

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Maurer, Daniela Kietz

Die neuen Rechte der nationalen Parlamente

Umsetzungsprobleme und Empfehlungen

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

**Diskussionspapier der FG 1, 2004/ 04, März 2004
SWP Berlin**

Inhalt

Einleitung 3

Der "Frühwarnmechanismus" 3

Abbildung 1: Die künftige Einbindung der nationalen Parlamente 5

Orientierungsfragen für die künftige Organisation im Deutschen Bundestag 6

Informationsbeschaffung 7

EuGH Klage 7

Mögliche Umsetzungsschritte 8

Rückwirkungen des neuen Mechanismus 8

Empfehlungen für den Deutschen Bundestag 10

Zur gegenwärtigen Situation in den nationalen Parlamenten 11

Tabelle 1: Typen der europapolitischen Mitwirkung nationaler Parlamente 13

Die Reformresistenz gewachsener Parlamentssysteme 14

Literatur zur Praxis der nationalparlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten 16

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

März 2004
Berlin

Einleitung

Der Verfassungskonvent ist der Forderung nach einer verstärkten Beteiligung nationaler Parlamente entgegengekommen. Zur Kontrolle ihrer Regierungen in der Europapolitik und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im EU-Gesetzgebungsprozess - in ihrer legitimierenden Rolle als direkt gewählte Repräsentanten der Bürger -, einigte sich der Verfassungskonvent auf ein neues Kontrollverfahren.

Dieser „**Frühwarnmechanismus**“ soll einerseits der direkten Beteiligung der nationalen Parlamente und somit der Vergrößerung der Legitimationsbasis der EU und andererseits der Stärkung der Parlamente bei der Kontrolle der nationalen Regierungen dienen. Das neue Verfahren **erlaubt** daher eine **sachlich breiter angelegte, gleichzeitig aber auch effiziente Mitwirkung der Parlamente** an der Verabschiedung europäischen Sekundärrechts.

Der „Frühwarnmechanismus“ sollte trotz der zunächst negativ und antagonisierend wirkenden Begrifflichkeit als Gestaltungs- und nicht als Verhinderungsinstrument europäischer Politik verstanden werden.

Der "Frühwarnmechanismus"

Vorgesehen ist, dass die Europäische Kommission ihren Vorschlag für Rechtsakte im Sinne von Art. I-32 der Verfassung in einer Art erster „Lesung“ direkt an die nationalen Parlamente weiterleitet.

Die Parlamente haben dann sechs Wochen Zeit, um begründete Stellungnahmen dahingehend abzugeben, ob der Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Die parlamentarischen Stellungnahmen werden gewichtet und gezählt: Einkammernparlamente verfügen über zwei, in Zweikammernparlamenten verfügt jede Kammer über eine Stimme. Geben $\frac{1}{3}$ ($\frac{1}{4}$ bei Verfahren nach Art. III-160 bei Vorschlägen zur Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie zur Polizeilichen Zusammenarbeit) aller stellungnahmeberechtigten Kammern negative Stellungnahmen ab, ist die Kommission gehalten, ihren Vorschlag zu überprüfen. Sie kann ihren Vorschlag dann entweder zurückziehen, ändern oder mit triftiger Begründung in seiner ursprünglichen Fassung belassen.

Diese 'erste Lesung' spielt sich künftig nur zwischen der Kommission und den Kammern der nationalen Parlamente ab.

Erst im Anschluss an diese 'erste Lesung' gibt die Kommission den unter Umständen überarbeiteten Vorschlag in den normalen Gesetzgebungsprozess ein. Im weiteren Verlauf der Verfahren zum Erlass europäischer Gesetze und europäischer Rahmengesetze wird dann nicht mehr das

Subsidiaritätsprotokoll, sondern das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente angewendet. Entsprechend der Regeln dieses Verfassungsvertragsprotokoll verfügen die nationalen Parlamente

