

A stylized map of Europe composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Nationale Parlamente in der europäischen Politik

Funktionen, Probleme und Lösungen

ARTHUR BENZ UND JÖRG BROSCHEK
März 2010

- Die Demokratisierung der EU beruht primär auf einer Stärkung von Parlamenten auf der europäischen und der nationalen Ebene. Mit dem Vertrag von Lissabon nimmt die Bedeutung der nationalen Parlamente für die europäische Politikgestaltung zu.
- Der Beitrag, den nationale Parlamente in der europäischen Gesetzgebung leisten können, basiert zuerst auf ihrer Öffentlichkeitsfunktion. Zum Zweiten üben nationale Parlamente Kontrollfunktionen aus. Drittens haben nationale Parlamente direkte Entscheidungsrechte, welche die europäische Integration betreffen.
- Mit dem Begriff der Integrationsverantwortung fasst das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil vom Juni 2009 die Aufgabe der nationalen Parlamente zu ständiger kritischer Begleitung und Kontrolle des Integrationsprozesses zusammen.
- Der Deutsche Bundestag begreift sich als Unterstützer der europäischen Integration, scheut jedoch grundlegende Konflikte mit der Regierung und hat bislang weder aus den Veränderungen des Mitentscheidungsverfahrens noch aus der Entwicklung der Offenen Methode der Koordinierung Konsequenzen gezogen.
- Best practices-Modelle aus anderen EU-Ländern zeigen die beachtlichen Reformpotenziale in der Binnenstruktur von Bundestag und Bundesrat in der Ausschussarbeit und im Plenum ebenso wie die Möglichkeiten der interparlamentarischen Vernetzung der mitgliedstaatlichen Parlamente.



1. Einleitung: Entwicklung der Demokratie in der Europäischen Union	2
2. Aufgaben der nationalen Parlamente in der EU	2
2.1 Veränderte Bedingungen der europäischen Politik	2
2.2 Öffentlichkeitsfunktion	3
2.3 Kontrolle der Regierungsvertreter im Rat	4
2.4 Integrationsverantwortung	5
2.5 Nationale Parlamente im Spannungsfeld der Mehrebenenpolitik	7
3. Der Deutsche Bundestag in der europäischen Politik – Reformen und Beteiligungspraxis	7
3.1 Informationsverarbeitung und Öffentlichkeit	8
3.2 Kontrollfunktion	9
3.3 Integrationsverantwortung	10
3.4 Zwischenfazit	10
4. Erkenntnisse aus anderen Mitgliedstaaten	10
4.1 Entwicklungstrends zwischen Konvergenz und Divergenz	10
4.2 Interne Arbeitsorganisation: Fachkompetente Informationsverarbeitung vs. Öffentlichkeit	11
4.3 Außenbeziehungen von Parlamenten	13
4.4 Kontrollfunktion nationaler Parlamente in der europäischen Politik	14
4.4 Integrationsverantwortung	18
5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die politische Praxis	19
Literatur	23



1. Einleitung: Entwicklung der Demokratie in der Europäischen Union

Die Demokratisierung der EU beruhte lange Zeit allein auf der Entwicklung und Stärkung des Europäischen Parlaments. Leitidee war dabei das in modernen Staaten anerkannte Prinzip, dass Gesetze durch eine direkt gewählte Versammlung von Repräsentanten der Bürgerschaft beschlossen werden sollten (Rittberger 2007). Mit dem Vertrag von Lissabon erreichte das Europäische Parlament annähernd den Status eines gleichberechtigten Gesetzgebungsorgans in einem gewaltenteiligen Regierungssystem. Die demokratische Legitimation des zweiten, immer noch mächtigeren Organs, des Ministerrats, stützt sich auf die Verantwortlichkeit der Vertreter von Regierungen gegenüber ihren nationalen Parlamenten. Diese bemühten sich, durch verbesserte Beteiligungsrechte und Kontrollverfahren der Dominanz der Exekutive in der europäischen Politikverflechtung entgegen zu wirken.

Nachdem sozialwissenschaftliche Analysen zum Demokratiedefizit der EU immer wieder darauf aufmerksam machten, dass in der multinationalen Union die gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine echte parlamentarische Demokratie fehlen (z. B. Bartolini 2005, Kielmansegg 2003, Offe 1998, Scharpf 1999), und nachdem man in den Mitgliedstaaten erkannt hat, dass die zunehmende Ausdehnung der Unionskompetenzen ein Gegengewicht erforderlich machten, gewannen die nationalen Parlamente als zweite Säule der europäischen Demokratie an Bedeutung. Ihre Beteiligung in der europäischen Politik wurde mit dem Vertrag von Lissabon anerkannt und sie erhielten eigene Rechte, insbesondere bei der Subsidiaritätskontrolle.

Demokratisierung der EU beruht also primär auf einer Stärkung von Parlamenten auf der europäischen und der nationalen Ebene. Für die nationalen Parlamente bedeutet dies, dass sich die Gewichtung ihrer Funktionen verändert. Sie, die als Legislativorgane die zentrale Institution der Demokratie in den Mitgliedstaaten bilden, sind hinsichtlich der Gesetzgebungsfunktion im europäischen Mehrebenensystem in dem Maße geschwächt, wie Kompetenzen auf die EU übertragen werden und europäische Richtlinien die nationale Gesetzgebung präjudizieren. Der Beitrag, den nationale Parlamente in der europäischen Gesetzgebung leisten können, basiert zuerst auf ihrer Öffentlichkeitsfunktion (Kommunikationsfunktion).

