

Nationale Parlamente

Claudia Hefftlér

Bei den letzten Vertragsänderungen zum Vertrag von Lissabon (2009) zeigte sich ein hoher Konsens, den Parlamentarismus in Europa zu stärken. Nationalen Parlamenten wurde vor allem durch den so genannten „Frühwarnmechanismus“ eine neue Möglichkeit der Einflussnahme im direkten Kontakt mit der Kommission eröffnet. Eine gegenläufige Entwicklung entsteht jedoch durch die andauernde Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa. Sie verschärft das viel beschworende „demokratische Defizit“ der Europäischen Union. Durch die weitreichenden finanziellen Unterstützungsmaßnahmen für in Not geratene Euro-Mitgliedsländer, die unter großem Zeitdruck in intergouvernementalen Verhandlungen auf EU-Ebene verabschiedet werden, wird fundamental in das Budgetrecht der Parlamente eingegriffen.¹

Für Forschung und Praxis stellt sich weiterhin – und noch viel dringlicher – die Frage, welche Rolle nationale Parlamente im EU-System einnehmen sollen, um die Gemeinschaftsentscheidungen demokratisch zu legitimieren. Helfen die vertraglichen Innovationen des Lissabonner Vertrags nationalen Parlamenten zu wirksamem Einfluss auf EU-Ebene? Können Parlamente ihre klassische Funktion der Kontrolle der Exekutiven in EU-Angelegenheiten angemessen erfüllen?

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 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 können sie eine „gelbe Karte“³ vergeben und die Kommission zur Überprüfung der Gesetzesinitiative veranlassen. 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.

Zusätzlich zum „Frühwarn-Mechanismus“ haben die Parlamente die Möglichkeit, sich am „politischen Dialog“ mit der Kommission zu beteiligen. Seit 2006 sind sie eingeladen, informell eine Stellungnahme an die Kommission zu schicken, um ihre Position zu einem

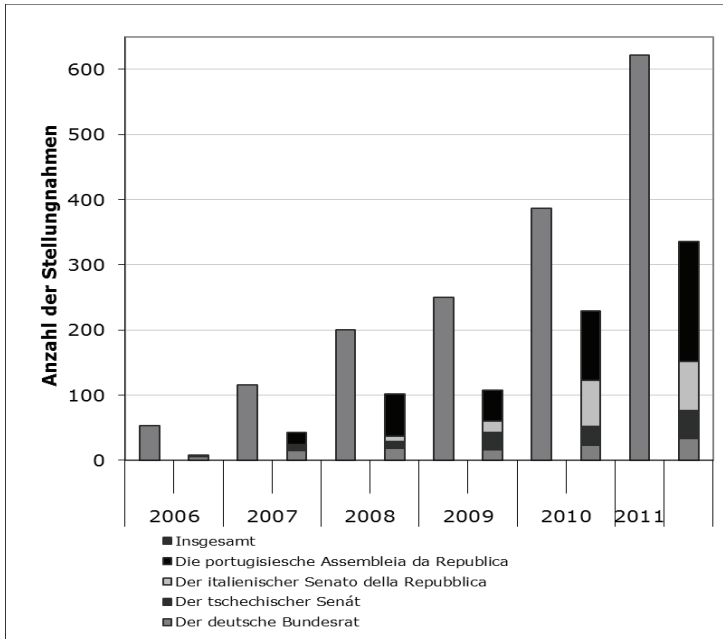
1 Ruth Fox spitzt diesen Gedanken zu auf die folgende Fragestellung „What is the point of a parliament if this crucial role [of budget control] is stripped away?“, siehe Ruth Fox: Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the ‘Assises’?, in: Parliamentary Affairs 65/2012, S. 463-469, hier S. 465.

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.

Gesetzesvorschlag darzulegen. Wie die folgende Graphik zeigt, ist die Teilnahme am politischen Dialog seit der Einführung kontinuierlich gestiegen.

Abb 1: Beteiligung der nationalen Parlamente am „politischen Dialog“ mit der Kommission. Anteil der drei aktivsten Parlamente in 2011 und des deutschen Bundesrats



Quelle: eigene Darstellung nach den Daten der Jahresberichte der Kommission 2008-2011 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten.

