

Nationale Parlamente

Claudia Hefftlér

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die steigende Relevanz der EU für das Alltagsleben der Bürger deutlich gemacht. Daher drängt auch die Akzeptanz von EU-Entscheidungen in den Vordergrund, zu der nationale Parlamente durch eine aktive Beteiligung beitragen könnten. Nationale Parlamente werden häufig als die einzigen Institutionen angesehen, die durch ihre größere Nähe zu den Bürgern eine ausreichende Legitimierung von EU-Entscheidungen gewähren könnten.

Nach wie vor bleibt die Frage nach einer wirksamen Einbindung nationaler Parlamente in den EU-Entscheidungsprozess jedoch bestehen. Dabei bilden nicht nur die formalen Rechte der Parlamente einen Schwerpunkt der gegenwärtigen Forschung zur EU, sondern insbesondere deren Nutzung zur Umsetzung effektiver parlamentarischer Kontrolle.

Parlamentarische Kontrolle der Regierung

Kernaufgabe der parlamentarischen Einflussnahme auf die EU-Gesetzgebung bleibt die Kontrolle der eigenen Regierung. Hierzu stehen Parlamenten eine Reihe von Instrumentarien zur Verfügung, wie Debatten, Anhörungen von Ministern oder Experten, Stellungnahmen und – in manchen EU-Staaten – auch die Erteilung eines Mandats zur Festlegung der Regierungspolition im Ministerrat.¹

Nach dem Verfassungsgerichts-Urteil vom 9. Juni 2012 hat der deutsche Bundestag das Gesetz zu den Kontrollrechten des Parlaments in EU-Angelegenheiten² überarbeitet. Es ist am 13. Juli 2013 in Kraft getreten und stärkt vor allem Informationsrechte sowie die Kontrolle des Parlaments bei Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs. Hiermit reagiert der Bundestag auf die steigende Relevanz des Europäischen Rats und der Euro-Gipfel.

Durch neue finanzpolitische Instrumente auf EU-Ebene, insbesondere das Europäische Semester, droht das Königsrecht der Parlamente, ihre Budgethoheit, eingeschränkt zu werden. Das Europäische Semester ist ein Instrument der Politikkoordination zur frühen Erkennung von ökonomischen Ungleichgewichten in den Mitgliedstaaten. Empfehlungen der Kommission werden formuliert bevor das Parlament den Budgetplan der eigenen Regierung debattiert. Zudem laufen Parlamente Gefahr das kurze Zeitfenster, das Regierungen für die Überarbeitung ihrer Entwürfe haben, nicht effektiv zur parlamentarischen Kontrolle zu nutzen.³

Dem 15. halbjährlichen Bericht der Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente der EU (unter dem französischen Akronym COSAC bekannt) und einer EP-Studie zufolge, debattiert die Mehrheit der Parlamente die Budgetpläne im Rahmen des Europäischen

1 Für Informationen zu den einzelnen Mitgliedstaaten siehe OPAL Länderberichte, http://www.opal-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=128.

2 Bundesgesetzblatt: Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG), Jahrgang 2013, Teil I, Nr. 36, Bonn, 12. Juli 2013.

3 Claudia Hefftlér / Wolfgang Wessels: The Democratic Legitimation of the EU's Economic Governance and National Parliaments, IAI Working Paper, Nr. 1313, 8. April 2013, <http://www.iai.it/content.asp?%3Cwbr%3E%3C/wbr%3Elangid=2&contentid=900>.

Semesters entweder auf Ausschuss- oder Plenarebene.⁴ Jedoch konzentrieren sie sich mehr auf die Entwürfe ihrer eigenen Regierung im Laufe des zweiten Halbjahres als auf die Empfehlungen der Kommission, die schon zu Mitte des Jahres erscheinen. Insofern wird die Chance auf einen früheren Einblick und Einfluss auf die Haushaltsplanung nicht genutzt.

