

Nationale Parlamente

Cyril Gläser

Die vergangenen beiden Jahre wurden besonders durch die Entwicklungen rund um den Vertrag von Lissabon geprägt. Um parlamentsintern, im Rahmen der interparlamentarischen Zusammenarbeit sowie in den Beziehungen zu den Europäischen Institutionen für die neuen Regelungen gewappnet zu sein, fanden in zahlreichen Zusammenhängen Diskussionen und Vorbereitungen auf die Umsetzung statt. Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 30. Juni 2009¹ ist dabei nicht nur für die innerdeutsche Umsetzung von nicht zu unterschätzender Relevanz. Ein weiteres zentrales Ereignis war die Wahl des Europäischen Parlaments am 4.-7. Juni 2009 und die sich daraus ergebende neue Europäische Kommission. Beide EU-Institutionen haben jeweils sehr früh nach Arbeitsaufnahme die gestiegene Bedeutung der Beziehungen zu den nationalen Parlamenten betont.

Neuerungen des Vertrags von Lissabon

Durch den Vertrag von Lissabon wird die Rolle der nationalen Parlamente deutlich stärker betont und vielfältiges Potential für eine intensivere Mitwirkung in EU-Angelegenheiten eröffnet. Erstmals wird die Rolle der nationalen Parlamente prominent im Vertragstext selber geregelt – im neuen Artikel 12 EUV als Teil von Titel II „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“. Neben den geänderten zwei Protokollen, welche die Vertragsbestimmungen konkretisieren, wird die Einbeziehung der nationalen Parlamente in weiteren elf Vertragsartikeln festgelegt.² Die Informationsrechte werden konkretisiert und ausgeweitet. Rechte zur Subsidiaritätskontrolle und einige besondere Kontroll- und Beteiligungsrechte insbesondere im Bereich der Justiz- und Innenpolitik, aber auch bei künftigen Vertragsänderungen werden eingeführt. Bei Anwendung der so genannten Passarelle-Klausel besitzt gar jedes einzelne nationale Parlament ein Einspruchsrecht mit einer Frist von sechs Monaten (Art. 48 Abs. 7 EUV).

Als meist diskutierte Neuerung ist – innerhalb eines eng begrenzten Bereichs – eine aktive Mitwirkung der nationalen Parlamente am Rechtsetzungsprozess auf supranationaler Ebene vorgesehen. Im Rahmen eines „Frühwarnsystem mit Gelber bzw. Oranger Karte“ sollen die nationalen Parlamente die Einhaltung des Prinzips der Subsidiarität überwachen können. Innerhalb von acht Wochen nach Übermittlung eines Gesetzentwurfs können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Je nach Anzahl negativer Stellungnahmen hat dies unterschiedliche Konsequenzen.³ Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten

1 2 BvE 2/08.

2 Artikel 5; 10; 12; 48; 49 EUV; Artikel 69; 70; 71; 81; 85; 88; 352 AEUV; Protokoll (Nr 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union; Protokoll (Nr 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

zugewiesenen Stimmen, so muss der Entwurf überprüft werden. Im sensiblen Bereich der Justiz- und Innenpolitik liegt diese Schwelle bei einem Viertel der Stimmen. Nach der verpflichtenden Überprüfung kann die Kommission⁴ jedoch – begründet – am Entwurf festhalten. Erreicht im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die Anzahl der Stellungnahmen mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der zugewiesenen Stimmen und hält die Kommission dennoch an ihrem Vorschlag fest, muss sie ihre begründete Stellungnahme gemeinsam mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegen. Diese müssen vor Abschluss der ersten Lesung die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip unter Berücksichtigung der Stellungnahmen explizit prüfen und gegebenenfalls das Vorhaben verwerfen.

Eine zusätzliche viel diskutierte Neuerung stellt die Subsidiaritätsklage dar. Nationale Parlamente können über ihre Regierungen eine Klage wegen einer vermuteten Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vor dem EuGH anstreben. Im Deutschen Bundestag reicht bereits ein Quorum von einem Viertel der Mitglieder für die Erhebung einer solchen Klage aus. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof bislang noch niemals einen Rechtsakt wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip aufgehoben.