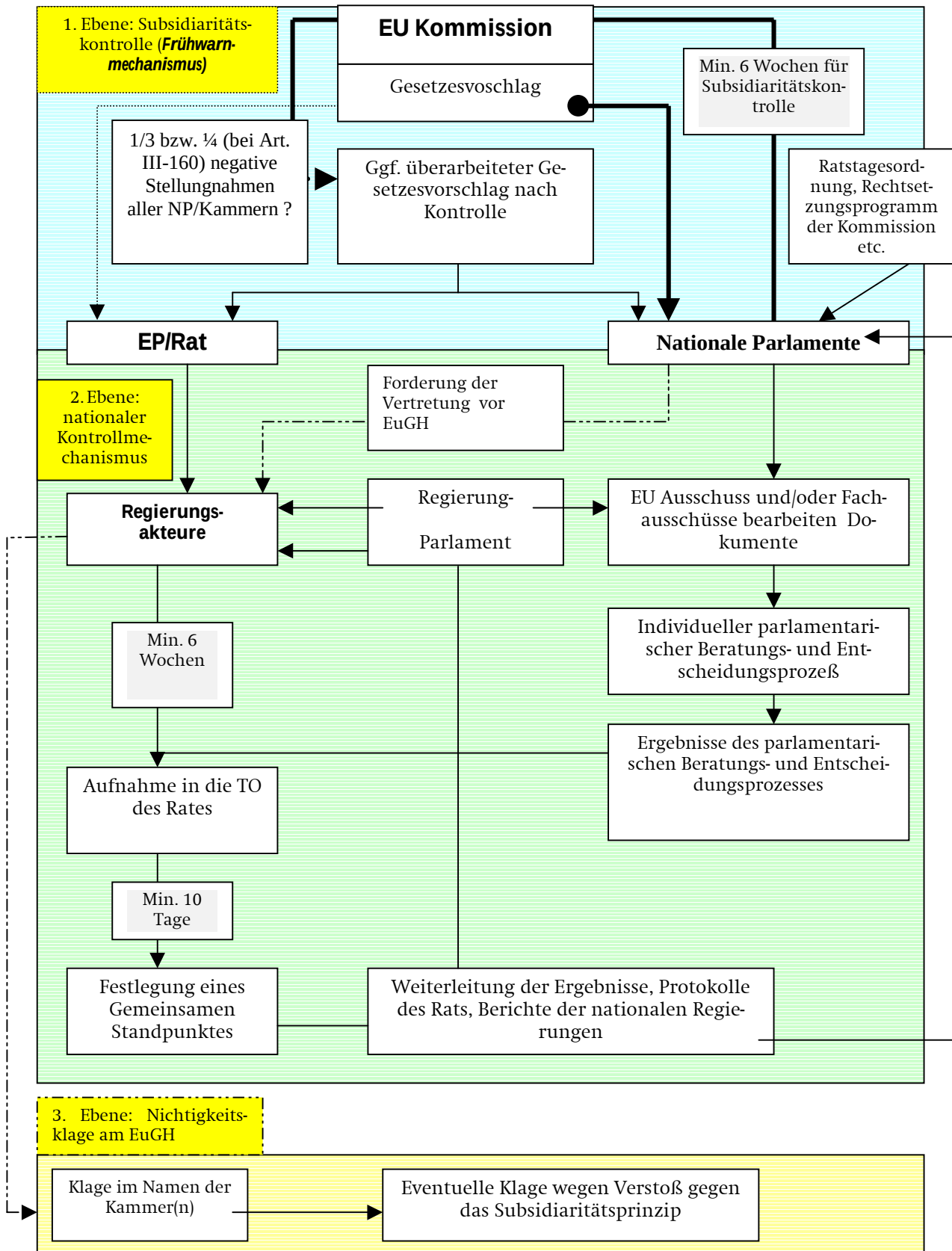
- über eine zweite Sechswochenfrist, die zwischen der Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat und der erstmaligen Beschlußfassung im Rat bzw. der Annahme eines gemeinsamen Standpunkts des Rates vergehen müssen,
- über eine 10-Tage-Frist, die zwischen der Aufnahme eines Kommissionsvorschlags auf die Tagesordnung des Rates und der Festlegung eines Ratsbeschlusses oder eines gemeinsamen Standpunktes des Rates vergehen müssen, und
- über eine Viermonatsfrist, die den nationalen Parlamenten vom Europäischen Rat zur Verfügung gestellt werden muß, wenn dieser nach Artikel 24, Absatz 4 beschließen will, daß eine Handlungsermächtigung des Rates, in der nach den Regeln der Verfassung einstimmig entschieden werden muß, in die Beschlußfassungsregel der qualifizierten Mehrheit überführt wird.

Darüber hinaus legt das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente fest, daß die Kommission den nationalen Parlamenten unverzüglich und unmittelbar alle Konsultationsdokumente wie Grün- und Weißbücher sowie ihr jährliches Rechtsetzungsprogramm und alle Dokumente für die Ausarbeitung des Rechtsetzungsprogramms und der politischen Strategien übermittelt.

Die nationalen Parlamente verfügen nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens schließlich auch über die Möglichkeit, vor dem EuGH wegen der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu klagen, wobei Sie von Ihren Regierungen vertreten werden.

Welche prozeduralen und institutionellen Folgen ergeben sich für die nationalen Parlamente?