Nationale Parlamente im direkten Kontakt mit der Kommission

Als Antwort auf das Demokratiedefizit der Europäischen Union wurde im Vertrag von Lissabon verankert, dass nationale Parlamente „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei[tragen]“ (Art. 8c EUV) sollen. Seit 2006 führt die Kommission auf Initiative des Kommissionspräsidenten Barroso einen politischen Dialog mit den nationalen Parlamenten. Die Parlamente sind eingeladen zu Gesetzesinitiativen eine an die Kommission gerichtete Stellungnahme zu formulieren. Wenn auch einige Parlamente sich rege an diesem Dialog beteiligen, ist ein tatsächlicher Einfluss hierdurch auf die endgültige Gesetzgebung fraglich. Der so genannte „Frühwarnmechanismus“ baut diesen Kommunikationskanal aus. Er war im Rahmen des Lissabon-Vertrags die wichtigste Innovation für die nationalen Parlamente und räumt ihnen zu Fragen der Subsidiarität eine kollektive Einspruchsmöglichkeit ein. Das System verleiht jedem Parlament zwei Stimmen; in Zweikammer-Systemen hat somit jede Kammer eine Stimme. Mit einem Drittel dieser Stimmen (18) können nationale Parlamente einen Gesetzesentwurf der Kommission aufgrund der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips ablehnen (siehe Protokoll 2, Art. 7 EUV). Für solche begründeten Stellungnahmen haben Parlamente acht Wochen Zeit. Wenn sie diese „gelbe Karte“ ziehen, ist der Kommission überlassen, ob sie den Entwurf überarbeiten, zurückziehen oder beibehalten möchte.⁵

Die erste „gelbe Karte“ seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags im Juni 2012 hat gezeigt, dass das System funktionieren kann und die Kommission den politischen Druck dieser negativen Stimmen der Parlamente ernst nimmt. Die Gesetzes-Initiative „Monti-II“ wurde am 12. September 2012 zurückgezogen. Dabei hat die Kommission ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wurde, jedoch keine ausreichende Unterstützung in Europäischem Parlament und Rat zu erwarten sei.⁶

Zwei Studien zu den Hintergründen dieser ersten „gelben Karte“ machen Stärken und Schwächen des Systems deutlich. Fabbrini und Granat zeigen, dass die Kritik sich nicht in erster Linie auf die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips bezogen hat, sondern durch Politikgestaltung motiviert war.⁷ In der Analyse der Inhalte der begründeten Stellungnahmen zu Monti-II finden die Autoren Kritik an der Gesetzesgrundlage des Entwurfs, seiner Ver-

4 COSAC, Fifteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices. Relevant to Parliamentary Scrutiny, Budapest, May 2011, <http://www.cosac.eu/documents/bi-annualreports-of-cosac>. Mark Hallerberg et al.: Survey to National Parliaments, in: An Assessment of the European Semester (PE 475.121), Brussels, European Parliament-Directorate General for Internal Policies-Policy Department A: Economic and Scientific Policy, September 2012.

5 Neben der „gelben Karte“ kann mit einfacher Mehrheit der Stimmen (27) der Parlamente auch verschärft eine „orange Karte“ ausgeteilt werden. Diese überträgt die Entscheidung über Beibehaltung oder Ablehnung des Gesetzesentwurfs auf das Europäische Parlament (mit Mehrheitsentscheid) und Ministerrat (mit 55% der Stimmen).

6 Europäische Kommission: Jahresbericht 2012. Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, COM(2013) 566 final, Brüssel, 30.7.2013.

7 Federico Fabbrini / Katarzyna Granat: „Yellow card, but no foul“: the role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike, in: Common Market Law Review 50/2013, S. 115-144.

hältnismäßigkeit und den Inhalten. Ebenso wie die Kommission kommen sie zu dem Schluss, dass es keinen Bruch mit dem Subsidiaritätsprinzip gegeben hat.

Dieses Ergebnis bestärkt die Grundkritik am Frühwarnmechanismus, dass er die Möglichkeiten zur Einspruchnahme juristisch zu eng fasst. Antworten der Parlamente zum 18. COSAC-Bericht zeigen, dass die Parlamente eine Ausweitung – zumindest – auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit befürworten.⁸

Auf Interviews mit Entscheidungsträgern der Parlamente und ihrer Verwaltungen gestützt hat Ian Cooper den Ablauf rekonstruiert bis hin zur ersten gelben Karte.⁹ Er betont, dass zwei Umstände ausschlaggebend für den Erfolg waren: Zum einen, hat das dänische Parlament früh die Relevanz des Gesetzesentwurfs erkannt und aktiv die Initiative zu einem koordinierten Vorgehen ergriffen. Zum anderen, hat ein COSAC-Treffen unter dänischer Präsidentschaft vier Wochen vor Ende der Frist sowie der kontinuierliche Austausch zwischen den Ständigen Vertretern der nationalen Parlamente in Brüssel dazu geführt, dass ausreichend Parlamente von einer Subsidiaritätsrüge überzeugt werden konnten. Dabei haben sich auch einige Kammern eingebracht, die seit 2010 nur zwei oder weniger begründete Stellungnahmen eingereicht hatten, wie Finnland, Portugal, Lettland, Malta und das belgische Unterhaus.

