüber neuen Formen der Zusammenarbeit untereinander. Die nationalen Parlamente haben in den 90er Jahren die heute funktionierenden Rahmen für Kooperation, die Prozeduren des Informationsaustausches und die Herausbildung gemeinsamer Standpunkte in für sie wichtigen Fragen erarbeitet. So kann die interparlamentarische Zusammenarbeit, sowohl die formale wie auch die nichtformale, gar nicht hoch genug eingeschätzt werden (u.a. gemeinsame Beratungen der Ressortkommissionen des EP und der nationalen Parlamente, zeitgleiche Debatten in den einzelnen Parlamenten und den Vertretungen der Parlamente in Brüssel).

Grundlegende Prinzipien für die interparlamentarische Zusammenarbeit wurden im Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union festgelegt. Dieses Protokoll beinhaltet eine allgemeine Regelung, nach

Die Parlamente sollen einen Jahresbericht des Rechnungshofes erhalten.

Die interparlamentarische Zusammenarbeit kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

welcher die Organisations- und Unterstützungsmethode für eine effektive und systematische Zusammenarbeit in der EU gemeinsam durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente festgelegt werden. Artikel 12 des VEU unterstreicht die Bedeutung einer aktiven Beteiligung der nationalen Parlamente an der richtigen Funktionsweise der Union auf dem Gebiet der interparlamentarischen Zusammenarbeit.

Die Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente und des EP – die sog. COSAC⁵ – erfüllt eine besonders wichtige Rolle als Forum der interparlamentarischen Zusammenarbeit. Sie kann alle Fragen, die sie für wichtig erachtet, dem EP, dem Rat und der Kommission zur Bearbeitung vorlegen. Die Konferenz fördert darüber hinaus den Austausch von Informationen und Praktiken zwischen den nationalen Parlamenten und dem EP, darunter besonders unter den Spezialkommissionen. Sie kann außerdem interparlamentarische Konferenzen zu ausgewählten Themen organisieren, insbesondere mit dem Ziel, Aufgaben einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu beraten, darunter die gemeinsame Politik für Sicherheit und Verteidigung. Die von der Konferenz vorgestellten Themen sind für die nationalen Parlamente weder bindend, noch entscheiden sie über deren Standpunkte. Das Abkommen von Lissabon (Protokoll) erweitert die Rechte der COSAC im Hinblick auf den gegenwärtig bindenden Stand und greift die im Grundlagenvvertrag vorgeschlagenen Lösungen auf.⁶

Raum der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit

Die nationalen Parlamente wirken aktiv auf die richtige Arbeitsweise der Union im Rahmen des Raums der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit ein. Das Abkommen von Lissabon verpflichtet die nationalen Gesetzgeber ausdrücklich zu einem politischen Monitoring und zur Beurteilung der

5 Das Kürzel COSAC ist ein französisches Akronym der Bezeichnung Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne.

6 Z. Cieslik, B. Pawlowski, Zmiana roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Możliwości badania zasady pomocniczości w polskim parlamencie, Biuro Ekspertyz i Analiz Sejmowych [Die Änderung der Rolle der nationalen Parlamente in der EU. Möglichkeiten der Untersuchung des Subsidiaritätsprinzips im polnischen Parlament, Büro für Expertise und Analyse des Sejm]2007.

Wirkungsweise der Agenden für die o.a. Bereiche, d.h. Europol und Eurojust (Artikel 85 und 88 des VAEU).⁷

Artikel 69 des VAEU berechtigt die nationalen Parlamente die Übereinstimmung der Anträge und Initiativen rechtlicher Natur bezüglich der Zusammenarbeit der Gerichte in Strafsachen und der Zusammenarbeit der Polizei mit dem Protokoll über die Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität zu sichern. Die Verordnung des Artikels 70 des VAEU legt fest, dass die nationalen Parlamente über die Arbeit des im Rahmen des Rates wirkenden Komitees zur Unterstützung und Festigung der operativen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit informiert werden.

Der LV berechtigt die Parlamente zur Kontrolle der sog. Brückenprozedur für den Fall, dass der Rat von einer speziellen rechtlichen Prozedur zugunsten einer einfachen, in Fällen des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Charakter, absieht. Dann müssen bei einem Antrag zum Ratsbeschluss aus diesem Bereich die nationalen Parlamente informiert werden. Das Veto auch nur eines einzelnen (innerhalb von 6 Monaten nach Erhalt der Benachrichtigung) blockiert die Annahme des Ratsentscheids. Es handelt sich hierbei also um ein Veto-Recht, das die außergewöhnlich starke Position der nationalen Parlamente in diesem, vom Standpunkt der staatlichen Souveränität aus gesehen, außerordentlich empfindlichen Bereich garantiert.