Abbildung 1: Die künftige Einbindung der nationalen Parlamente



Es ist natürlich **denkbar, auch explizit positive Stellungnahmen zu Vorschlägen der Kommission abzugeben**, um etwa die Regierung in ihrer gegebenenfalls in Umrissen bekannten Position gegenüber Interessen Dritter zu stützen bzw. der Regierung in bedeutenden Fällen frühzeitig Grenzen bei der Weiterbehandlung des Vorschlages im Rat zu setzen.

Ähnliche Signalwirkung könnten derartige Positivstellungen auch gegenüber dem Europäischen Parlament entfalten, wenn ersichtlich ist, wie sich die Mehrheiten in Brüssel bzw. Strassburg aufstellen werden.

Andererseits ist denkbar, dass der Mechanismus den Regierungen dazu dienen könnte, ihren Position im Rat ‚parlamentarische Rückendeckung‘ zu verleihen und ihre Position damit ‚robuster‘ präsentieren zu können, indem sie den Parlamenten je nach eigener Position nahelegen, negative Stellungnahmen im Rahmen des Subsidiaritätsprotokolls abzugeben.

Die **effektive Nutzung des zweiseitigen Instruments hängt damit auch von der Selbstwahrnehmung des Parlaments hinsichtlich seiner Rolle gegenüber der Exekutive und den EU-Organen ab. „Kontrollbewußte Parlamente“ in Systemen mit Minderheitsregierungen werden sich sicherlich anders verhalten als am Konsens orientierte „Mitwirkungsparlamente“.**

Orientierungsfragen für die künftige Organisation im Deutschen Bundestag

Da der Deutsche Bundestag die Möglichkeit der aktiven Beteiligung und Kontrolle nutzen möchte, wird aufgrund des **Konflikt- und Kostenpunktes Zeit** eine organisatorische Strukturanpassung nötig sein:

Um innerhalb der knapp bemessenen Sechswochenfristen eine effektive Kontrolle sowie eine parlamentarische Stellungnahme im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung zu ermöglichen, müßte eine **zentrale und effiziente Organisation innerhalb des Parlaments** gewährleistet werden, die in der Lage wäre, unabhängig von der Fachexpertise der Bundesregierung Informationen zu sammeln, zu filtern und mit Blick auf Stellungnahmen des Parlaments aufzubereiten.

1. Wie genau könnte die Organisation der Sechswochenfrist im "Frühwarnmechanismus" institutionell und verfahrensmäßig aussehen? Ist hierzu eine Änderung der Gesetze über die europolitische Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundestag bzw. Bundesrat notwendig oder reichen Änderungen im Selbstorganisationsrecht der Parlamente aus, um Maßnahmen zur Realisierung der ‚ersten Lesung‘ im Frühwarnmechanismus zu ergreifen?
2. Wie sollten sich der Ausschuss für Angelegenheiten der EU (EUA) und

- die Fachausschüsse ihre fachlichen Zuständigkeit teilen?
3. Wer ist federführend in der Erstellung und Weiterleitung der Stellungnahme zu Kommissionsvorschlägen?
 4. Unter welchen Bedingungen wäre es möglich, den EUA beim Frühwarnmechanismus zum zentralen Koordinations- bzw. Organisationsorgan zu machen?
 5. Könnte durch die Änderung der Zusammensetzung des EUA Expertise in europäischen Sachfragen und spezifisches Wissen der Fachausschüsse vereint werden?
 6. Unabhängig von der Frage der Federführung ist eine Erweiterung des personellen Unterbaus der Ausschüsse nötig. Sollten sich diese Kapazitätserweiterungen auf die Fachausschüsse konzentrieren oder zentral dem EUA bzw. einem zwischen den Fachausschüssen und dem EUA liegenden Koordinationsgremium zugeteilt werden?
 7. Wie könnten Anreize für MdBs gesetzt werden, um die sachgemäße und fristgerechte Bearbeitung einzelner Kommissionsvorschläge zu übernehmen? Könnte ein Berichterstattersystem nach europäischem Parlamentsvorbild, in dem die Berichterstatter bei der Begründung von Stellungnahmen die in ihren Fachbereich fallenden Akzente setzen, diesem Ziel dienen?

Informationsbeschaffung

8. Wie und wann sollte der Bundestag von der Regierung auf EU-Ebene in Vorbereitung des Kommissionsvorschlages bereits erworbene Informationen der Regierung frühzeitig nutzen?
9. Wie kann eine frühzeitige Selbstbefassung mit wichtigen Legislativvorhaben der Kommission eventuell schon vor dem ‚fertigen‘ Gesetzesvorschlag gewährleistet werden? Sollten der EUA bzw. die Fachausschüsse bereits zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wichtiger legislativplanerischer Dokumente der EU-Organe (Rechtssetzungsprogramm der Kommission, Strategische und operative Programme des Europäischen Rates) informelle Stellungnahmen erarbeiten, um nach Vorlage der konkreten Rechtssetzungsvorschläge der Kommission ihre Sprach- bzw. Mitwirkungsfähigkeit zu untermauern?