Unklar ist jedoch noch immer, welchen konkreten Einfluss der „politische Dialog“ auf den anschließenden Politik-Zyklus oder auch nur auf die Position der Kommission hat. Die Parlamente scheinen diese Frage unterschiedlich zu bewerten, wie die ungleiche Anzahl von Stellungnahmen zeigt: 184 in Portugal, 76 im Senato della Repubblica Italiens sowie 43 des tschechischen Senats; im Gegensatz zur völligen Enthaltung von vier Parlamenten (von Estland, Slowenien, der Slowakei und Ungarn). Für Deutschland zeigt sich, wie auch in anderen Ländern, eine wesentlich höhere Aktivität des Bundesrates als des Bundestags. Die intensivere Beteiligung der zweiten Kammern im politischen Dialog erklärt sich aus dem Umstand, dass diese in der Regel nicht die nationale Regierung stützen müssen, und somit problemloser von der Regierungsposition abweichende Stellungnahmen abgeben können.

Die sehr variierende Aktivität der Kammern und Parlamente verhindert eine effektive Nutzung des formalisierten „Frühwarnmechanismus“. Zudem ist die Zeitspanne von acht Wochen für eine begründete Stellungnahme knapp bemessen. Bei hoher Motivation eines Parlaments ist diese Frist zwar ausreichend, um eine eigene Position zu verabschieden. Jedoch ist die darüber hinaus notwendige Koordinierung mit einem Drittel der anderen Parlamente schwer umsetzbar.

Erstmals seit Einführung dieses Instruments vor zweieinhalb Jahren ist es nationalen Parlamenten im Mai 2012 gelungen, die erforderliche Anzahl begründeter Stellungnahmen

für eine „gelbe Karte“ zu erreichen. Beim Gesetzesvorschlag der Kommission zur Gewichtung von Streikrechten und Unternehmerfreiheiten im EU-Binnenmarkt, als Monti-II Regulierung¹ bekannt, gaben zwölf Parlamente² eine begründete Stellungnahme ab.³ Damit erreichten sie 19 Stimmen. Die Kommission hat am 11. September 2012 diesen Gesetzesvorschlag zurückgezogen.⁴

Die „gelbe Karte“ der Parlamente hat juristisch gesehen zwar keine Veto-Wirkung, jedoch erzeugt sie Aufmerksamkeit. Auch Ministerrat und EP, die in diesem speziellen Gesetzgebungsverfahren beide Veto-Positionen haben, stehen politisch unter erhöhtem Druck, auf die Vorbehalte der Parlamente einzugehen.

Sowohl von Seiten der Parlamente als auch der Kommission scheint der „Frühwarn-Mechanismus“ inzwischen mehr als politisches, denn als juristisches Instrument verstanden zu werden. So sagt der Sprecher der Kommission für inter-institutionelle Angelegenheiten, Antonio Gravili, in Bezug zur Monti-II-Regulierung: „The issue here is that subsidiarity is a political concept rather than a judicial one.“⁵

Interparlamentarische Kooperation

Der Lissabon-Vertrag trägt der interparlamentarischen Kooperation Rechnung, indem die „Konferenz der Europaausschüsse der EU-Mitgliedstaaten“ (in der Regel mit dem französischen Akronym „COSAC“ bezeichnet) erstmals vertraglich erwähnt wird.⁶ Die interparlamentarische Kooperation wird in der Literatur häufig als „missing link“ bei der Beteiligung der nationalen Parlamente im EU System gesehen.⁷ Jedoch bilden die große Heterogenität von 40 nationalen Kammern sowie dem Europäischen Parlament (EP), ihre Kompetenzüberschneidungen und Interessenkonflikte eine erhebliche Einschränkung für effektiven Informationsaustausch oder der Koordinierung gemeinsamer Standpunkte.

Crum und Fossum haben das Konzept des „Multi-level Parliamentary Field“ für das EU-System entworfen.⁸ Das Konzept besagt, dass die parlamentarische Kontrolle und demokratische Legitimation von EU-Entscheidungen im Zusammenspiel der regionalen, nationalen und supranationalen Ebenen verstanden werden muss. Während in diesem Bild das normative Ideal einer demokratischen Legitimierung durch gewählte Repräsentanten

