

Nationale Parlamente

Claudia Heffler

Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Lissabonner Vertrag wird auch als „Vertrag der Parlamente“ bezeichnet. Durch den Ausbau der parlamentarischen Beteiligung soll das seit den 1990ern vielfach konstatierte Demokratiedefizit der EU gelindert werden. Erstmals werden die nationalen Parlamente an prominenter Stelle im Vertragstext selbst aufgeführt und erhalten gemeinsam die Möglichkeit Gesetzesvorschläge der Kommission in Revision gehen zu lassen. Nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags stellt sich gerade auch im Angesicht der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise die Frage, ob und wie die Parlamente die entsprechenden Vertragsinhalte für sich nutzen. Auch für die Forschung stellt sich die Aufgabe darin, das tatsächliche Verhalten der Parlamente zu beobachten und zu erklären.¹ Werden die Parlamente sich als Mitspieler im EU-System etablieren, als national-staatliche „Wachhunde“ über das Subsidiaritätsprinzip entpuppen oder weiterhin der EU geringe Aufmerksamkeit schenken?

Subsidiaritätskontrolle und politischer Dialog mit der Kommission

Als wichtigste Neuerung des Lissabon-Vertrags gilt die Einführung des „Frühwarn-Mechanismus“, der den nationalen Parlamenten die Möglichkeit einräumt, sich bereits im prä-legislativen Verfahren aktiv einzubringen.² Binnen von acht Wochen nach der Übermittlung eines Gesetzesvorschlags durch die Kommission können die insgesamt 40 nationalen Kammern bzw. Parlamente der 27 Mitgliedsländer eine begründete Stellungnahme abgeben. Je Mitgliedstaat stehen zwei Stimmen zur Verfügung, sodass in Zweikammersystemen jede Kammer eine Stimme hat. Als Wächter über das Prinzip der Subsidiarität können sie mit einem Drittel ihrer Stimmen die „gelbe Karte“³ ausspielen und die Kommission zur Überprüfung der Gesetzesinitiative anweisen. Mit der einfachen Mehrheit der Stimmen wird die „orange Karte“ vergeben. In diesem Fall entscheidet der Ministerrat mit 55% seiner Mitglieder oder das Europäische Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen über das Beibehalten oder Zurückweisen des Vorschlags der Kommission. Abbildung 1 veranschaulicht den Ablauf des „Frühwarn-Mechanismus“.

Die Kommission sieht die Subsidiaritätskontrolle als Teil des „politischen Dialogs“ mit den nationalen Parlamenten, den Kommissionspräsident Barroso in 2006 initiiert hat. Die Kommission übermittelt den Parlamenten Entwürfe für Gesetzgebungsakte, Konsultationsdokumente, sowie das jährliche Rechtsetzungsprogramm. Mit dem Lissabonner Vertrag wurde diese bislang freiwillige Initiative der Kommission nunmehr zur Informationspflicht

