

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Andreas Maurer / Daniela Kietz*

## **Nach dem Konvent**

# **Die neuen Kompetenzen der nationalen Parlamente bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips**

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Juli 2003  
Berlin



# Inhalt

## **Einleitung 4**

Abbildung 1: Die künftige Einbindung der nationalen Parlamente 5

## **Mögliche Orientierungsfragen für die künftige Organisation im Deutschen Bundestag 6**

Informationsbeschaffung 7

EuGH Klage 7

## **Mögliche Umsetzungsschritte 8**

## **Zur gegenwärtigen Situation in den nationalen Parlamenten 10**

Tabelle 1: Typen der europapolitischen Mitwirkung nationaler Parlamente 12

## **Die Reformresistenz gewachsener Parlamentssysteme 13**

## **Literatur zur Praxis der nationalparlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten 15**

# Einleitung

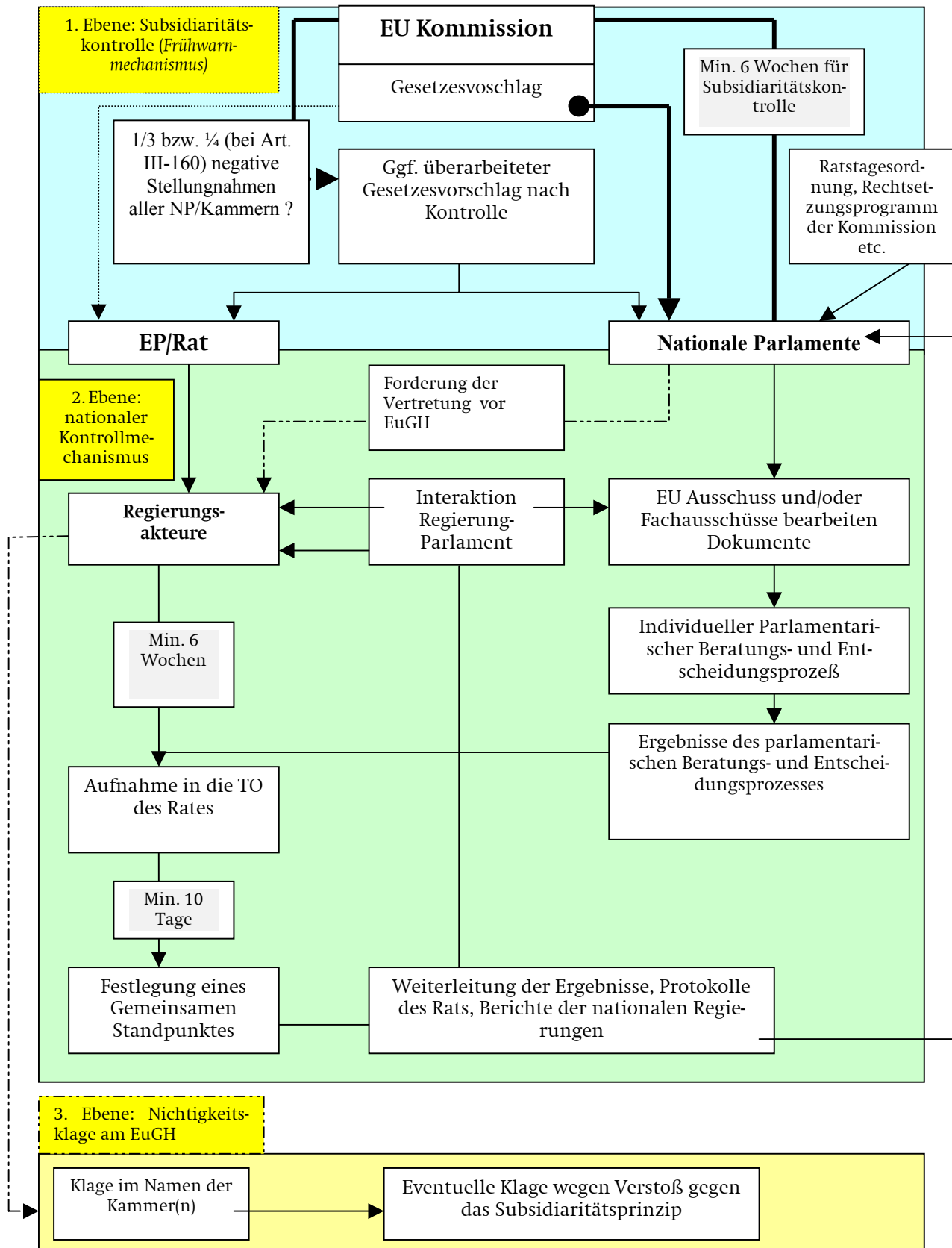
Ausgehend von der Forderung nach **verstärkter Beteiligung nationaler Parlamente** bei der **Kontrolle ihrer Regierungen** in der Europapolitik und der **Anwendung des Subsidiaritätsprinzips** im EU-Gesetzgebungsprozess – in ihrer legitimierenden Rolle als direkt gewählte Repräsentanten der Bürger –, 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 Regierung dienen. Letztlich geht es um eine sachlich breiter angelegte, gleichzeitig aber auch **effiziente Mitwirkung** der Parlamente **an der Verabschiedung europäischen Sekundärrechts**.

