

Nationale Parlamente

Alexander Hoppe

Zuerst durch den Vertrag von Lissabon, später durch die Finanz- und Staatsschuldenkrise und die damit verbundenen politischen Reaktionen hat die Diskussion um die Rolle nationaler Parlamente in der EU neue Impulse erhalten. Während anfänglich die Lissabonner Innovationen den nationalen Parlamenten einen vermeintlich gestiegenen Einfluss bescherten, bedeuteten die politischen Vorgänge und Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise Ernüchterung bei vielen Advokaten starker nationaler Parlamente.

Besonders in Zeiten steigender EU-Skepsis in der Bevölkerung gewinnt die Frage nach der Einbindung nationaler Parlamente in die Politik der EU an Brisanz, stellen sie doch für viele einen wichtigen Baustein zur Demokratisierung der EU dar. Wie also gestaltet sich die Rolle der nationalen Parlamente?

Mechanismen parlamentarischer Kontrolle

Als Innovation des Vertrags von Lissabon wurde eine neue Kontrollmöglichkeit der nationalen Parlamente gegenüber der Kommission gesehen. Durch den sogenannten Frühwarnmechanismus ist es Parlamenten nun erlaubt, Gesetzesinitiativen der Kommission auf deren Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zu überprüfen. Dies geschieht in Form einer begründeten Stellungnahme, wobei jedem Mitgliedstaat zwei Stimmen zustehen, welche in Zweikammersystemen auf beide Kammern aufgeteilt werden. Bei Erreichen einer Mindestanzahl von Stimmen (18 von 56) zeigen die nationalen Parlamente der Kommission eine sogenannte „gelbe Karte“. Dadurch ist die Kommission angehalten, den Gesetzesvorschlag zu prüfen, muss ihn jedoch nicht zwingend aussetzen, wenn sie selbst das Subsidiaritätsprinzip nicht verletzt sieht. Wenn es sich bei den abgegebenen Stimmen um eine einfache Mehrheit aller nationalen Parlamente handelt und die Kommission trotzdem an ihrem Vorschlag festhält, obliegt es in der ersten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Rat und Europäischem Parlament den Vorschlag auf seine Verträglichkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zu prüfen und gegebenenfalls abzulehnen („orange Karte“) (vgl. Protokoll 2, Art. 7 EUV).

Neben der ersten, viel diskutierten „gelben Karte“ bezüglich einer Gesetzesinitiative zum Streikrecht gab es im Laufe des letzten Jahres eine weitere. Die Initiative der Kommission zur Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft stieß auf ausreichenden Widerstand in den nationalen Parlamenten, um die Kommission zu einer Prüfung der Einwände zu zwingen. Im Gegensatz zum ersten Fall allerdings zog die Kommission ihren Vorschlag nicht zurück, sondern kam zu dem Schluss, dass er nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße. Es würden lediglich im entsprechenden Gesetzgebungsverfahren die Inhalte der begründeten Stellungnahmen berücksichtigt, so die Schlussfolgerung der

Kommission.¹ Der von den nationalen Parlamenten durch den Frühwarnmechanismus gewonnene Einfluss ist daher zumindest in diesem Fall begrenzt. Außerdem gibt es nach wie vor eine Diskrepanz zwischen aktiven Parlamenten und denjenigen, die kaum oder gar keinen Gebrauch von den Möglichkeiten des Frühwarnmechanismus machen.