- 1 Europäische Kommission: Vorschlag für Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit, KOM(2012) 130 endg., Brüssel, 21.3.12.
- 2 Das dänische, finnische, lituanische, luxemburgische, maltesische, portugiesische und schwedische Parlament (Einkammersysteme); Sowie die ersten Kammern Polens, Belgiens, Großbritanniens und der Niederlande. Zudem die zweite Kammer Frankreichs.
- 3 Für den Fall der Monti-II Regulierung war die vertragliche Grundlage besonders dünn. Vertragliche Basis der Monti-II Regulierung ist Art. 352 TFEU, der der EU die Möglichkeit einräumt ihre Kompetenzen auf im Lissabon-Vertrag nicht vorgesehene Bereiche auszuweiten bei Einstimmigkeit im Rat und unter Zustimmung des Europäischen Parlaments. Obwohl Artikel 153 des Lissabon-Vertrag Streikrecht ausdrücklich als nationale Kompetenz definiert, begründet die Kommission im Falle der Monti-II-Regulierung die Ausweitung ihrer Kompetenzen durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.
- 4 Vgl. European Voice: 'Right to strike' law withdrawn, 13.09.2012, <http://www.europeanvoice.com/article/imported/right-to-strike-law-withdrawn/75103.aspx>.
- 5 EU Observer: National parliaments show 'yellow card' to EU law on strikes, 29.05.2012: <http://euobserver.com/851/116405>.
- 6 Vgl. Artikel 8c, c), EUV.
- 7 Vgl. Erik Miklin: Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and the Austrian Parliament: Empowering the opposition? 6th ECPR General Conference 2011, Reykjavik. Und Dirk Peters/Wolfgang Wagner/Nicole Deitelhoff: Parliaments and European security policy: Mapping the parliamentary field, in: European Integration online Papers 14/2010, S. 1-23.
- 8 Vgl. Ben Crum/John E. Fossum: The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU., in: European Political Science Review 1/2009: 249-271.

im kooperativen Zusammenspiel der Ebenen mitschwingt, stehen gerade nationale Parlamente und EP auch in Konkurrenz zueinander.¹

Ein gutes Beispiel für das ambivalente Verhältnis zwischen Konflikt und Kooperation von EP und nationalen Parlamenten waren die eineinhalbjährigen Verhandlungen zur Einrichtung der interparlamentarischen Konferenz, die der Lissaboner Vertrag zur Kontrolle von Europol und Eurojust in Artikel 8c EUV vorschreibt. In der jährlich stattfindenden „Konferenz der Parlamentspräsidenten“ wurde endlich ein Beschluss zur Ausgestaltung dieser Konferenz gefasst. Streitpunkt waren die Größe der Delegationen je Parlament, Ort, Vorsitz und Sekretariat der Konferenz.² Die Parlamentspräsidenten haben nun den Kompromiss gefunden, dem EP eine stärkere Delegation von 16 Europaparlamentariern bei jeweils sechs Teilnehmern je nationalem Parlament zuzugestehen. Jedoch werden Sekretariat, Ort und Vorsitz der Konferenz dem Parlament der rotierenden Ratspräsidenschaft überlassen.³

Die interparlamentarische Kooperation leidet an dem grundlegenden Problem, gemeinsame Positionen und gemeinsames Handeln entwickeln zu wollen, ohne an einzelstaatlicher Autonomie einzubüßen. Da die Konferenzen die Parlamentsmehrheiten nicht spiegelbildlich repräsentieren und keine bindenden Schlusserklärungen abgeben, kann hier höchstens von einem sehr indirekten Effekt die Rede sein. Hauptzugewinn der Teilnehmer bleibt der Informationsaustausch und das „Netzwerken“ der Parlamentarier der verschiedenen Mitgliedstaaten, das auch der Kontrolle der eigenen Regierung dienen kann.

Kontrolle der eigenen Regierung

Die traditionelle Parlamentsfunktion der Kontrolle der Regierungsaktivitäten ist für den Bereich der EU schwieriger zu erfüllen, als in der nationalstaatlichen 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 bei der Entscheidungsfindung ausgeschlossen sind.⁴

In der Forschungsliteratur werden die Informations- und die Beteiligungsrechte als die zwei wichtigsten Instrumente der parlamentarischen Kontrolle gewertet.⁵ Im europäischen Vergleich kann der Deutsche Bundestag in seiner rechtlichen Stellung gegenüber der Exekutive als starkes Parlament eingestuft werden.⁶ Die Auslegung der rechtlichen Vorgaben

1 Winzer et al. synthetisieren dieses Spannungsfeld in ihren Annahmen zu einer alturistischen (kooperativ) oder egoistischen Motivation (konfliktiv) von Parlamenten. Vgl. Thomas Winzen/Christilla Roederer-Rynning/Frank Schimmelfennig: Five Decades of Parliamentarization: The Evolution of the EU's Multi-level Parliamentary System, Conference Paper: 1st General Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments, Dublin, 24.-27. Juni 2012, S. 1-19.