Beteiligung an der Prozedur von Vertragsänderungen

Die nationalen Parlamente sind an der Prozedur von Vertragsänderungen beteiligt, sowohl an der herkömmlichen wie auch an der vereinfachten Prozedur (Artikel 12 und 48 des VEU).

7 Europol (Europäisches Polizeiamt) ist für den kriminalpolizeilichen Dienst innerhalb der EU verantwortlich. Sie beschäftigt Vertreter der Verfolgungsorgane der Länder (Polizei, Zoll, Einwanderungsbehörde usw.). Aufgabe von Europol ist die Sicherung der Zusammenarbeit bei Prävention und Bekämpfung der organisierten internationalen Kriminalität.

Eurojust stimuliert die Koordinierung von Untersuchungs- und Verfolgungsmaßnahmen. Die Agenda verfügt über die Berechtigung zur gesamteuropäischen Zusammenarbeit der Justizorgane bei Straffällen.

Projekte über Vertragsänderungen werden im Rahmen der herkömmlichen Prozedur der Veränderungen dem Europäischen Rat vom Rat übergeben und den nationalen Parlamenten übermittelt.

Stimmt der Europäische Rat nach Konsultation des Europäischen Parlaments und der Kommission der Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen zu, beruft der Vorsitzende des Europäischen Rates einen Konvent ein, der sich aus Vertretern der nationalen Parlamente, den Staatsoberhäuptern oder den Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, dem EP und der Kommission zusammensetzt. Dieser Konvent prüft die Änderungsvorschläge und nimmt in einem Konsens die Empfehlungen für die Konferenz der Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten entgegen. Der Europäische Rat kann mit einfacher Mehrheit und mit Einverständnis des EP den Beschluss über die Nichteinberufung des Konvents fassen, wenn der Umfang der vorgeschlagenen Veränderungen den Bedarf eines solchen nicht begründet. In diesem Falle bestimmt der Europäische Rat das Mandat der Konferenz. Änderungen in den Verträgen werden von der Konferenz der Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten beschlossen.

Im Rahmen der vereinfachten Prozedur von Vertragsänderungen werden die nationalen Parlamente eine gewisse Rolle im Falle eines Beschlusses des Europäischen Rates über den Verfahrensmodus rechtlicher Akte spielen.

Der Europäische Rat kann in bestimmten Fällen einen Beschluss fassen, der den Rat berechtigt, zu einem qualifizierten Mehrheitsbeschluss zu gelangen, wenn Abkommen eigentlich eine einstimmige Abstimmung vorsehen; er kann auch im Einklang mit dem einfachen rechtlichen Verfahren vorgehen, wenn die Abkommen eigentlich eine spezielle Prozedur vorsehen. Alle Initiativen des Europäischen Rates in diesem Bereich werden den nationalen Parlamenten vorgelegt. Legt ein nationales Parlament innerhalb von sechs Monaten vom Datum der Übergabe an sein Veto ein, kann der Europäische Rat diesen Beschluss nicht fassen.

Der Erhalt von Beitrittserklärung (zur Aufnahme in die EU)

In Übereinstimmung mit dem Artikel 12 des VEU werden die Parlamente über das Eintreffen von Beitrittsanträgen zur Union gemäß Artikel 49 des

VEU informiert. Damit sind allerdings keinerlei Kompetenzen der Parlamente verbunden, zumindest nicht in dieser Phase (später erklären sie dann ihr Einverständnis zur Ratifizierung der Beitrittserklärung). Diese ergeben sich aus den inneren Ratifizierungsprozeduren. Diese Information ist insofern wichtig, da sie erlaubt die Debatte zur EU-Erweiterung im Parlament aufzunehmen.

Der LV ist in diesem Bereich insofern nicht konsequent, weil er die Informationspflicht der nationalen Parlamente über einen Antrag zum freiwilligen Beitritt in die EU oder über die Aufnahme der Prozedur gegenüber den Mitgliedsstaaten nicht einfordert, was in ernsthafter Weise das Grundrecht der Union (Artikel 7 des VEU) verletzt. Überdies wurde die Möglichkeit zur Verfolgung der einzelnen Schritte im Rahmen einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik durch die nationalen Parlamente vollständig gestrichen. Auch von der Aufnahme der Prozedur gemäß Artikel 7 des VEU (Ausschluss eines Staates wegen ständiger Verletzung der Werte der EU) werden sie nicht in Kenntnis gesetzt. Die Parlamente werden auch nicht über den freiwilligen Austritt eines Staates aus der EU informiert, d.h. über die Einreichung eines solchen Antrages, was insofern überraschend ist, weil der VEU die Informationspflicht gegenüber den Parlamenten über den Erhalt einer Beitrittserklärung vorsieht.