Nicht nur auf dieser Grundlage erheben sich gegen den neuen Mechanismus auch kritische Stimmen. De Wilde identifiziert drei Defizite, die dieser „Innovation“ zugrunde liegen. Zum ersten stiftet sie neue Verwirrung ob der Zuständigkeiten der Parlamente im EU-politischen Geflecht. Des Weiteren würden Kompetenzbereiche der Parlamente gestärkt, die ursprünglich nicht in ihren Aufgabenbereich fallen. Die Parlamente sollten sich, laut de Wilde, auf die Kontrolle der eigenen Regierungen und die Kommunikation mit ihren Bürgern konzentrieren. Außerdem sollte es nicht Aufgabe der Parlamente sein, Gesetzesinitiativen auf ihre Vereinbarkeit mit EU-Recht zu prüfen. Dies sei Aufgabe der Judikative. Parlamente hingegen sollten sich mit dem politischen Inhalt solcher Initiativen beschäftigen, worauf sie auf europäischer Ebene jedoch keinen formalen Einfluss nehmen können.² Letztlich, so de Wilde, ist der Frühwarnmechanismus, betrachtet man die geringe Zahl der „gelben Karten“, bis dato auch nicht effektiv.

In der Anzahl begründeter Stellungnahmen zeigt sich im letzten Jahr kein bemerkenswerter Anstieg. Im Jahr 2013 sind 87 begründete Stellungnahmen zu 115 Gesetzesinitiativen eingegangen, im Vergleich zu 71 Stellungnahmen zu 79 Initiativen in 2012. Während also die absolute Zahl zwar leicht, aber nicht wesentlich steigt, verteilen sich die Stellungnahmen auch auf mehr Initiativen, wodurch sich ihr tatsächlicher Einfluss auf einzelne Initiativen mutmaßlich verringert.³ Der Frühwarnmechanismus erhebt nationale Parlamente also keinesfalls zu eigenständigen Akteuren im legislativen Prozess der EU, auch wenn er zweifelsohne deren Einfluss gestärkt hat.

Foren der interparlamentarischen Zusammenarbeit

Gewiss kann die Koordinierung der einzelnen Position nationaler Parlamente helfen, deren Rolle in der europäischen Politik zu stärken. Eines der wesentlichen Mittel der interparlamentarischen Kooperation ist hierbei die Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente der EU, kurz COSAC. In diesem Rahmen kommen Europaspezialisten aller europäischen Parlamente, einschließlich des Europäischen Parlaments, halbjährlich zusammen, um wichtige Fragen der politischen und institutionellen Gestaltung der EU zu diskutieren. Im Juni 2014 wurde der 21. COSAC-Bericht veröffentlicht. In diesem unterstreichen die Mitglieder die Nützlichkeit dieser Konferenz, sehen aber auch Verbesserungspotenzial und es zeigt sich zudem, dass die nationalen Parlamente bei weitem nicht mit einer Stimme sprechen.⁴

1 Europäische Kommission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments, Com (2013) 851 final, Brüssel, 27.11.2013.

2 Pieter De Wilde: Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit, OPAL Online Paper Series, 6/2012, http://opal-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=91.

3 Europäisches Parlament: Report on „Interparliamentary relations between the European Parliament and national Parliaments under the Treaty of Lisbon, 2009-2014, Annual report 2013/14, <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/Relations%20with%20National%20Parliaments%20-%20Annual%20Report%202013.pdf>.

4 COSAC: Twenty-first Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Athen, Juni 2014, <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>.

Es wird in diesem Bericht die steigende Relevanz der Frage nach demokratischer Legitimität in der EU herausgestellt und damit einhergehend die wichtige Rolle betont, die den Parlamenten zukommt. So wird im Bericht z.B. die Absicht geäußert, künftig stärker auf die Entwicklung der sozialen Dimension der Wirtschaftsunion einzuwirken. Auch soll diese Dimension eine stärkere Berücksichtigung im „Europäischen Semester“ finden, einer durch die Kommission an die nationalen Regierungen verfassten Empfehlung, die deren Budgetplanungen betrifft. Diesem Instrument stehen viele Parlamente generell skeptisch gegenüber, da sie eine Einmischung in die Budgethoheit der Mitgliedstaaten befürchten. Es mag jedoch eben dieser Budgethoheit geschuldet sein, dass die Empfehlungen der Kommission wenig bis gar kein Gehör bei den nationalen Regierungen finden. Trotzdem haben einige Parlamente neue Verfahren entwickelt, um Abläufe des Europäischen Semesters zu prüfen, etwa indem nationale Haushaltsverfahren zeitlich dem Europäischen Semester angepasst wurden. Auch sehen sich die Parlamente in der Pflicht, dem Europäischen Semester seine demokratische Legitimität zu verleihen.⁵ Im COSAC-Bericht wird allerdings auch deutlich, dass sich die Parlamente keinesfalls immer einig sind. So gibt es sehr verschiedene Ansichten darüber, wie sehr die soziale Dimension überhaupt europäischer Koordinierung zugänglich sein sollte. Während zum Beispiel die niederländische Tweede Kamer sich klar für eine weiterreichende Integration dieses Bereichs ausspricht, will der schwedische Riksdag in diesem Fall die nationalen Kompetenzen respektiert wissen.