2 Unklar war, ob die Konferenz gemäß dem Vorbild von COSAC organisiert werden sollte (§9, zu Protokoll 1, des TEU) oder sich allgemein auf interparlamentarische Treffen gemäß § 10 des Protokoll 1, des TEU bezieht. Während bei COSAC das EP kontinuierlichen Einfluss durch das COSAC Büro in seinen Räumlichkeiten hat und die Hälfte der Teilnehmer entsenden darf, ist das europäische Parlament nach § 10 lediglich proportional (rotierendes Sekretariat und Anzahl der Teilnehmer) zu den nationalen Parlamenten vertreten. Gerade das britische Parlament hat stark für letztere Variante argumentiert, da Verteidigungspolitik nicht in den Bereich des Europäischen Parlaments falle.

3 Vgl. Presidency Conclusions of the Conference of Speakers of the European Union Parliaments, Warsaw, 20.-21. April 2012: <http://www.parl2011.pl/prezydencja.nsf/meetings/DKUS-8QWCRR?Open>.

4 Vgl. Andreas Maurer: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2002. Und Philipp Norton: National Parliaments and the European Union, London/Portland 1996.

5 Vgl. Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hg.): National Parliaments on their Ways to Europe. Losers of Latecomers?, Baden-Baden 2001.

im „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBBG, zuletzt geändert am 22. September 2009) bietet immer noch Grauzonen. Im Untersuchungszeitraum von Juli 2011 bis Juni 2012 hat die Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise erhebliches Konfliktmaterial geboten zur Frage der Parlamentsbeteiligung in EU-Angelegenheiten.

Im Evaluierungsbericht des Bundestages vom 17. Juni 2011, der in einem Antrag der CDU/CSU und FDP zur Stärkung der Mitwirkungsrechte des Parlaments aufgegriffen wurde,¹ wird der Informationsmangel des Bundestages in Bezug auf die Euro-Krisenhilfen bemängelt. Alle Vertragsentwürfe und Dokumente, die „im weiteren Sinne [...] Angelegenheit der EU“ sind, sollten dem Bundestag übermittelt werden, ebenso Dokumente der Euro-Gruppe.² Zudem verlangt der Bericht einen kontinuierlicheren Austausch zwischen Parlament und Regierung über den Verhandlungsprozess auf EU-Ebene.

Im Untersuchungszeitraum waren zwei Gerichtsurteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) für die Stellung des Bundestages relevant. Am 28. Februar 2012 verkündete das BVerfG sein Urteil zu einem „Sondergremium“ innerhalb des Bundestages, das mit nur neun Parlamentariern für den Einsatz der Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) verantwortlich gewesen wäre. Mit Ausnahme des Kaufs von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt durch die EFSF hat das BVerfG die Bildung des Sondergremiums auch in besonders eilbedürftigen und vertraulichen Fällen zurückgewiesen, da dieses die Gleichheit aller Abgeordneten und deren Recht auf ausreichende Information verletzt hätte.

Beim Zusammenspiel von Exekutive und Legislative ist die Haushaltshoheit der Parlamente ein klassisches Instrument der Überwachung der Regierungsarbeit. Die Kontrolle der Einnahme und Ausgabe öffentlicher Gelder ist eine Kernaufgabe des Parlaments, um die demokratische Kontrolle der Regierungsarbeit zu gewähren.³

Durch die Euro-Rettungsmaßnahmen der vergangenen Jahre wurde das Budgetrecht des Bundestages sowohl durch die massiven, auf intergouvernementaler Ebene verhandelten Zahlungen an in Not geratene Volkswirtschaften als auch durch die supranationalen Kontrollinstrumente über nationale Haushalte in seinem Kern berührt.

Der geltend gemachte „Druck der Märkte“ und die hohen Summen der EFSF und des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) bringen das Parlament in die Not, sich im Zuge der komplizierten Verhandlungen auf internationaler Ebene noch vor verbindlichen Zusagen der Regierung einzubringen und es nicht beim bloßen „Abnicken“ der exekutiven Entscheidungen zu belassen.