Umsetzungsvorbereitungen und erste Erfahrungen

Bereits vor Inkrafttreten des Vertrags im Dezember 2009 fanden zahlreiche Umsetzungsaktivitäten statt. In vielen nationalen Parlamenten wurden die entsprechenden nationalen und parlamentsinternen Regelungen an die neuen Rechte und Möglichkeiten angepasst. Tempo und Umfang der Änderungen fielen jedoch sehr unterschiedlich aus. So war ein halbes Jahr nach Inkrafttreten in mehr als der Hälfte der Parlamente noch keine Verfahrensregel für die Subsidiaritätsklage verabschiedet.⁵ Entscheidenden Einfluss auf die innerdeutsche Umsetzung nahm das so genannte Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts.⁶ Es erklärte die bereits verabschiedeten Begleitgesetze für teilweise verfassungswidrig, da sie Bundestag und Bundesrat keine hinreichenden Beteiligungsrechte einräumten. Die dabei in den Mittelpunkt gestellte ‚Integrationsverantwortung‘ der nationalen Parlamente wurde durch die kurzfristigen entsprechenden Änderungen der Begleitgesetzgebung rund um ein ‚Integrationsverantwortungsgesetz‘ aufgegriffen. Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat im Allgemeinen sowie bei Anwendung der Vertragsveränderungskompetenzen und Brückenklauseln im Besonderen wurden dadurch explizit gestärkt. Welche praktischen Folgen dies für die beiden Parlamente sowie unter Umständen auch auf andere nationale Parlamente haben wird bleibt abzuwarten.

Auf interparlamentarischer Ebene wurde durch die EU-Parlamentspräsidenten-Konferenz (EU-PPK) und die „Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union“ (COSAC) versucht, den Austausch von Best Practice zu fördern und Möglichkeiten eines koordinierten Vorgehens auszuloten. Dazu wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, deren Ergebnisse jedoch von den weiterhin

3 Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen, die dem einzelstaatlichen parlamentarischen System entsprechend verteilt werden. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme.

4 Bzw. gegebenenfalls die anderen vorschlagenden Institutionen/Staaten: das Europäische Parlament, der Gerichtshof, die Europäische Zentralbank, die Europäische Investitionsbank oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten.

5 Für einen Überblick über die jeweiligen Änderungen vgl. COSAC: 13th Bi-annual Report, 2010, S. 11-15.

6 BVerfG, 30.06.2009, 2 BvE 2/08.

divergierenden Positionen der einzelnen Parlamente geprägt waren. Im Zentrum der koordinierten Umsetzungsvorbereitungen standen die von COSAC initiierten Testläufe der Subsidiaritätskontrolle.⁷ So wurden bereits vor Inkrafttreten wichtige erste Erfahrungen gesammelt, die noch in die laufende Implementierung einfließen konnten. Es wurde beispielsweise deutlich, dass während sitzungsfreier Zeiten die 8-Wochen-Frist nur schwer einzuhalten war. Daraufhin verpflichtete sich die Kommission, den August bei Berechnung der Frist nicht mit einzubeziehen. Zudem zeigte sich, dass viele nationale Parlamente in ihren Stellungnahmen nicht Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip rügten, sondern Fragen von Verhältnismäßigkeit, gewählter Rechtsgrundlage oder inhaltlicher Bestimmungen kritisierten. Auf dem Wege des informellen Dialogs mit der Kommission flossen diese dennoch in den Gesetzgebungsprozess ein. Dieser als „Barroso Initiative“ von der Kommission 2006 ins Leben gerufene prälegislative ‚Politische Dialog mit den nationalen Parlamenten‘ wurde verstärkt genutzt und wirkte teils schon als Frühwarnsystem. Von Inkrafttreten im Oktober 2006 bis zum September 2009 sind 525 Stellungnahmen von nationalen Parlamenten der Kommission zugegangen. In vielen Fällen fanden die Meinungen der nationalen Parlamente Eingang in den Gesetzgebungsprozess durch Änderungen des Europäischen Parlaments oder des Rates.⁸ In einem Brief von Kommissionspräsident Barroso und der für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten zuständigen Vize-Präsidentin Wallström vom Dezember 2009 an die Sprecher der 40 nationalen Parlamente verpflichtete sich die Kommission zu einer weiteren Verbesserung des Informationsaustausches mit den nationalen Kammern und möchte Intensität und Qualität des Dialoges weiter anheben.

Erste Erfahrungen in Deutschland lassen die vielfältigen Auswirkungen der neuen Regelungen erahnen. Der Auftritt des designierten Kommissars Günther Oettinger im Bundestag vor seiner Befragung im Europäischen Parlament könnte den Beginn einer verstärkten Einbindung des Bundestags bei zentralen Personalentscheidungen eröffnen. Mit seiner expliziten Ermächtigung der Bundesregierung, in der EU für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Island einzutreten, hat der Bundestag zum ersten Mal eine bindende Empfehlung zu Erweiterungsfragen gegeben, anstatt wie bisher lediglich nachträglich Beitritte zu billigen. Nach deutlicher Kritik des Bundesrats an der geplanten EU-Wirtschaftsstrategie „Europa 2020“, hat der ständige EU-Ratsvorsitzende Herman Van Rompuy bei einem Treffen mit Vertretern der Bundesländer mehr Zeit für die Erarbeitung der nationalen Vorgaben dieses Plans zugesichert.