Neben den COSAC-Konferenzen gibt es weitere Foren der interparlamentarischen Zusammenarbeit. Hierzu gehören die relativ neu etablierten interparlamentarischen Konferenzen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), sowie zur Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Konferenz bezüglich der GASP wurde 2012 etabliert. Das bisher letzte Zusammenkommen der Konferenz fand unter Leitung des griechischen Parlamentspräsidenten vom 3.-4. April 2014 statt. Das wichtigste Thema der diesjährigen Konferenz war die Situation in der Ukraine und damit verbunden die Position der EU gegenüber Russland. Momentan befasst sich ein Komitee mit der Bewertung der bisherigen Konferenzen. Diese Bewertung soll bis zur Konferenz der Parlamentssprecher 2015 in Rom vorliegen und wird eine gute erste Einschätzung zu diesem relativ jungen Werkzeug der interparlamentarischen Kooperation bieten.⁶

In den Verhandlungen, die zur ersten Konferenz zur GASP führten, zeigten sich interessante neue Aspekte, die die Konfliktlinien im parlamentarischen Feld der EU betreffen. Herranz-Surrallés stellt fest, dass nach den Verträgen von Lissabon ein gesteigertes Konfliktpotenzial zwischen nationalen Parlamenten und ihrem europäischen Pendant entstanden ist.⁷ Dieses zeigt sich vor allem dann, wenn aufgrund seiner strategisch wertvollen Lage in Brüssel das Europäische Parlament seinen Einfluss über die in den Verträgen zugeschriebenen Kompetenzen heraus geltend machen kann. Für den Fall der interparlamentarischen Zusammenarbeit im Bereich der GASP zeigt Herranz-Surrallés, dass diese Verschiebung von Kompetenzen negative Folgen für die Kooperation zwischen nationaler

5 COSAC: Twenty-first Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Athen, Juni 2014.

6 Europäisches Parlament Report on „Interparliamentary relations between the European Parliament and national Parliaments under the Treaty of Lisbon, 2009-2014, Annual report 2013/14.

7 Anna Herranz-Surrallés: The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy, in: West European Politics, Volume 37, Issue 5, 2014, S. 957-975.

und europäischer Ebene hat. Zwischen zwei Verhandlungsrunden, der ersten im Jahr 2001 und der zweiten 2011 hat sich die Position vieler nationaler Parlamente geändert. 2011 haben 16 Parlamente angegeben, dem Europäischen Parlament keine Rolle in der Organisation der Konferenz zukommen lassen zu wollen, während es 2001 noch erst sechs Parlamente waren. Begründet liegt dies im steigenden Anspruch der nationalen Parlamente auf exklusive Kompetenzen, besonders in diesem, bisher vergleichsweise wenig integrierten Politikfeld. Herranz-Surrallés leitet daraus ab, dass Forderungen nach einer Stärkung der jeweils einzelnen Ebene die Zusammenarbeit zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament erschweren können.