EuGH Klage

10. Die Regierung ist verpflichtet, den Bundestag bei EuGH-Prozessen gegebenenfalls auch gegen ihre eigene Position zu vertreten. Wie kann der Bundestag bei der Vertretung seiner Position mitwirken und diese sichern? Wäre die Gruppe der Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland für Verfahren am EuGH um ggf. beigeordnete Vertreter des Parlaments zu erweitern?

Mögliche Umsetzungsschritte

In der Mehrheit der nationalen Parlamente werden wahrscheinlich die Ausschüsse für EU-Angelegenheiten sowie ihnen zugeordnete Europa-Büros als Sammelbecken und Filter für alle Kommissionsvorschläge dienen. Ihre Aufgabe wird die Weiterleitung der eingegangenen Dokumente an die betroffenen Fachausschüsse sein.

Geht man von einer bereits gegebenen, starken Filter- und Aufbereitungsfunktion der EU-Ausschüsse im Binnenverhältnis der Parlamente aus, dann wären die EU-Ausschüsse in der Behandlung der Vorlagen grundsätzlich immer federführend und würden in der weiteren Behandlung der Vorlagen die Fachausschüsse um Stellungnahmen bitten.

Im Falle einer gleichberechtigten Rolle der Fachausschüsse und der ihnen gegenüber gestellten EU-Ausschüsse wäre dagegen eher davon auszugehen, daß ein spezifischer Koordinierungs- und Überweisungsmechanismus auf der den Ausschüssen vorgelagerten Parlamentsebene (Ältestenräte, Parlamentspräsidien bzw. -kanzleien) dafür Sorge trägt, daß die befassungswilligen und -fähigen Ausschüsse ihre Rollen im Hinblick auf die Federführung und Mitberatung vorab klären.

Ein oder mehrere Berichterstatter des jeweiligen Ausschusses würden dann einen ‚Subsidiaritätsprüfungsbericht‘ erstellen und diesem gegebenenfalls - als Ergebnis der Prüfung - einen Entwurf für eine Stellungnahme nach Artikel 5 des Subsidiaritätsprotokolls voranstellen.

Wären der EU-Ausschuss bzw. die federführende Ausschüsse nicht ermächtigt, sogenannte ‚plenareretzende‘ Stellungnahmen im Auftrag und Namen des Parlaments zu verabschieden, würde die Stellungnahme dann als Entschließungsvorlage an das Plenum weitergeleitet und dann an die Europäische Kommission gerichtet.

Rückwirkungen des neuen Mechanismus

Die direktere Beteiligung der nationalen Parlamente am Gesetzgebungsprozeß der EU birgt das Potential zur Reduzierung des parlamentarischen Demokratiedefizits der Union. Da durch die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsregel im Rat die unmittelbar gegebene Verantwortlichkeit der Regierungen gegenüber ihren Parlamenten weiter schwindet, kann der Frühwarnmechanismus als politisches Gegengewicht im EU-System interpretiert und genutzt werden.

Das Subsidiaritätsprotokoll ermöglicht den nationalen Parlamenten, mittelbaren, kontrollierenden Einfluß auf den Gestaltungsprozess der europäischen Ebene auszuüben.

Die neuen Beteiligungsformen tragen aber nicht unbedingt zur Transparenz der europäischen Entscheidungswege bei. Die neuen Verfahren zwingen in diesem Zusammenhang die Parlamente, sich ihrer lang geforderten stärkeren Rolle in der EU-Gesetzgebung zu stellen.

Artikel 4 des Subsidiaritätsprotokolls verpflichtet die Kommission zur präzisen Begründung ihrer Vorschläge im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Der den Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission bereits seit geraumer Zeit beigelegte „Subsidiaritätsbogen“ (fiche de subsidiarité) soll entsprechend dem Subsidiaritätsprotokoll des Verfassungsvertrages künftig „detaillierte Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden.“ Genannt werden in Artikel 5 des Protokolls „Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie - im Fall eines Rahmengesetzes - zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften enthalten, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften.“

Kommt die Kommission zu dem ihren Vorschlag legitimierenden Schluß, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, muss diese Einschätzung auf „qualitativen und - soweit möglich - auf quantitativen Kriterien beruhen. Die Kommission berücksichtigt dabei, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.“

Zu erwarten ist, dass die Kommission in Anwendung des Subsidiaritätsprotokolls den Ball ins Feld der nationalen Parlamente und / oder in die nationalen und regionalen Verwaltungen zurückspielen und diese um Amtshilfe bei der Erhebung der erforderlichen Daten ersuchen wird.