Indirekte Mitwirkung und interparlamentarische Zusammenarbeit

Neben den neuen Mitwirkungsrechten kommt den nationalen Parlamenten weiterhin vor allem eine eher indirekte Rolle im europäischen Rechtsetzungsprozess zu. Im Zusammenhang mit der jeweiligen Implementierung der neuen Rechte wird jedoch auch die Kontrolle der EU-Politik ihrer jeweiligen Regierung im Rat auf eine neue Basis gestellt.⁹ Auswirkungen auf die Art der Ausführung und Durchsetzung des Europäischen Rechts auf nationaler Ebene sind ebenfalls zu erwarten. Trotz ähnlicher Grundstrukturen – institutionell meist

7 Vgl. <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning>.

8 Stellungnahmen der nationalen Parlamente und Antworten der Kommission werden veröffentlicht unter: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npo/.

9 Vgl. COSAC: 13th Bi-annual Report, 2010; Olaf Zehnpfund/Aleksandra Rhomberg: Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union in Dänemark, Frankreich, Österreich, Polen, Tschechien und im Vereinigten Königreich, Infobrief WD Bundestag, Berlin 2009.

verbunden mit einem eigenen EU-Ausschuss sowie einem Ständigen Vertreter vor Ort in Brüssel – ist vor dem Hintergrund der fortbestehenden prägenden Unterschiede in parlamentarischen Traditionen und verfassungsrechtlichen Regeln von einer andauernden Divergenz der teils sehr unterschiedliche Systeme parlamentarischer Mitwirkung auszugehen.¹⁰

Die interparlamentarische Zusammenarbeit wird mit Punkt f des neuen Artikel 12 EUV an prominenter Stelle vertraglich fixiert. Die Formen und zentralen Prinzipien dieser Zusammenarbeit werden von den „Richtlinien für die interparlamentarische Zusammenarbeit in der EU“ in ihrer aktuellen Fassung vom Juni 2008 bestimmt. Die neuen Richtlinien sollen der zunehmenden Bedeutung nationaler Parlamente nach den Lissabon Regelungen gerecht werden. Die interparlamentarische Koordination soll gestärkt und weiter ausgebaut werden ohne dabei die Autonomie der einzelnen Parlamente in Frage zu stellen.¹¹ Zentrale Termine für die interparlamentarischen EU-Aktivitäten waren die turnusmäßigen Treffen von EU-PPK und COSAC, sowie eine außerplanmäßige Zusammenkunft der EU-PPK. Ein Schwerpunkt des Treffens der EU-PPK im Februar 2009 in Paris war die Implementierung der neuen Regelungen des Vertrags von Lissabon für die nationalen Parlamente. Es wurde auf einen möglichst frühzeitigen Beginn der Implementierung gedrängt um den nationalen Parlamenten eine reibungslose Ausübung der neuen Rechte zu ermöglichen. Die Bedeutung eines schnellen und frühzeitigen Informationsaustausches wurde betont, insbesondere unter Nutzung informeller Kontakte zwischen den Ständigen Vertretern der Parlamente in Brüssel sowie einer effizienten Nutzung der Internetplattform IPEX¹². Daneben wurde über parlamentarische Beteiligung an europäischem Krisenmanagement sowie an der Arbeit der Reflektionsgruppe 'Europa 2030' diskutiert.¹³ Im Dezember 2009 fand in Stockholm auf Anregung des Schwedischen Riksdag ein außerplanmäßiges Treffen der EU-PPK zum Thema „Preparing for the Lisbon Treaty“ statt. Schwerpunkte der Diskussion waren die Themen: Mittel und Verfahren für einen intensivierten Informationsaustausch und eine effektive Kontrolle von EU-Angelegenheiten, die effektive Koordination interparlamentarischer Treffen, die zukünftige Rolle der EU-PPK sowie das Monitoring des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die Schaffung neuer Institutionen oder Strukturen wurde abgelehnt. Um die vorgesehene Intensivierung der interparlamentarischen Zusammenarbeit zu erreichen sollten vielmehr bestehende Foren genutzt und gegebenenfalls weiterentwickelt werden. Betont wurde die Bedeutung einer breiteren Einbindung nationaler Fachausschüsse sowie von pragmatischer, informeller und bürokratie-armer Zusammenarbeit.¹⁴ Die Diskussionen sollten in Vorbereitung des nächsten Treffens im Mai 2010 in Stockholm als 'kontinuierlicher Prozess' unter möglichst breiter Einbindung aller nationaler Parlamente mit der Erarbeitung eines Reports durch den Schwedischen Riksdag weitergeführt werden. Im Zentrum der Vorschläge steht dabei der Entwurf neuer Richtlinien für die EU-PPK, aber auch Überlegungen zur zukünftigen Rolle der COSAC.¹⁵