Schlusswort

Dem LV wurden zwei Protokolle beigefügt, die sich unmittelbar auf die Rolle der nationalen Parlamente in der EU beziehen. Ein Teil der ihnen zugestandenen Kompetenzen ist eine völlig neue Kategorie. Diese Kompetenzen können nur dann wirksam werden, wenn man sie gemeinsam wahrnimmt. Es erweckt den Anschein, dass die nationalen Parlamente über die entsprechenden institutionellen (COSAC) oder technischen (z.B. Data-Base IPEX) Instrumente bereits verfügen. Die Fragen, die im Zusammenhang mit den Änderungen im LV auftauchen, betreffen also den Punkt, wie viel die Parlamente davon nutzen können, und, in welchem Maße sie die neuen Kompetenzen nutzen Amüssen. Die bisherige Integrationspraxis zeigt, dass sich dazu viele Gelegenheiten bieten werden, ich denke dabei an Gesetzesentwürfe der Union, welche das Subsidiaritätsprinzip verletzen. Zwei Grundprobleme, die die Diskussion

Die Parlamente haben beim Eintreffen der Beitrittserklärung keinerlei Kompetenzen

Diese Kompetenzen können nur dann wirksam werden, wenn man sie gemeinsam wahrnimmt.

über die Zukunft der Europäischen Union während der Verhandlungen über das Abkommen von Lissabon gestalteten und die auch weiterhin auftauchen werden, sind, zum einen der Union eine solide demokratische Legitimation und zum anderen eine feste Grundlage der gemeinsamen Werte zu sichern. Diese sollten zu der Herausbildung der Identität der Union und zu der Möglichkeit einer Veränderung des Charakters der gesamten Organisation beitragen. Diese Fragen sind aktuell, wie seinerzeit bei den Abkommen in der Version von Nizza, so auch in der von Lissabon.

Natürlich können die nationalen Parlamente angesichts der neuen Kompetenzen, wie sie der LV vorsieht, eine wichtige Rolle bei der Eliminierung dessen spielen, was gemeinhin als Defizit der demokratischen Legitimation bezeichnet wird.

Eine weitere Frage von grundlegender Bedeutung ist, inwiefern die nationalen Körperschaften der Mitgliedsstaaten jenes Problem des Demokratiedefizits lösen und inwieweit sie die Legitimation der Entscheidungen auf EU-Ebene stärken können. Die Antwort ist keinesfalls klar. Eine Demokratisierung von unten durch die Parlamentarisierung der EU, also eine sukzessive Stärkung der Rolle der Parlamente bei den Entscheidungsprozessen der EU, muss nicht unbedingt die erwarteten Resultate bringen. Eine reale Bedrohung durch die immer stärkere Einbindung der nationalen Parlamente in die legislativen europäischen Prozeduren besteht nämlich in der Undurchsichtigkeit, der Verkomplizierung und der zusätzlichen Verlängerung dieser Prozesse. Die simple Maßnahme, die Parlamente einzuschalten, sei es durch die Ausweitung der Rolle formalisierter oder nichtformalisierter Plattformen der interparlamentarischen Zusammenarbeit (COSAC oder die Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU), oder die Parlamente zu Hütern des Prinzips der Subsidiarität zu machen, heißt nicht automatisch, die Krise der demokratischen Legitimation der EU zu überwinden. Der Europäischen Union mangelt es nicht an Foren oder Organen, ganz im Gegenteil, – es gibt bereits zu viele davon.

Wenn der LV das Schicksal des Verfassungsvertrages, der in den Referenda von Frankreich und den Niederlanden abgelehnt wurde, teilen sollte, verfällt

die EU immer mehr in die Archaisierung ihres Systemgefüges. Gegenwärtig funktioniert die EU trotz ihrer bedeutenden territorialen Vergrößerung und des Mangels an breit angelegten Reformen gestützt auf ein Konglomerat von Reformen und Reförmchen (wie das Abkommen von Amsterdam genannt wurde). Das ergibt aber kein stabiles Fundament, das die Entwicklung einer modernen, demokratischen wirtschaftlich und gesellschaftlich konkurrenzfähigen Europäischen Union ermöglicht.

Dr. Robert Grzeszczak hat Lehraufträge an den juristischen Fakultäten an der Warschauer Universität und Universität Breslau inne. Der Beitrag wurde im Sommer 2008 in Folge eines Kurzzeitstipendiums der Konrad-Adenauer-Stiftung erstellt, das Dr. Grzeszczak im Herbst 2007 an der Universität Potsdam verbrachte.

Wenn der Lissaboner Vertrag das Schicksal des Verfassungsvertrages teilen sollte, verfällt die EU immer mehr in die Archaisierung ihres Systemgefüges.

Abkürzungsverzeichnis

COSAC, frz. Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne, zu deutsch: Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente, die sich alle sechs Monate trifft.

EP Europäisches Parlament

EU Europäische Union

EuGH Europäischer Gerichtshof

VAEU Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

VEU Vertrag über die Europäische Union

VL Vertrag von Lissabon