Für diesen Fall ist im Rahmen der Implementierung des Frühwarnmechanismus im Bundestag ein Verfahren vorzusehen, daß hierauf unmittelbaren Bezug nimmt. Der Bundestag sollte daher im Vorlauf eines Gesetzgebungsverfahrens die jeweils angefragte Expertise - sei es unter Nutzung selbständiger Informationsdienste oder aber durch Beauftragung der in Frage kommenden Stellen der Regierung - generieren. Andernfalls besteht die Gefahr, daß im weiteren Verlauf des Austauschs von Expertise und Gegenexpertise die Parlamente gegen ihre eigenen Regierungen ausgespielt werden.

Die heute noch häufig zu hörende Behauptung eines Einflussverlustes der nationalen Parlamente im Zuge der Europäischen Integration wird künftig einer konkreten Prüfung nicht länger Stand halten.

Die direkte Einspruchsmöglichkeit der Parlamente im Vorlauf des

eigentlichen Gesetzgebungsprozesses - ohne formalen Einfluß der nationalen Regierungen - und die direkte Zuleitung aller Dokumente der EU-Institutionen - an Stelle der teilweise selektiven Kanalisierung über die Regierungen - stärkt die Parlamente in ihrer Handlungsautonomie gegenüber den nationalen Regierungen. Das Selbstbefassungsrecht und das Recht zur Stellungnahme gegenüber den EU-Institutionen könnte damit auch zu einer Profilierung der Parlamente gegenüber den Regierungen führen.

Um eine Sinnentleerung des Prozesses - beispielsweise durch den Oktroi des jeweiligen Regierungsstandpunktes auf die Parlamentsmehrheit - auf nationaler Ebene zu verhindern, könnte der Mechanismus in Verbindung mit einem Berichterstattersystem nach dem Vorbild des Europäischen Parlaments persönliche Anreize für berichterstattende Abgeordnete bieten, um sich in ihrem Wissensfeld in EU-Fragen gegebenenfalls auch gegen den Standpunkt der Regierung zu profilieren.

Empfehlungen für den Deutschen Bundestag

Am gewöhnungsbedürftigsten für den Bundestag wird die Zuleitungspraxis der Kommission sein. Das **Informationsmanagement des Bundestages** sollte sich daher frühzeitig auf die direkte Zuleitung von EU-Dokumenten durch die Kommission einstellen. Für die Zuleitung von Dokumenten des Rates, des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments wäre darüber hinaus ein Informationsmanagement zu schaffen, daß sich an den interinstitutionellen Verfahren und Zuleitungspraktiken sowie der im Europäischen Parlament längst vorhandenen und bewährten Praxis orientiert. Eine Vernetzung mit den Informationsdatenbanken des Europäischen Parlaments scheint schon alleine deshalb angebracht, weil sich bereits jetzt eine zunehmende Anzahl der nationalen Parlamente der EU-25 an diesen Systemen orientiert.

Unabhängig von den Vorgaben des "Frühwarnmechanismus" ist im Bundestag eine **Vorfeldbeobachtung von EU-Rechtsetzungsvorhaben** auf der Grundlage der legislativplanerischen Arbeiten der Kommission und des Europäischen Rates die unabdingbare Voraussetzung für die frühzeitige Identifizierung kontrollrelevanter Kommissionsvorschläge. Der Bundestag sollte sich selbst in die Lage versetzen können, 'auf Augenhöhe' mit nichtstaatlichen Akteuren, Lobbys und Interessensgruppen an den prälegislativen Phasen des EU-Entscheidungsprozesses mitzuwirken. Hierzu wäre im EU-Ausschuß bzw. in dessen Sekretariat eine Einheit zu gründen, die sich bereits im Anschluß an die Vorlage der legislativplanerischen Dossiers (hierzu gehören auch die Grün- und Weißbücher der Kommission) mit der Erstellung eines parlamentsinternen Frühwarnberichts befaßt.

Ergänzend hierzu sollte der Bundestag die Angebote des Europäischen Parlaments und des COSAC-Sekretariats aufgreifen, um im interparlamentarischen Dialog

- frühzeitig auf mögliche Rechtsetzungsvorhaben der EU reagieren zu können. Da die COSAC terminlich an die Tagungen des Europäischen Rates gekoppelt ist, bietet es sich an, die COSAC-Sitzungen zu einer ersten Sichtung der strategischen und operativen Programmarbeiten des Europäischen Rates zu nutzen,
- sachgerechte Expertise zur Wahrnehmung des "Frühwarnmechanismus" einzuholen. Neben der COSAC organisieren die Fachausschüsse des Europäischen Parlaments in unregelmäßigen Abständen Sitzungen mit den korrespondierenden Fachausschüssen der nationalen Parlamente. Hierbei beraten die Ausschüsse gemeinsam anstehende Legislativvorhaben der EU in Verbindung mit den Entwürfen der Legislativentscheidungen des Europäischen Parlaments. Will der Bundestag in diesem frühen Stadium auf die fachlich begründeten Stellungnahmen des Parlaments einwirken, dann sollten die Fachausschüsse stärkeren Gebrauch von dem Instrument der gemeinsamen Fachausschußsitzungen machen.