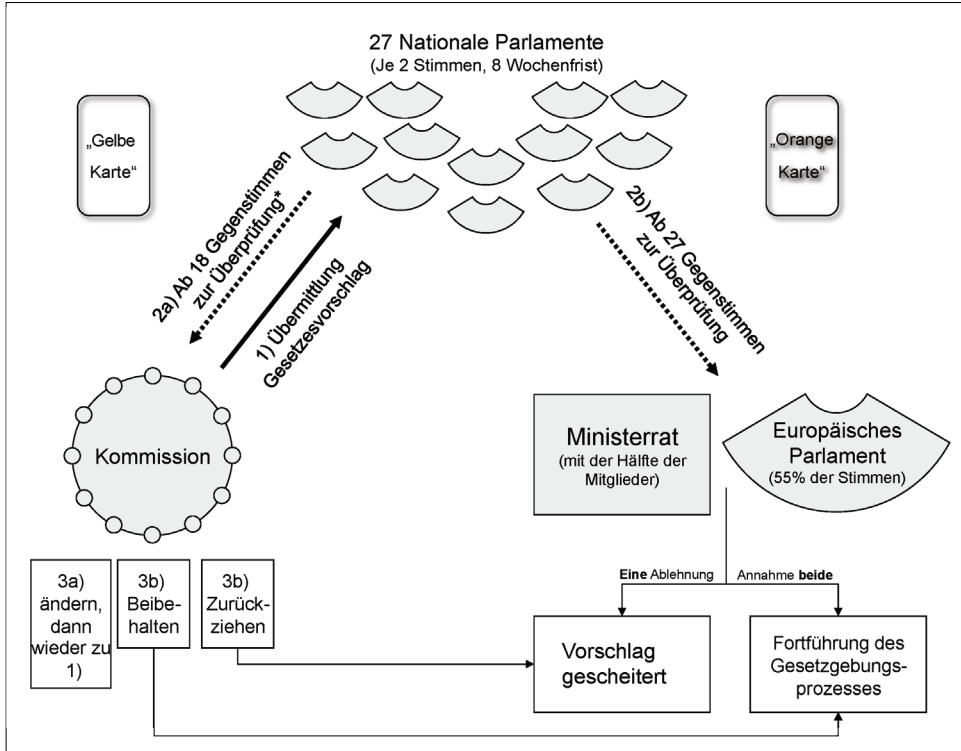
1 Um diese Lücke zu schließen, hat das Juli 2011 initiierte Forschungsprojekt „Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty“ der Universitäten in Cambridge, Köln, Maastricht und Paris es sich zur Aufgabe gestellt, die Umsetzung der rechtliche Vorgaben zu den nationalen Parlamenten im EU-System zu erfassen: <http://opal-europe.org>

2 Protokoll (No. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, Artikel 6, 7.

3 Die notwendige Stimmenanzahl für die „gelbe Karte“ ist auf ein Viertel (14) reduziert, wenn es sich um einen Vorschlag zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt.

gegenüber den Parlamenten. Die nationalen Parlamente können zu Schriftstücken der Kommission auch über den Subsidiaritätskontrollmechanismus hinaus ihre Meinung äußern. Die Subsidiaritätskontrolle steht den Parlamenten allerdings nur zu den „Entwürfen eines Gesetzgebungsakts“ zu, die nicht den ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Union zugeordnet sind.

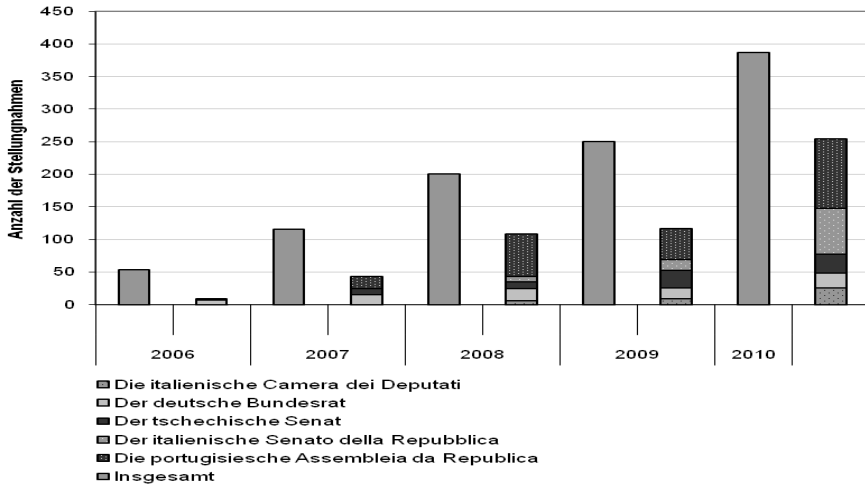
Abb.1: Zum Ablauf des „Frühwarn-Mechanismus“ der Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente (eigene Darstellung)



* Für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind nur 14 Gegenstimmen notwendig.