Hier greift das zweite Urteil des BVerfG vom 19. Juni 2012, das im vergangenen Jahr die Parlamentsrechte gestärkt hat. Im Urteil zum Organstreitverfahren über ESM und Euro-Plus-Pakt stellt das Gericht fest: „Die Unterrichtung muss dem Bundestag eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung eröffnen und so erfolgen, dass das Parlament nicht in eine bloß nachvollziehende Rolle gerät.“⁴

6 Vgl. Tapio Raunio: Holding Governments Accountable, in: *European Affairs: Explaining Cross-National Variation*, in: *Journal of Legislative Studies* 11/2005: S. 319-342.

1 Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP: „Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon konsequent anwenden – Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union weiter stärken“, Drucksache 17/8137, 13.12.2011.

2 BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.06.2012, Absatz-Nr. (1-172), http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html.

3 Vgl. Hanno Kube: Nationale Pudgethoheit und Europäische Integration, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 137/2012, S. 205-222, hier S. 207.

4 Vgl. BVerfG, 2 BvE 4/11, I., 2.a).

ESM und Euro-Plus-Pakt werden als Angelegenheit der EU definiert, da sie trotz ihres formalen Status als völkerrechtliche Verträge „in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen.“¹ Das Urteil definiert – soweit möglich – genaue Pflichten der Bundesregierung zu Zeitpunkt und Qualität der Information des Parlaments.

Auch wenn der offizielle Diskurs betont, dass die letzte Entscheidungsgewalt über den Staatshaushalt weiterhin den Parlamenten überlassen ist, und Rat, Kommission und IWF nur „Empfehlungen“ aussprechen, stellt sich die Frage, inwieweit eine tatsächliche Entscheidungsfreiheit der Parlamente erhalten bleibt.

Fazit

Die Banken- und Staatsschuldenkrise wirkt sich auf die Demokratie in den Mitgliedstaaten aus. Die Frage nach einer angemessenen parlamentarischen Beteiligung stellt eine der großen Herausforderungen dieser Krise dar und beeinträchtigt auch die Forderung nach „mehr Europa“². Die neuen, gemeinsamen finanz- und wirtschaftspolitischen Regierungsinstrumente schränken die Haushaltshoheit der Parlamente ein, womit ein Kernprinzip des traditionellen Parlamentarismus berührt wird. Die vereinten Bemühungen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen im Bundestag (siehe Evaluierungsbericht) und die Urteile des BVerfG zum Schutz der Parlamentsrechte zeigen die Dringlichkeit der Situation.

Die nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags viel beschworenen „neuen Wege“ einer parlamentarischen Beteiligung im EU-Mehrebenensystem, „Frühwarn-Mechanismus“ und interparlamentarische Kooperation, werden zwar ausgebaut und allmählich besser genutzt. Sie können aber ohne hinreichenden Einfluss der parlamentarischen Positionen auf EU-Ebene keinen wirklichen Ersatz für den Verlust an Einfluss der Parlamente auf mitgliedstaatlicher Ebene bilden.

Weiterführende Literatur

Katrin Auel/Tapio Raunio: Introduction: National Parliaments, Electorates and EU affairs, in: Katrin Auel/Tapio Raunio: National Parliaments, Electorates and EU Affairs. Institut für Höhere Studien, Wien 2012, S. 7-28.

Adam Cygan: National Parliaments within the EU Polity – No Longer Losers but Hardly Victorious. ERA Forum 12/2012, S. 517-533.

Ruth Fox: Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the ‘Assises’?, in: Parliamentary Affairs 65/2012, S. 463-469.

Philipp Küver: The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a *Conseil d’Etat* for Europe, in: European Law Review 1/2011, S. 98-108.

Erik Miklin: Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and the Austrian Parliament: Empowering the opposition? 6th ECPR General Conference 2011, Reykjavik.

Jürgen Neyer: What Role for National Parliaments? European Integration and the Prospects of Parliamentary Democracy, in: Katrin Auel/Tapio Raunio: National Parliaments, Electorates and EU Affairs. Institut für Höhere Studien, Wien 2012. S. 29-46.

Thomas Winzen/Christilla Roederer-Rynning/Frank Schimmelfennig: Five Decades of Parliamentarization: The Evolution of the EU’s Multi-level Parliamentary System, Conference Paper: 1st General Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments, Dublin, 24. -27. Juni 2012, S. 1-19.

1 Vgl. BVerfG, 2 BvE 4/11, I., 1.

2 Vgl. Angela Merkel vor dem deutschen Bundestag am 27. Juni 2012, Plenarprotokoll 17/186, S. 22225.