Zur gegenwärtigen Situation in den nationalen Parlamenten

Wesentliche Unterscheidungsmerkmale der konkreten Ausgestaltung der europapolitischen Arbeit der nationalen Parlamente im Hinblick auf den den Parlamenten zur Verfügung stehenden **Kontrollumfang** sind die gesetzlich gesicherten bzw. auferlegten **Kontrollzeitpunkte, -fristen und -verfahren** sowie die aus den Kontrollverfahren abzuleitenden **Kontrollwirkungen** gegenüber den Regierungen als zentralen Entscheidungseinheiten des Ministerrats festzustellen. Tabelle 1 fasst die Ergebnisse einer 2001 abgeschlossenen, empirischen Untersuchung zusammen und zeigt zunächst, dass es keinen festen Regelsatz zur Ableitung bestimmter Kontroll- bzw. Mitwirkungstypen gibt.

Wenn man den Blick jedoch ausschließlich auf die Parlamente der letzten beiden Erweiterungswellen 1986 und 1995 konzentriert, stellt sich die allgemein positive Haltung der Parlamente der Süderweiterung zur EU und zur Stärkung des Europäischen Parlaments als ausschlaggebende Variable zur Erklärung einer relativ schwach ausgeprägten Rolle der nationalen Parlamente dar.

Spiegelbildlich erklärt die Existenz von Parlamentsfraktionen und Parteien in den Ländern der letzten Norderweiterung, die sich kritisch zur EU und zum Europäischen Parlament äußern, die Generierung einer relativ stark ausgeprägten Rolle der nationalen Parlamente.

Offensichtlich spielt also der Zeitpunkt des ‚Eintritts‘ der nationalen Parlamente in die Beteiligungsarenen der EU eine nicht unwesentliche Rolle bei der Entwicklung von Arbeitsmechanismen zur Mitwirkung an der Europapolitik: Die Parlamente der Süderweiterung traten der EG zu einem Zeitpunkt bei, als sich die Regelungsdichte der Integration noch weitgehend auf die mit den Römischen Verträgen in Angriff genommenen Politikfelder begrenzte. Die ab Mitte der 1980er Jahre erschlossene Perspektive des Binnenmarktes wurde in diesen Ländern nicht als Affront gegenüber den Handlungsfeldern ihrer Parlamente, sondern als wesentlicher Hebel zur Konsolidierung ihres Beitritts im Rahmen einer größeren Staaten- und Wirtschaftsgemeinschaft identifiziert. Die Frage der demokratisch-parlamentarischen Verantwortung des über das Projekt des Binnenmarktes dynamisierten Kompetenztransfers war angesichts der angenommenen sozioökonomischen Effekte der EG-Mitgliedschaft zweitrangig.

Darüber hinaus wurde das Europäische Parlament in den ehemaligen Diktaturen Griechenlands, Spaniens und Portugals eher als Garant für die demokratische Rückbindung der Implementierung des Binnenmarktprogramms sowie als Impulsgeber für die weitere Demokratisierung ihrer Staaten denn als Konkurrenz zu den nationalen Parlamenten identifiziert. Die öffentliche Meinung war nicht nur in den Beitrittsländern des Südens, sondern auch in den anderen Staaten der EG weithin positiv zur europäischen Integration und dem Binnenmarktprojekt eingestellt.

Diese Bedingungen stellten sich zum Zeitpunkt der letzten Norderweiterung tendenziell genau umgekehrt dar: Die Regelungsbreite der EU erstreckte sich auf fast alle Bereiche des öffentlichen Lebens, die effektive Regelungsdichte ging weit über die traditionellen Felder der Agrar- und Außenhandelspolitik hinaus. Der mit dem Maastrichter Vertrag skizzierte Weg zur Europäischen Währungsunion war nicht nur unter den Staats- und Regierungschefs, sondern auch in den Parlamenten umstritten; die Referenden in Dänemark und Frankreich sowie das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und dessen Aussagen über die Rolle der Parlamente als Legitimationsträger der Integration reflektierten eine seit Beginn der 1990er Jahre deutlicher zum Vorschein tretende Europakritik der politisch aktiven Eliten, die sich in der öffentlichen Meinung in einem dramatischen Rückgang der allgemeinen Zustimmung zur Integration niederschlug. Die im Vergleich zu den Parlamenten der südeuropäischen Länder ohnehin mit mehr Selbstbefassungsrechten und Kontrollinstrumenten ausgerüsteten Parlamente der Norderweiterung trafen in diesem Kontext eine Vielzahl institutionell-prozeduraler Vorkehrungen, um die europapolitischen Handlungsspielräume ihrer Regierungsvertreter frühzeitig, effektiv und sichtbar zu konturieren.