Seit Beginn des „politischen Dialogs“ der Parlamente mit der EU-Ebene in 2006 ist die Zahl der Stellungnahmen kontinuierlich gestiegen. In 2010 verzeichnete die Kommission mit 387 Meinungsäußerungen 55% mehr Stellungnahmen der Parlamente als im Vorjahr. In 2011 sind bis Ende Mai bereits 250 Stellungnahmen eingegangen. Dabei fällt die Beteiligung der jeweiligen Parlamente bzw. Kammern sehr unterschiedlich aus: Die fünf aktivsten Kammern in 2010 – die Versammlung des portugiesischen Einkammer-Systems, der italienische und tschechische Senat, sowie die italienische Abgeordnetenversammlung und der deutsche Bundesrat – produzieren zwei Drittel der Stellungnahmen. Während im letzten Jahr ein Drittel der Kammern sich aktiver eingebracht haben, ist bei einem weiteren Drittel das Beteiligungsniveau konstant geblieben und im letzten Drittel sogar gesunken. Der spanische Senat und der slowenische Staatsrat haben sich seit Beginn des politischen Dialogs in 2006 noch nicht beteiligt.⁴ Die folgende Abbildung veranschaulicht die gestiegene Beteiligung der Parlamente am „politischen Dialog“ der Kommission und verdeutlicht die ungleichmäßige Verteilung auf die einzelnen Kammern bzw. Parlamente.

Abb. 2: Beteiligung der nationalen Parlamente im „politischen Dialog“ mit der Kommission. Anteil der 2006 bis 2010 aktivsten Parlamente



Quelle: eigene Darstellung nach den Daten der Jahresberichte der Kommission 2008-2010 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten.

Die insgesamt steigende Beteiligung am politischen Dialog mit der Kommission zeigt, dass einige Parlamentarier die Relevanz von EU-Themen stärker wahrnehmen. Es gibt jedoch zwei Hürden, die vermeiden, dass sich diese gestiegene Aufmerksamkeit auch in die effektive Nutzung des „Frühwarn-Mechanismus“ übersetzt. Zum einen sind die Schwerpunkte der Parlamente in der Reaktion auf Kommissionsdokumente breit gefächert. Die meisten Vorschläge erhalten ein bis drei Stellungnahmen. Nur zehn der Gesetzesentwürfe in 2010 lösten eine Reaktion von jeweils sechs oder mehr Kammern aus. Zum anderen bildet die Nutzung des Subsidiaritätskontrollmechanismus im Rahmen des politischen Dialogs die Ausnahme: In 2010 waren unter 10% der Meinungsäußerungen zu Kommissionsdokumenten auf das Subsidiaritätsprinzip bezogen.⁵ Somit wurde bis August 2011 noch zu keinem Vorschlag der Kommission die „gelbe Karten“ von mindestens 18 Gegenstimmen im Sinne des Subsidiaritätskontrollmechanismus von den Kammern bzw. Parlamente ausgespielt.

Während selbst mit einer „gelben“ oder „oranen Karte“ keine rechtlich bindende Vetomacht verbunden ist, haben die nationalen Parlamente seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages zudem die Möglichkeit der Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof: Ein Parlament kann über die Regierung des Mitgliedstaats eine Nichtigkeitsklage aufgrund der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips veranlassen und damit dann gegebenenfalls einen Gesetzesakt endgültig zum Scheitern zu bringen. Die Möglichkeit der *ex-post* Subsidiaritätsklage verleiht den „Frühwarnungen“ der Parlamente mehr Gewicht. Doch wurde noch nicht in allen Mitgliedstaaten ein Verfahren zur Subsidiaritätsklage etabliert. Bis Ende 2010 wurde das neue Instrument der Subsidiaritätsklage eines Parlaments vor dem Europäische Gerichtshof noch nicht angewendet.⁶

4 Vgl. Europäische Kommission: Jahresbericht 2010 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, KOM(2011) 345 endg., Brüssel, 10.06.2011.

5 Vgl. Europäische Kommission: Jahresbericht 2010 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, KOM(2011) 345 endg., Brüssel, 10.06.2011, S. 6.