10 Für eine Übersicht über die unterschiedlichen Systeme und Aktivitäten insbesondere von 2008-2010 vgl. COSAC: 9th – 13th Bi-annual Reports, online unter: <http://cosac.eu/en/documents/biannual/>.

11 Vgl. EU-PPK: Conclusions, Lissabon 2008.

12 <http://www.ipex.eu>.

13 Vgl. EU-PPK: Conclusions, Paris 2009.

14 Vgl. EU-PPK: Synthesis of discussion, Außerplanmäßiges Treffen, Stockholm 2009.

15 Schwedischer Riksdag: Proposal for amendment of the Guidelines for the Conference of Speakers of EU Parliaments, Stockholm 2010. Vgl. Dazu auch COSAC: The future role of COSAC, in: 13th Bi-annual Report, 2010, S. 32-61.

Die drei COSAC-Treffen im Berichtszeitraum befassten sich in ihren Diskussionen und Stellungnahmen mit einer breiten Palette aktueller Themen. Aus gegebenem Anlass standen die Wirtschafts- und Finanzkrise, aber auch Klimawandel und Energiesicherheit ganz oben auf den Agenden. Debattiert wurde weiterhin die EU-Nachbarschaftspolitik, das Stockholm Programm sowie die Jährliche Strategieplanung der Kommission. Ein zentraler Baustein der COSAC Aktivitäten war die Planung, Durchführung und Auswertung der Testläufe der Subsidiaritätskontrolle. Weitere wichtige Themen waren die konkrete Ausformung der Aufsicht über Europol und Eurojust sowie die Anpassung der interparlamentarischen Zusammenarbeit an die Neuerungen des Lissabon Vertrags. Zudem wurde – vorerst bis Dezember 2011 – die Fortsetzung der Ko-Finanzierung des ständigen COSAC-Sekretariats durch die nationalen Parlamente sowie des kostenlosen Bereitstellens von Räumlichkeiten durch das Europäische Parlament beschlossen.¹⁶

In der Praxis stellen zahlreiche Treffen zu spezifischen Themen bzw. Treffen von Fachausschüssen das Zentrum interparlamentarischen Informationsaustausches und Kooperation dar.¹⁷ Die weitere Entwicklung und Rolle dieser Treffen wurde zuletzt intensiv diskutiert. Dabei betonte die EU-PPK die Bedeutung von Fachausschusstreffen insbesondere für eine koordinierte und effektive Kontrolle des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Insgesamt sollten insbesondere Treffen von Fachausschüssen regelmäßiger stattfinden bei gleichzeitiger Reduzierung ihrer Gesamtzahl.¹⁸ Das Europäische Parlament betonte die Entwicklung eines Netzwerks von Fachausschüssen, die sich auf seine Einladung hin regelmäßig im Rahmen von so genannten gemeinsamen Fachausschüssen treffen sollen. Gemeinsame interparlamentarische Treffen lehnte das Europäische Parlament dagegen wegen ihrer zu allgemeinen Diskussionen eher ab.¹⁹

Nach der Eröffnung des Büros des spanischen Parlaments im Januar 2010 sind Ständige Vertreter nationaler Parlamente aller Mitgliedstaaten – außer Malta – vor Ort in Brüssel. Ihre Bedeutung hat im Berichtszeitraum weiter zugenommen. Die Neuerungen des Lissabon Vertrags rücken besonders ihren informellen und kontinuierlichen Informationsaustausch mit den übrigen nationalen Parlamenten und den EU-Institutionen sowie den zusätzlichen und direkten Informationskanal aus Brüssel in den Vordergrund.²⁰

Zum Europäischen Parlament bestehen sowohl innerhalb der dargestellten Strukturen als auch darüber hinaus vielfältige Beziehungen.²¹ Am 7. Mai 2009 wurden vom Europäischen Parlament durch die auf dem Brok-Report beruhende „Entschließung über die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon“ die formale Grundlage an die veränderten Gegebenheiten angepasst. Darin betont das Europäische Parlament die neue eigenständige

16 Weitere Informationen unter: <http://www.cosac.eu/en/meetings/>.

17 Für Informationen zu einzelnen Treffen vgl. IPEX-Kalender der interparlamentarischen Zusammenarbeit unter: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/calendar>.