Es lässt sich dieses Konkurrenzdenken jedoch nicht auf alle nationalen Parlamente gleichsam übertragen, wie Winzen, Roederer-Rynning und Schimmelfennig belegen.⁸ Aus zwei Fallstudien des eher EP-kritischen dänischen Folketinget und des weniger kritischen deutschen Bundestages schlussfolgern sie, dass es durchaus Unterschiede in der Bewertung des Kompetenzzuwachses des Europäischen Parlaments gibt. Außerdem werden auch die den Parlamenten zugestandenen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf die europäische Ebene unterschiedlich genutzt, wobei erwartungsgemäß das kritischere Parlament aktiver ist. Die Vorreiterrolle, die dem dänischen Parlament beim Zustandekommen der ersten „gelben Karte“ zugeschrieben wird, unterstützt diese These.⁹

Nationale Parlamente in und nach der Krise

Ein weiteres Feld, mit dem die Forschung sich zunehmend beschäftigt, ist das Verhalten der Parlamente während der Krise sowie deren Auswirkungen auf die Arbeit der Parlamente. Es kam im Zuge dieser Krise immer auch die Frage auf, inwiefern nationale Parlamente noch beeinflussen können, was ihre Regierungen in Brüssel beschließen. Hierzu stehen den Parlamenten verschiedene Mittel zur Verfügung, die in ihrer Verbindlichkeit stark variieren können. Im EU-Kontext ist die stärkste Möglichkeit zur Kontrolle die, die jeweilige Regierung vorab mit einem Mandat für die Verhandlungen auf europäischer Ebene auszustatten. Dies verhindert auch, dass Parlamente im Falle einer nachträglichen Zustimmung zum auf EU-Ebene Verhandelten durch ihre Regierungen quasi zur Einwilligung „gezwungen“ werden. Besonders im Zuge der weitgreifenden Beschlüsse zu Rettungsschirmen und Kreditgarantien haben nationale Parlamente versucht, ihre Zustimmung an zukünftig weitgehendere Kontrollmöglichkeiten zu knüpfen.¹⁰

Besonders die Frage, ob die Krise tatsächlich langfristigen Einfluss auf die Wirkungsweise und Zusammenarbeit der nationalen Parlamente haben wird, wird sich natürlich erst mit gebührendem zeitlichen Abstand abschließend bewerten lassen. Dennoch erkennen Auel und Höing Unterschiede im Krisenmanagement der einzelnen Parlamente.¹¹ Während

8 Thomas Winzen/Christilla Roederer-Rynning/Frank Schimmelfennig: Parliamentary co-evolution: National parliamentary reactions to the empowerment of the European Parliament, in: *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2014.881415.

9 Ian Cooper: A Yellow Card for the Striker: How National Parliaments Defeated EU Strikes Regulation. Discussion Paper European Union Studies Association Meeting, Baltimore, http://euce.org/eusa/2013/papers/12g_cooper.pdf.

10 Sonja Puntischer Riekman/Doris Wydra: Representation in the European State of Emergency: Parliaments against Governments?, in: *European Integration*, Vol. 35, Nr. 5, 2013, S. 565-582.

manche Parlamente in ihrer Aktivität bezüglich der EU durch die Krise gestärkt wurden, gab es andere, die kaum an Einfluss gewinnen konnten bzw. noch stärker in eine passive Rolle gedrängt wurden. Hierbei ist die institutionelle Stärke der Parlamente vor der Krise entscheidend, da die zuvor schon stärkeren Parlamente ihre Rolle in der Krise noch verbessern konnten, während sich die Krise auf traditionell weniger einflussreiche Parlamente negativ auswirkte. Auel und Höing erkennen in dieser Tendenz die Gefahr einer Zwei-Klassen-Gesellschaft der nationalen Parlamente, in welcher einige Parlamente systematisch an Einfluss und Gestaltungsmöglichkeit verlieren. Die Krise trägt ihren Teil dazu bei, da viele der schwachen Parlamente sich in den Staaten befinden, die am heftigsten von wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffen sind und daher der Spielraum für deren Parlamente begrenzt ist. Andrew Glencross konstatiert, dass sich nicht nur auf institutioneller Basis Diskrepanzen zwischen Parlamenten in Nord- und Südeuropa bilden. Vielmehr hat der mittlerweile vielzitierte Keil, den die Krise zwischen Geber- und Nehmerländer getrieben hat, auch negative Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Parlamente, da er die Einigung auf gemeinsame Politikziele erschweren und generell die Bereitschaft zur Zusammenarbeit verringern könnte.¹²