Interparlamentarische Kooperation

Die interparlamentarische Kooperation ist ein relevanter Faktor, um die durch den Lissabonner Vertrag eingeführten Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente auszuschöpfen.⁷

Ein wichtiger Rahmen der Koordinierung der EU-Politik der Parlamente ist die „Konferenz der Europaausschüsse der EU-Mitgliedstaaten“ (im Folgenden mit dem gängigen französischen Akronym „COSAC“ bezeichnet). Die COSAC fördert vor allem, den Austausch von Informationen und Best Practice zwischen den nationalen Parlamenten. Dabei standen im vergangenen Jahr neben den Verfahren des Lissabonner Vertrags auch wirtschaftspolitische Fragen im Fokus.

Im Vorlauf zum Lissabon-Vertrag wurden durch COSAC koordinierte Subsidiaritäts-Tests als Erprobung des neuen „Frühwarn-Mechanismus“ durchgeführt. Die Budapester Konferenz (29.-31.5.2011) nahm von weiteren direkt durch COSAC initiierten Subsidiaritäts-Test Abstand, vereinbarte jedoch eine Anpassung der COSAC-Treffen an den Rhythmus des europäischen Gesetzgebungs-Zyklus. Die COSAC-Termine sollen zeitlich auf die Erarbeitung bzw. Publikation des Jahresarbeitsprogramms der Kommission abgestimmt werden. Zudem ist eine *ex-ante* Debatte des Arbeitsprogramms der Kommission auf dem Frühjahrstreffen vorgesehen und die Abgleichung der Prioritäten in der Überprüfung der von der Kommission geplanten Gesetzesentwürfe auf der Konferenz des zweiten Halbjahres.⁸ Durch diesen frühzeitigen Austausch zu den nationalen Prioritäten sollte sich die Chance erhöhen, Mitstreiter für den „Frühwarn-Mechanismus“ zu mobilisieren, um innerhalb der 8-Wochen-Frist mit ausreichender Stimmzahl reagieren zu können.

Thematisch stand die COSAC im Mai 2011 ganz im Zeichen der Koordination der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten. Es wurden Methoden der parlamentarischen Einflussnahme auf das „Europäische Semester“⁹ und die Bewertung der „Europa 2020“-debatte diskutiert. Da die nationalen Parlamente in der Regel die Budget-Hoheit haben, sind die EU-Empfehlungen im Rahmen des „Europäischen Semesters“ ein entscheidender Eingriff in deren Gestaltungsfreiheit. Bei der Evaluierung der „Europäischen Semesters“ wird das Dilemma zwischen der notwendigen Koordination und Transparenz der nationalen Haushalte und dem Schutz der nationalen Autonomie deutlich.¹⁰

Im Berichtszeitraum haben neben der COSAC eine Reihe von interparlamentarischen Treffen zur wirtschaftspolitischen Koordination stattgefunden, wie dem Treffen der Vorsitzenden der nationalen Haushaltsausschüsse am 24. und 25. Februar 2011, den Sitzungen der Fachausschüsse am 15. März 2011 und am 13. April 2011, die das „Europäische Semester“ zum Thema hatten und vom Europäischen Parlament initiiert wurden. Auf der jährlichen Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten am 4. und 5. April 2011 wurde darauf hingewiesen, dass die Rolle der nationalen Parlamente im „Europäischen Semester“ noch

6 Gerichtshof der Europäischen Union: Jahresbericht 2010. Überblick über die Tätigkeit des Gerichtshofs, des Gerichts und des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, Luxemburg 2011, S. 11-16.

7 Vgl. Ian Cooper: The Watchdogs of Subsidiarity, in: Journal of Common Market Studies 44/2006, S. 281-304, hier S. 283, Sonia Piedrafita/ Theo Jans: The Role of National Parliaments in European Decision-Making, in: EIPA Scope, 1/2009: S. 19-26, hier: S. 24.