Ebenso wie die Analyse von Fabbrini und Granat zeigt Coopers Studie, dass die politische Relevanz der Monti-II Direktive von Parlamentariern erkannt wurde und ausschlaggebend war für ihr Engagement im Frühwarnmechanismus.

Die neuesten Daten zum Frühwarnmechanismus zeigen jedoch weiterhin eine sehr variierende Beteiligung der Parlamente. Abbildung 1 weist die Anzahl der begründeten Stellungnahmen der fünf aktivsten Kammern im Verhältnis zur Gesamtanzahl aus.

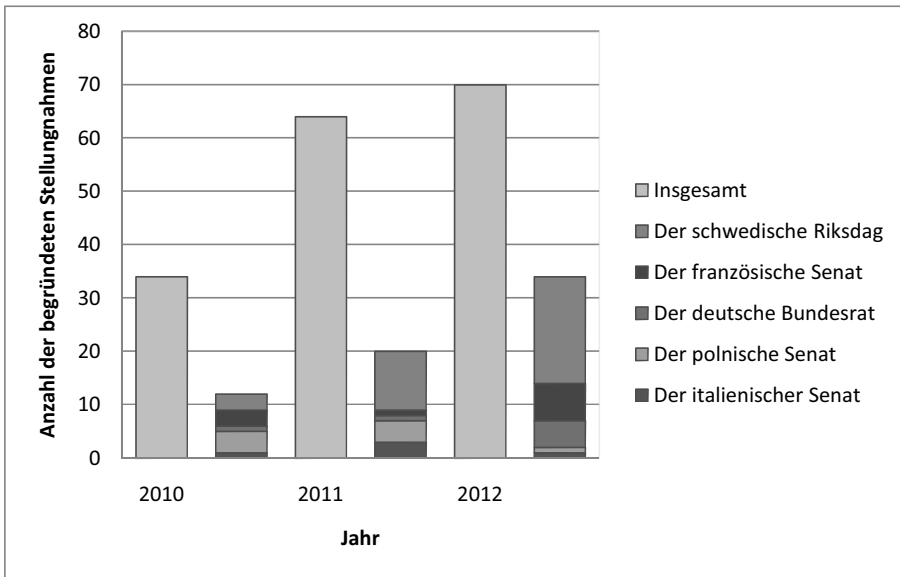
Während die Gesamtanzahl der Beiträge der Parlamente über die letzten drei Jahre angestiegen ist, lässt sich einzig beim schwedischen Parlament eine kontinuierliche Steigerung erkennen. Selbst innerhalb der fünf aktivsten Kammern ist die Beteiligung recht schwankend. Abgesehen von Schweden sind es zudem vornehmlich die ersten Kammern, die begründete Stellungnahmen einreichen. Da sie in der Regel nicht die Regierung stützen müssen, können sie leichter diese Form der Opposition ausüben. Die Parlamente von Estland, Griechenland, Slowenien (beide Kammern), das tschechische Unterhaus und Ungarn haben seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags noch nicht eine einzige Subsidiaritätsrüge formuliert. Die insgesamt geringe und dazu noch sehr variierende Beteiligung am Frühwarnmechanismus macht deutlich, dass die Hürde von einem Drittel der Stimmen gegen einen Gesetzesentwurf sehr hoch gesteckt ist. Nur zwei Gesetzesentwürfe haben im Jahr 2012 mehr als vier Subsidiaritätsrügen erhalten.¹⁰

8 COSAC: Eighteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, 27. September 2012.

9 Ian Cooper: A Yellow Card for the Striker: How National Parliaments Defeated EU Strikes Regulation, Konferenzpapier zum European Union Studies Association Meeting, Baltimore 2013.

10 Europäische Kommission: Jahresbericht 2012. Über die Beziehung zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, COM(2013) 565 final, Brüssel, 30.7.2013, Annex 2, S. 12.

Abb. 1: Beteiligung der Parlamente am Frühwarnmechanismus



Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des Jahresberichts 2012 der Kommission: Über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, COM(2013) 565 final.