Eine inzwischen viel diskutierte Nebenwirkung der Krise ist der potenzielle Kontrollverlust der Parlamente gegenüber ihren Regierungen. Zwar oblag es den Parlamenten über etliche Beschlüsse zur Stabilisierung der Währungsunion und zur Rettung der finanziell bedrohten Staaten abzustimmen. Oft haben die Regierungen jedoch die in Brüssel getroffenen Entscheidungen ihren Parlamenten in einer Weise präsentiert, die eine mögliche Ablehnung mit Schuldzuweisungen bezüglich der dann zu erwartenden, dramatischen Folgen verband. Angela Merkels vielzitierte „Alternativlosigkeit“ der Brüsseler Politik ist hierfür ein Musterbeispiel. So stimmten auch viele Oppositionsparteien den in der Bevölkerung nicht unumstrittenen Beschlüssen zu. Laut Bellamy und Kröger führt dieser generelle Konsens dazu, dass vor allem die EU-freundlichen Oppositionsparteien es scheuen, europapolitische Themen zu Wahlkampfzeiten ins öffentliche politische Bewusstsein zu bringen. Dadurch sähen sich die Wähler nicht angemessen in europapolitischen Fragen vertreten, was wiederum zu einem Anstieg der Stimmen für jene Parteien führt, die gezielt diese Themen für sich beanspruchen und gemeinhin als „populistische“ EU-kritische Parteien bezeichnet werden.¹³

Im Allgemeinen lässt sich sagen, dass besonders im Zuge der in der Krise wieder prominenten Frage nach einem Demokratiedefizit der EU die nationalen Parlamente in den Fokus der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte gerückt sind. Es wird interessant sein zu beobachten, ob in Zukunft die Zusammenarbeit auf vertikaler sowie auf horizontaler Ebene, wie von einigen Politikwissenschaftlern befürchtet, durch Kompetenzgerangel und politische Differenzen erschwert wird. Zweifellos müssen die nationalen Parlamente auch in Zukunft eine entscheidende Rolle im demokratischen Prozess in der EU einneh-

11 Katrin Auel/Oliver Höing: Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis, in: SIEPS European Policy Analysis, Issue 2014:1, http://www.sieps.se/sites/default/files/2014_1epa_A4.pdf.

12 Andrew Glencross: The EU Response to the Eurozone Crisis: Democratic Contestation and the New Fault Lines in European Integration, in: Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration, Discussion Paper No 3/13, <http://www.europa-kolleg-hamburg.de>.

13 Richard Bellamy/Sandra Kröger: Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance, in: Parliamentary Affairs, Vol. 67, Nr. 2, 2014, S. 437-457.

men, besonders vor dem Hintergrund einer steigenden Skepsis in der Bevölkerung gegenüber der Politik, die vermeintlich aus Brüssel „diktiert“ wird.

Weiterführende Literatur

Ian Cooper: Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union, in: *Journal of European Integration*, Vol. 35, Nr. 5, 2013, S. 531-546.

Katrin Auel, Oliver Höing: Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis, in: *SIEPS European Policy Analysis*, Issue 2014:1.

Sonja Puntcher Riekman/Doris Wydra: Representation in the European State of Emergency. Parliaments against Governments?, in: *European Integration*, Vol. 35, Nr. 5, 2013, S. 565-582.

Anna Herranz-Surrallès: The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field. Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy, in: *West European Politics*, Volume 37, Issue 5, 2014, S. 957-975.