18 Vgl. EU-PPK: Synthesis of discussion, Stockholm 2009.

19 Vgl. Europäischen Parlament: Entschließung vom 7. Mai 2009 zu der Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon, 2008/2120(INI).

20 Für eine vergleichende Darstellung ihrer jeweiligen Funktionen und Aufgaben vgl. COSAC: Representatives of National Parliaments to the EU, in: 11th Bi-annual Report, 2009, S. 23-39.

21 Vgl. u.a. Europäisches Parlament: Beziehungen zu nationalen Parlamenten, <http://www.europarl.europa.eu/webnp/>; Andreas Maurer: Mehrebenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon, in: Stefan Kadelbach: Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, Baden-Baden 2009, S. 19-58.

Rolle der nationalen Parlamente und regt als eine zentrale Neuerung die Entwicklung eines gemeinsamen prä- und postlegislativen Dialogs sowie eine Neugestaltung der interparlamentarischen Veranstaltungen an. Die Anpassung der Verfahrensregeln des Europäischen Parlaments im November 2009 gemäß den Vorschlägen des Martin-Reports sowie die angestrebte Neufassung der EU-PPK Richtlinien komplettieren diese Neuerungen.

Fazit

Die angestrebte Stärkung der nationalen Parlamente durch den Lissabon Vertrag birgt das Potential zur Verringerung des parlamentarischen Demokratiedefizits, wenn auch auf Kosten erhöhter Komplexität und Intransparenz der Entscheidungsabläufe. Angesichts der fortbestehenden Schwierigkeiten hinsichtlich Arbeitsaufwand, Expertise und interparlamentarischer Kooperation bleibt unklar und umstritten, in wie weit die neuen Rechte und besonders das Frühwarnsystem in der Praxis tatsächlich zu einer Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente führen werden. Zu bedenken ist die hohe Arbeitsbelastung der Parlamente, dass formal keine Überarbeitung erzwungen werden kann und dass das Subsidiaritätsprinzip sehr wagen ist. Ein Schlüssel – und potentielles Hindernis – für eine effektive Nutzung des Systems ist der Ausbau der interparlamentarischen Kooperation um beispielsweise innerhalb der bestehenden Acht-Wochen-Frist eine ausreichende Zahl an parlamentarischen Stellungnahmen überhaupt erreichen zu können. Optimistisch betrachtet könnte dieses System eine direkte politische Wirksamkeit entfalten, wenn in ausgewählten Einzelfällen eine hohe Anzahl der Parlamente sich gegen einen Gesetzgebungsvorschlag aussprechen und dies von den EU-Institutionen nur schwer ignoriert werden kann. Zudem wird vielfach als wahrscheinlicher indirekter Effekt eine weitere Stärkung der allgemeinen Europafähigkeit der nationalen Parlamente erwartet. Bezüglich der Subsidiaritätsklage bleibt abzuwarten ob die teils befürchteten hohen politischen Folgekosten und Verzögerungen des Gesetzgebungsprozesses tatsächlich eintreten werden. Eine Gefahr liegt in einer möglichen Instrumentalisierung der neuen Regelungen durch die Regierungen. Zentral für eine effektive Nutzung der neuen Möglichkeiten ist daher Selbstverständnis und Selbstwahrnehmung der Parlamente hinsichtlich ihrer Rolle gegenüber der Exekutive und den EU-Institutionen. Kontrollbewusste Parlamente werden ihre Rechte gänzlich anders wahrnehmen als eher an Konsens interessierte Mitwirkungsparlamente.

Weiterführende Literatur

- Gavin Barrett (Hrsg.): *National Parliaments and the European Union. The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin 2008.
- Andreas Maurer: *Mehrebenen Demokratie und Mehrebenenparlamentarismus. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon*, in: Stefan Kadelbach: *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*, Baden-Baden 2009, S. 19-58.
- John O'Brennan/Tapio Raunio: *National Parliaments within the enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?*, Routledge 2007.
- Tapio Raunio: *National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research*, in: *Journal of Legislative Studies*, 4/2009, S. 317-334.
- Wolfgang Wessels/Cyril Gläser: *National Parliaments in the EU Multi-level System: will Lisbon represent a turn?*, in: *The Cyprus Yearbook of International Relations 2008-2009*, Nikosia 2009, S. 53-74.