Das Fehlen einer systematischen Koordination zwischen den Parlamenten zur Auswahl der Gesetzesinitiativen für die Subsidiaritätskontrolle sowie das sehr variierende Engagement zwischen den Kammern lässt Parlamente weiterhin als „zahnloser Wachhund“ der Subsidiarität erscheinen.

Interparlamentarische Kooperation

Dabei findet die interparlamentarische Kooperation in einer Reihe von verschiedenen Formen statt: von allgemeinen interparlamentarischen Treffen, wie COSAC, über themenspezifische interparlamentarische Konferenzen sowie gemeinsame Ausschusssitzungen in Brüssel bis zu bi- und multilateralen Treffen.

Während die interparlamentarische Kooperation einerseits als Hoffnungsträger für ein besser vernetztes und zusammenwachsendes Europa gilt, wird andererseits die mangelnde Entscheidungskompetenz und Inhaltstiefe der Treffen kritisiert. Interviews weisen darauf hin, dass themengebundene Treffen einen tieferen Austausch und Informationsgewinn bringen, als die allgemein gehaltenen Konferenzen zu EU-Angelegenheiten.

Ein neues Format ist die Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die in Protokoll 1, Art. 9 und 10 des Lissabon-Vertrages angeregt ist und die Versammlung der Westeuropäischen Union (WEU) ablöst.¹¹ Die Konferenz „ist entschlossen, mithilfe dieses verstärkten Dialogs und Informationsaustauschs die Schwächen der GASP und GSVP in Bezug auf Entscheidungen, den Aufbau von Fähigkeiten und Opera-

¹¹ Siehe Valentin Kreilinger: The new inter-parliamentary conference for economic and financial governance, Notre Europe Policy Paper Nr. 100, Oktober 2013.

tionen zu bekämpfen, um diese im Hinblick auf die Bewältigung unserer gemeinsamen Herausforderungen und die Verfolgung unserer gemeinsamen Ziele effektiver und effizienter zu gestalten“.¹²

Nach zweijährigen Verhandlungen zur Komposition der Teilnehmer und zum Veranstaltungsort, hat diese Konferenz nun stattgefunden. Zunächst unter der zyprischen Ratspräsidentschaft vom 9.-10. September 2012, und dann unter der irischen Präsidentschaft vom 24.-26. März 2013. Zu beiden Veranstaltungen war die Hohe Repräsentantin der GASP, Catherine Ashton, anwesend.¹³

Im März 2014 soll eine spezielle Kommission die Ausweitung der Rechte dieser Konferenz beraten. Innovativ wäre eine Umsetzung der Vorschläge Frankreichs und Deutschlands eine Beschlussfassung der Konferenz (jenseits der rein formalistischen Schlussfolgerungen) zu ermöglichen, die wesentlich stärkere Anreize zur aktiven Teilnahme setzen würde.¹⁴

Auch im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 13) ist eine interparlamentarische Konferenz angesprochen. Auf dem Treffen der EU-Parlamentssprecher wurden im April 2013 die organisatorischen Details beschlossen, um diese Konferenz ins Leben zu rufen.¹⁵ Das Format orientiert sich an der Struktur der Interparlamentarischen Konferenz zur GASP und GSVP. Sie ersetzt die Treffen der Finanzausschüsse und soll in ihrem Rhythmus an das Europäische Semester angepasst sein. Zu Beginn jedes Jahres findet sie vom Europäischen Parlament organisiert in Brüssel statt, im zweiten Halbjahr im Mitgliedstaat der Ratspräsidentschaft, vom entsprechenden nationalen Parlament ausgerichtet. Das erste Treffen ist für den 16.-17. Oktober 2013 in Litauen geplant.

Die neuen Formate der interparlamentarischen Kooperation lassen auf einen intensiveren Austausch und bessere Koordination zwischen den Parlamentariern in den Politikbereichen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Währungsunion hoffen.

Neues aus der Forschung

Seit den 1990ern hat die Forschung zu nationalen Parlamenten und der EU wertvolle Ergebnisse im Vergleich von formalen Regeln zwischen den Mitgliedstaaten gebracht. Kernfrage ist jedoch nun die Nutzung dieser Rechte: Obwohl manche Parlamente rein rechtlich viele Möglichkeiten besitzen, hat die qualitative Forschung gezeigt, dass Parlamentarier diese häufig nicht voll ausschöpfen. Im vergangenen Jahr sind mehrere quantitative, empirische Studien zur tatsächlichen Aktivitäten veröffentlicht worden. Im Mittelpunkt der Forschung steht die Frage, welche Faktoren Parlamentarier zur Untersuchung eines Gesetzesentwurfs veranlassen.