Tabelle 1: Typen der europapolitischen Mitwirkung nationaler Parlamente

Legende: U = Umfassend; B = Beschränkt; KOM: Kommission; GS Rat: Gemeinsamer Standpunkt des Rates. X*: Parlamente dokumentie-

	Kontrollumfang				Kontrollzeitpunkt			Frequenz	Management	Kontrollwirkung		
	EG	EU	Regierungs- abhängiger In- formationsfluss	Interparla- mentarische Aktivität	Nach Vor- schlag KOM	Vor GS Rat	Fortlau- fend			We- ak	Policy influ- encing	Policy making
D	U	U	Sehr Gering	Sehr Intensiv	X	X	X	Hoch	Proaktiv		X	X
F	U	B	Hoch	Sehr Intensiv	X*	X*		Hoch	Proaktiv		X	
I	B	B	Hoch	Gering	X	-	-	Gering	Reaktiv	X		
NL	U	B	Gering	Gering	X	X		Hoch	Reaktiv		X	
B	U	B	Gering	Gering	X*			Gering	Reaktiv	X		
LUX	B	B	Hoch	Sehr Gering	X*			Gering	Reaktiv	X		
GB	U	B	Gering	Sehr Intensiv	X*	X*	X*	Hoch	Reaktiv		X	
DK	U	U	Sehr Gering	Intensiv	X	X	X	Hoch	Reaktiv			X
IRL	B	B	Gering	Gering		X*		Gering	Reaktiv	X		
E	B	B	Sehr Hoch	Gering	X			Gering	Reaktiv	X		
P	B	B	Sehr Hoch	Sehr Gering	X			Gering	Reaktiv	X		
GR	B	B	Sehr Hoch	Sehr Gering	-	-	-	Gering	Reaktiv	X		
A	U	U	Sehr Gering	Intensiv	X	X	X	Hoch	Proaktiv		X	X
S	U	U	Sehr Gering	Sehr Intensiv	X	X	X	Hoch	Proaktiv		X	X
SF	U	U	Sehr Gering	Sehr Intensiv	X	X	X	Hoch	Proaktiv		X	X

ren Abweichungen von der Regel der fristgerechten Übermittlung kontrollrelevanter Unterlagen.

Die Reformresistenz gewachsener Parlamentssysteme

Querschnittsanalysen zu den einzelnen Indikatoren in Tabelle 1 zeigen deutlich, dass die parlamentarische Begleitung der Europapolitik und die hierauf Bezug nehmende Kontrolle der Regierungen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt ist und keinem länderübergreifenden, ausschließlich auf die Entwicklung und kompetenz- sowie verfahrensrechtliche Ausprägung der EG/EU-Rechtsordnung zurückgehenden Muster folgt.

Der von der EG/EU ausgehenden Anpassungsdruck wurde und wird innerhalb der nationalen Parlamente unterschiedlich perzipiert, in den innerstaatlichen Interaktionsrahmen der historisch gewachsenen Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative konzeptionell eingeordnet und vor diesem mehrdimensionalen Hintergrund in Gestalt reformierter Beteiligungs-, Kontroll- oder Mitwirkungsverfahren operationalisiert.

Qualitative Sprünge von passiv-reaktiven Beteiligungsmodellen hin zu proaktiven Mitwirkungsmustern waren bislang in keinem Parlament zu beobachten. Auch die seit Anfang der 1990er Jahre festzustellende Dynamik im französischen, teilweise auch im britischen Parlament ist nicht als ‚saut qualitatif‘ der Parlamentsbeteiligung zu werten, sondern stellt sich im Kern als institutionell-prozedurales Ergebnis der Reaktion parlamentarischer **und** gouvernementaler Akteure auf die zunehmend europakritische Haltung der Bürgerinnen und Bürger dar.

Europaskeptische Haltungen sind zwar auch in Deutschland und den Niederlanden seit der Debatte um die Währungsunion bzw. dem Beitritt zur EU auszumachen. Allerdings finden diese Haltungen keinen Resonanzboden in den Parlamenten und Regierungen.