8 Vgl. COSAC: Conclusions of the XLV COSAC, 2011.

9 Im Rahmen des „Europäische Semesters“ wurden zum ersten Mal in 2011 die nationalen Haushaltspläne bereits ein halbes Jahr vor der Verabschiedung durch die nationalen Parlamente der Kommission vorgelegt werden, um die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts besser überwachen zu können.

10 Vgl. COSAC: 15th Bi-annual Report, 2011.

spezifiziert werden muss.¹¹ Die Entwicklungen des letzten Jahres haben gezeigt, dass die nationalen Parlamente bemüht sind durch die Kooperation im Rahmen der COSAC bereits zu einem frühen Zeitpunkt auf die EU-Politikgestaltung einzuwirken. Es bleibt abzuwarten, ob durch den frühzeitigen Austausch zu den Prioritäten in der Subsidiaritätskontrolle der „Frühwarn-Mechanismus“ besser zum Tragen kommt. Der interparlamentarische Austausch ist darüber hinaus als Informationskanal dienlich, um sich unabhängig von der nationalen Exekutive über EU-Initiativen zu informieren.

Kontrolle der eigenen Regierung

Die traditionelle Parlamentsfunktion der Überprüfung der Regierungstätigkeit ist für den Bereich der EU schwieriger als in der Innenpolitik. Gerade für EU-Themen wiegt die Informations-Asymmetrie zwischen Exekutive und Legislative besonders schwer, da die nationalen Parlamente in der EU-Architektur von der aktiven, direkten Partizipation in der Entscheidungsfindung ausgeschlossen sind.¹² Der Einfluss eines nationalen Parlaments variiert je nach den formalen Vorgaben zur Informationspflicht der Regierung sowie bezüglich der Frage, ob Minister in EU-Verhandlungen durch ein Mandat des Parlaments gebunden sind.¹³

Die Ausgestaltung der Informationspflicht der Regierung gegenüber den Parlamenten, die im Lissabon-Vertrag sowie im nationalen Verfassungsrecht verankert ist,¹⁴ sieht der deutsche Bundestag kritisch. Aus Anlass der Regierungsverhandlungen zum Euro-Stabilitätsmechanismus hat eine Fraktion der Opposition im Juli 2011 vor dem Bundesverfassungsgericht Klage eingereicht mit einer Rüge zum Informationsmangel zu weit reichenden finanziellen Entscheidungen.¹⁵ Aber auch die Regierungsfraktion hat in einem Entschließungsantrag vom 10. Juni 2011 den mageren Informationsfluss von der Regierung zum Parlament angeprangert.¹⁶ Der Europaausschuss des Bundestages berät derzeit über einen Evaluierungsbericht zu der Frage, inwiefern die Bundesregierung ihren Informationspflichten nachkommt.

Im deutschen Grundgesetz enthaltene „weiche“ Sanktionen, wie das Recht die Regierung zur Rechtfertigung ihrer Entscheidungen aufzufordern, wären wesentlich effektiver unter Herstellung einer breiten Öffentlichkeit.¹⁷ Nach wie vor vermeiden aber die Fraktionen im Bundestag, Fragen der EU-Politik in Plenar-Sitzungen zu debattieren. Auch das Scheitern der COSAC-Initiative einer „Europäischen Woche“, in der zeitgleich EU-The-

11 Vgl. Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten: Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Brüssel 2011.

12 Vgl. Andreas Maurer: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten*, 2002; Philipp Norton: *National Parliaments and the European Union*, 1996.

13 So in Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen (Sejm), Slowakei und Slowenien. Vgl. COSAC: 8th Bi-annual Report, 2007. Für eine Übersicht zu weiteren Kriterien, die die Stärke eines Parlaments gegenüber ihrer Regierung zu EU-Themen determinieren, vgl. Andreas Maurer: *National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change?*, in: Andreas Maurer/ Wolfgang Wessels: *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, 2001, S. 27-75, hier S. 67-72.