De Ruiter untersucht anhand der zweiten Kammern der Niederlande und Großbritanniens die Kriterien der EU-Gesetzesentwürfe, die für größere Wahrscheinlichkeit von parlamentarischer Kontrolle ausschlaggebend sind.¹⁶ Er kommt zu dem Ergebnis, dass

12 Schlussfolgerungen der Interparlamentarischen Konferenz zur GASP und GSVP in Zypern, 09.-10. September 2013.

13 Siehe Programme der Veranstaltung in Zypern: <http://www.cyparliament2012.eu/easyconsole.cfm/id/318>.

14 Siehe Interview mit Johannes Pflug, Leiter der deutschen Delegation in 2012, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/40505904_kw37_interview_pflug/index.html.

15 Schlussfolgerungen der Konferenz der Parlamentssprecher der EU, 21.-23.04.2013, Nicosia/Zypern, S. 4-6.

16 Rik de Ruiter: Under the radar? National parliaments and the ordinary legislative procedure in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 20:8, 2013, S. 1196-1212.

diejenigen legislativen Entwürfe häufiger behandelt werden, die länger in EU-Verhandlungen verweilen, Medienaufmerksamkeit erzeugen, und zu denen die jeweilige Regierung ihrem Parlament zusammenfassende und ergänzende Informationen zukommen lässt.

Finke und Dannwolf leiten ihre Hypothesen zur Auswahl von Gesetzesentwürfen für die parlamentarische Kontrolle aus der Mehr-Ebenen-Logik der EU und der Verbindung der Ebenen durch Parteifamilien ab.¹⁷ So nehmen sie an, dass Oppositionsparteien parlamentarische Kontrolle eines Entwurfs auf nationaler Ebene durchführen, um ihrer Parteifamilie im Europäischen Parlament wichtige Informationen verfügbar zu machen. Hingegen werde ein Minister, der sich in Ratsdebatten marginalisiert findet, geneigt sein, parlamentarische Kontrolle dieses Gesetzesentwurfs zu initiieren, um auf EU-Ebene seine „gebundenen Hände“ demonstrieren zu können. In der Analyse des Verhaltens des tschechischen und deutschen Parlaments werden ihre Annahmen bestärkt.¹⁸

Gattermann und Heffler untersuchen die Motivation von Parlamentariern sich am Frühwarnmechanismus zu beteiligen. Die Analyse umfasst alle 40 Kammern der EU-Mitgliedstaaten, die im Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis 31. Mai 2013 insgesamt 234 begründete Stellungnahmen eingereicht haben. Die Studie stellt fest, dass politische Kontroversität zu europäischer Integration zwischen den Fraktionen und die Salienz eines Gesetzesentwurfs den stärksten Effekt auf die Wahrscheinlichkeit zu einer begründeten Stellungnahme haben.

Zukünftige Forschung sollte Ansätze weiterverfolgen, die das komplexe Zusammenspiel im EU-Mehrebenensystem wie auch die Motivation von Parlamentariern zu aktiver Einflussnahme in EU-Angelegenheiten verbindet.

Weiterführende Literatur

Rik de Ruyter: Under the radar? National parliaments and the ordinary legislative procedure in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 20:8, 2013, S. 1196-1212.

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

Daniel Finke / Tanja Dannwolf: Domestic scrutiny of European Union politics: Between whistle blowing and opposition control, in: *European Journal of Political Research*, 52:6, 2013, S. 715-746.

Katjana Gattermann / Claudia Heffler: Beyond institutional capacity: The effects of political motivation on parliamentary behaviour in the Early Warning System, Konferenzpapier zur ECPR General Conference, 7.-9. September 2013, Bordeaux.

Federico Fabbrini / Katarzyna Granat: „Yellow card, but no foul“: the role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike, in: *Common Market Law Review* 50, 2013, S. 115-144.

17 Daniel Finke / Tanja Dannwolf: Domestic scrutiny of European Union politics: Between whistle blowing and opposition control, in: *European Journal of Political Research*, doi: 10.1111/1475-6765.12014, 2013, hier S. 22-24.

18 Katjana Gattermann / Claudia Heffler: Beyond institutional capacity: The effects of political motivation on parliamentary behaviour in the Early Warning System, Konferenzpapier zur ECPR General Conference, 7.-9. September 2013, Bordeaux.