In der Gesamtschau der Parlamente hebt sich das dänische Parlament und die auf dessen Europaausschuss konzentrierten Mitwirkungsverfahren deutlich von allen anderen Parlamenten ab. Nur der deutsche Bundesrat besitzt ähnlich weitgehende Einflussmöglichkeiten gegenüber der Bundesregierung und nutzt diese auch tatsächlich aus. Auch das finnische Parlament, der österreichische Nationalrat und der deutsche Bundestag sind hinsichtlich der Variablen Kontrollumfang, Kontrollmanagement und Kontrollwirkungen als relativ kompetent, effizient und stark einzustufen. Im Unterschied zu den dänischen Abgeordneten werden die den deutschen, finnischen und österreichischen Abgeordneten offenstehenden Rechte allerdings weniger intensiv genutzt und dienen eher der Aufrechterhaltung einer parlamentarischen Option und Drohkullisse für

‚worst case‘-Situationen; nicht das tagtägliche Ausreizen der parlamentarischen Beteiligungsrechte steht hier im Mittelpunkt des Interesses, sondern die Pflege von Kontrollansprüchen gegenüber den Regierungen mit dem Ziel, diese für den Fall einer ‚echten‘, mithin konflikthaft verlaufenden Mitwirkung des Parlaments rasch aktivieren und effektiv nutzen zu können.

Ursächlich für diese Unterschiede sind vor allem die anders gelagerten Grundinteressen der Abgeordneten in den vier Ländern. Während in Deutschland, Österreich und Finnland ein nahezu parteiübergreifender Konsens darüber besteht, in Folge der Zuständigkeitsübertragungen nationaler Gesetzgebungsrechte auf die Ebene der EU nicht die nationalen Parlamente, sondern das Europäische Parlament als parlamentarisches Kontroll- und Mitwirkungsorgan der EU zu stärken, sind bei dänischen Abgeordneten traditionell Parteihaltungen zu ermitteln, die sich auf die Rolle des nationalen Parlaments als wesentliches parlamentarisches Kontrollorgan konzentrieren und in diesem Zusammenhang auch eher moderate bis ablehnende Haltungen gegenüber einer Stärkung des Europäischen Parlaments einnehmen. Gefördert wird diese Fokussierung auf die Rolle der nationalen Parlamente erstens durch das Fortbestehen pro- und anti-europäischer Lager innerhalb der sozialdemokratischen Partei, zweitens durch die relativ schwache Stellung der dänischen Minderheitsregierung und drittens durch das dänische mit einer Zwei-Prozent-Klausel versehene Verhältniswahlrecht und dem hieraus resultierenden Umstand, dass sich Minderheitsregierungen auf das Wohlwollen der Opposition stützen müssen.

Deutlicher eingeschränkt sind die gegenwärtigen europapolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Parlamenten Belgiens, Luxemburgs, Spaniens, Irlands, Italiens, Portugals und Griechenlands. Die rechtliche und politische Ausgangslage dieser Länder ist dabei weniger durch eine gewollt schwache Stellung der Parlamente im innerstaatlichen oder im auf die EU Bezug nehmenden Verfassungsgefüge als durch die relativ stark ausgeprägte proeuropäische Haltung der Öffentlichkeit und der Parteien gekennzeichnet. Bei den Ländern Südeuropas und Irlands handelt es sich im übrigen um die wesentlichen Empfängerländer des Europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds. Als Folge dieser stark am sichtbaren Nutzen der Mitgliedschaft in der EU orientierten Grundhaltung der politischen Akteure lassen sich in diesen Ländern fast ausnahmslos Haltungen ausmachen, die auf eine fortschreitende Stärkung der supranationalen Parlamentskomponente in der EU angelegt sind.

Die Parlamente Frankreichs und Großbritanniens lassen sich keiner der beiden Gruppen eindeutig zuordnen. Gemeinsam ist den Versammlungen dieser beiden Staaten eine bedeutende Stellung von Fraktionen und Parteien, die erstens ihre europapolitische Grundhaltung stark am unmittelbaren ‚nationalen‘ Nutzen orientieren, die zweitens während der Ratifikationsphasen zu den letzten drei großen EU-Vertragsreformen keine eindeutig positive Haltung zum Europäischen Parlament entwickelt haben, sondern in diesem Organ weiterhin eine konkurrierende

Institutionen sehen, und die drittens vor diesem Hintergrund offen für eine stärkere Berücksichtigung der nationalen Parlamente auf der EU-Vertragsebene plädieren. Zu erwarten ist vor allem in diesen beiden Staaten, dass das Subsidiaritätsprotokoll vornehmlich zur Instrumentalisierung parlamentarischer Mehrheiten im Dienste der Regierung genutzt werden wird.

Literatur zur Praxis der nationalparlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten

- Döring, Herbert (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York 1995.
- Andreas Maurer: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments*, Baden-Baden 2002.
- Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden 2001.