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 versendet. Diese haben dann sechs Wochen Zeit, um begründete Stellungnahmen dahingehend abzugeben, ob der Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Die Stellungnahmen werden gewichtet und gezählt: Einkammerparlamente verfügen über zwei, in Zweikammerparlamenten verfügt jede Kammer über eine Stimme. Sollten 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** verfassen, ist die Kommission gehalten, ihren Vorschlag zu überprüfen und dann entweder zurückzuziehen, zu ändern oder mit triftiger Begründung in seiner ursprünglichen Fassung zu belassen.

Diese erste Runde spielt sich **nur zwischen 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. Diejenigen nationalen Parlamente, die eine negative Stellungnahme verfaßt haben, verfügen über die Möglichkeit, nach der Verabschiedung des fraglichen Rechtsaktes **vor dem EuGH wegen 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 **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 Positivstellungnahmen auch gegenüber dem Europäischen Parlament entfalten, wenn ersichtlich ist, wie sich die Mehrheiten in Brüssel bzw. Strassburg aufstellen werden.

Andererseits ist es denkbar, dass der Mechanismus den Regierungen dazu dienen könnte, ihren Positionen im Rat **„parlamentarische Rückendeckung“** zu verleihen und diese damit **„robuster“** präsentieren zu können, indem sie den Parlamenten je nach eigener Position nahelegen, negative Stellungnahmen abzugeben.

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

## Mögliche 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 Sechswochenfrist eine effektive Kontrolle zu ermöglichen, müßte eine **zentrale, 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 institutionell und verfahrensmäßig aussehen? Ist hierzu eine Änderung der Gesetze über die europapolitische 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 fachliche 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, 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 BT 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 Rechtsetzungsvorschläge 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 als Sammelbecken und Filter für alle Kommissionsvorschläge dienen. Ihre Aufgabe wird dann auch die Weiterleitung der eingegangenen Dokumente an die betroffenen Fachausschüsse. Geht man idealtypisch von einer **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 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.

Die direktere Beteiligung der nationalen Parlamente 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 bereits seit einigen Jahren beigelegte **„Subsidiaritätsbogen“**

(fiche de subsidiarité) soll künftig „detaillierte Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden.“ Genannt werden in Artikel 5 „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 zurück ins Feld der nationalen Parlamente spielen** und diese um Amtshilfe bei der Erhebung der erforderlichen Daten ersuchen wird. Für diesen Fall ist im Rahmen der Implementierung des Frühwarnmechanismus in Bundestag und Bundesrat ein Verfahren vorzusehen, dass hierauf unmittelbaren Bezug nimmt. Die Parlamente sollten 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 Parlamentarier bieten, um sich in ihrem Wissensfeld in EU-Fragen gegebenenfalls auch gegen den Standpunkt der Regierung zu profilieren.

## 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 zu EU und EP äußern, als wesentlicher Grund zur 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 Binnenmarktpjekt 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 dokumentieren Abweichungen von der Regel der fristgerechten Übermittlung kontrollrelevanter Unterlagen.

|     | Kontrollumfang |    |                                        | Kontrollzeitpunkt               |                |            |             | Frequenz | Management | Kontrollwirkung |                    |               |
|-----|----------------|----|----------------------------------------|---------------------------------|----------------|------------|-------------|----------|------------|-----------------|--------------------|---------------|
|     | EG             | EU | Regierungsabhängiger Informationsfluss | Interparlamentarische Aktivität | Nachschlag KOM | Vor GS Rat | Fortlaufend |          |            | Weak            | Policy influencing | 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             |

## 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 Mitwirkungs-gremium der EU zu stärken**, sind bei dänischen Abgeordneten traditionell Parteihaltungen zu ermitteln, die sich auf die Rolle des **nationalen Parlaments als wesentliches parlamentarisches Kontrollgremium** 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**

- Herbert Döring (Hrsg.): Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt/New York 1995.
- Sven Hölscheidt: Aus Politik und Zeitgeschichte, B28/2000, Mitwirkungsrechte des deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU, S. 31-38
- 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.