14 Artikel 61d S.4 AEUV, sowie Artikel 23 (2) des deutschen Grundgesetzes.

15 Vgl. „Eurokrise: Grüne wollen Informationsrechte in Karlsruhe einklagen“, *Euractive* (26.5.11), <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/esm-grne-wollen-informationsrechte-in-karlsruhe-einklagen-004873>.

16 Vgl. Deutscher Bundestag: Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP zur Regierungserklärung betr. Stabilität der Eurozone sichern – Reformkurs in Griechenland vorantreiben, (BT – DRS 17/6163), 10.06.2011.

17 Vgl. Katrin Auel: 'Servants of the People' or 'Masters of the Government'? Explaining Parliamentary Behavior in EU Affairs, Paper for presentation at the 11th Biennial Conference of the European Union Studies Association, April 2009: S. 21.

men in allen nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten debattiert werden sollten, deutet auf die Vermeidung einer medienwirksamen Inszenierung hin.¹⁸

Zu Bedenken bleibt zudem, dass die Kontrolle der eigenen Regierung nur insofern Folgen hat, als die nationale Exekutive auf EU-Ebene über Letzt-Entscheidungsmacht verfügt. Mit dem Ausbau des Entscheidungsmodus der Qualifizierten Mehrheit im Rat und Einbeziehung des Europäischen Parlaments im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ durch den Lissabon-Vertrag verliert auch die Kontrolle der nationalen Regierung an Relevanz. Wird die Regierung eines Mitgliedstaats in den EU-Verhandlungen überstimmt, so bleibt die Kontrolle des Parlaments über die Regierungsposition weitgehend wirkungslos für den Verhandlungsausgang.

Fazit

Die Neuerungen des Lissabonner Vertrages wurden als Stärkung der nationalen Parlamente angelegt, um das seit den 1990ern vielfach bemängelte Demokratiedefizit der EU zu lindern. Die Frage nach einem Ende der „De-Parlamentarisierung“ des EU-Systems kann jedoch noch nicht endgültig beantwortet werden.

Die aktuelle Bedrohung der Autonomie der Parlamente im Haushaltsrecht durch die Euro-Krise scheint Ansporn zu sein, der Überprüfung von geplantem Sekundärrecht auf EU-Ebene mehr Aufmerksamkeit zu schenken: sowohl im direkten Kontakt mit der Kommission als auch durch die Kontrolle der eigenen Regierung. Deutscher Bundestag und Bundesrat scheinen die durch das BVG-Urteil zum Lissabonner Vertrag¹⁹ zugeschriebene „Integrationsverantwortung“ durch ein aktives Eintreten für die eigenen Rechte besser zu erfüllen. Dabei zeigen die Klagen über Informationsmangel jedoch nicht nur Engagement für mehr Beteiligung, sondern auch die derzeitige Schwäche.

So kann im Blick auf die nationalen Parlamente der EU sicher nicht von einer „virtuellen dritten Kammer“²⁰ im Sinne eines einheitlichen und kraftvollen Auftretens der nationalen Parlamente gesprochen werden. Der „Frühwarn-Mechanismus“ als Kerninnovation des Lissabon-Vertrages zum Einfluss der nationalen Parlamente blieb weitgehend ungenutzt.

Weiterführende Literatur

Tapio Raunio: The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System, in: *Journal of European Integration*, 33/2011, S. 303-321.

Cyril Gläser: Nationale Parlamente, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: *Europa von A bis Z*, Taschenbuch der Europäischen Integration, 2011, S. 306-309.

Carin Sprungk: How Policy-Shaping Might (Not) Affect Policy-Taking: The Case of National Parliaments in the European Union, in: *Journal of European Integration*, 33/2010, S. 323-340.

18 Vgl. COSAC 14th Bi-annual Report, 2011, S. 34-35.

19 Vgl. BVerfG, 30.06.2009, 2 BvE 2/08.

20 Vgl. Cooper: *The Watchdogs of Subsidiarity?*, 2006: S. 283.