Sie sollen über europäische Entscheidungen debattieren und so nationale Öffentlichkeit herstellen. Insoweit ergänzen sie das Europäische Parlament, das diese Funktion angesichts einer schwachen europäischen Öffentlichkeit nur begrenzt erfüllen kann. Zum Zweiten üben nationale Parlamente Kontrollfunktionen aus. Diese richten sich an die nationalen Vertreter im Europäischen Rat oder im Ministerrat, die sich auf nationaler Ebene, entsprechend den Regeln der parlamentarischen Demokratie, ihrer politischen Verantwortung stellen müssen. Dabei können Parlamente entweder »ex ante« ihre jeweiligen Ratsvertreter an Mandate binden oder »ex post« deren Entscheidungen oder Verhandlungsverhalten öffentlich kritisieren, was jene in der Regel veranlasst, die Meinung der Parlamentsmehrheit zu antizipieren. Drittens haben nationale Parlamente direkte Entscheidungsrechte, welche die europäische Integration betreffen. Sofern Entscheidungen der EU in den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen, was etwa für Vertragsänderungen zutrifft, können sie ein förmliches Veto einlegen. Das Bundesverfassungsgericht (BverfG) fasst diese Entscheidungsfunktion unter dem Begriff der »Integrationsverantwortung« der nationalen Parlamente zusammen.

Jede dieser Funktionen stellt spezifische Anforderungen an die Arbeit der nationalen Parlamente. Deren Mitwirkung in der EU muss daher entsprechend differenziert untersucht werden. Wir werden im Folgenden zunächst die Funktionen und die mit ihnen verbundenen Anforderungen an die Arbeit nationaler Parlamente darstellen. Danach werden wir prüfen, inwieweit die Regeln für den Deutschen Bundestag und deren praktische Anwendung geeignet sind, den Anforderungen gerecht zu werden, bzw. welche besonderen Probleme sie aufwerfen. Nach einer Darstellung von positiv zu bewertenden Regeln und Praktiken aus anderen Mitgliedstaaten werden wir abschließend Anregungen und Empfehlungen für den Deutschen Bundestag formulieren.

2. Aufgaben der nationalen Parlamente in der EU

2.1 Veränderte Bedingungen der europäischen Politik

Obleich sie manchmal als »Nachzügler« der europäischen Integration bezeichnet wurden (Maurer/Wessels 2001), haben nationale Parlamente schon in den 1970er



Jahren begonnen, Einfluss auf die europäische Politik zu nehmen. Seinerzeit konzentrierten sie sich auf die Kontrolle der Regierungen im Rat, die sie speziellen Ausschüssen übertrugen. Im Deutschen Bundestag wurde diese Aufgabe lange vom Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten erfüllt, bevor 1991 ein Europaausschuss eingerichtet wurde.

Seit dieser Zeit haben sich die Bedingungen, unter denen Entscheidungen in der EU getroffen werden, erheblich verändert. Dies konnte nicht ohne Auswirkungen auf die Arbeit der nationalen Parlamente bleiben. Folgende Entwicklungen sind hierbei besonders relevant:

- Die EU besteht inzwischen aus 27 Mitgliedstaaten, die im Rat zu Verhandlungslösungen kommen müssen. Die Durchsetzung von nationalen Interessen erfordert mehr denn je diplomatisches Geschick. Dementsprechend erweisen sich Bindungen an nationale Positionen oder Mandate der Parlamente als hinderlich.
- Seit der Osterweiterung kommt dem Initiativrecht der Europäischen Kommission eine noch stärkere Bedeutung bei der Gestaltung europäischer Politik zu. Je mehr Akteure an Entscheidungen mitwirken, desto wichtiger ist es, einen Entscheidungsvorschlag in Verhandlungen gut vorzubereiten, so dass viele Beteiligte ihm zustimmen.
- Der Rat ist immer weiter davon abgerückt, einstimmig zu entscheiden. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werden Beschlüsse im Normalfall mit Mehrheit gefasst. Verhandlungen zielen damit nicht mehr auf das Gewinnen einzelner Regierungen, die mit einem Veto drohen, sondern auf die Bildung von mehrheitsfähigen Koalitionen mit verschiedenen Partnern. Um nationale Interessen erfolgreich durchsetzen zu können, müssen Vertreter im Ministerrat flexibler agieren können als unter der Einstimmigkeitsregel.
- Ähnliche Effekte hat die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments. Rat und Parlament müssen zu Kompromissen gelangen, was auf beiden Seiten Flexibilität erfordert. Der Einfluss einzelner Regierungen hängt mehr von Verhandlungsstrategien als von ihrem Beharren auf einer festgelegten Position ab.
- Ist es schon durch die bisher genannten Änderungen für nationale Parlamente schwerer geworden, Einfluss auf die europäische Politik zu gewinnen, so verengt die

Praxis der sogenannten »fast-track legislation«, also der Verzicht auf zweite oder dritte Beratungsdurchgänge im Rechtssetzungsverfahren (Héritier 2007: 98–102), die Chancen auf eine Einflussnahme noch zusätzlich.

- Die Delegation der Konkretisierung von EU-Recht auf Komitologie-Ausschüsse entfernt Entscheidungen von Parlamenten, was besonders vom Europäischen Parlament seit langem beklagt wird (Neuhold 2006). Nationale Parlamente haben auf diese Verfahren kaum Einfluss.
- Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) wirft weitere Probleme für die Beteiligung nationaler Parlamente auf, weil dieses Verfahren im Kern durch Experten durchgeführt wird. Grundsätzlich kann die OMK Transparenz herstellen. Diese betrifft allerdings die nationale Politik, weshalb Parlamentsmehrheiten oft nur zögernd die ihnen dadurch gebotenen Kontrollpotenziale nutzen (Duina/Raunio 2007).

Kurz: Im Vergleich zur EG der 1970er Jahren müssen Verhandlungsprozesse heute mehr europäische Akteure einschließen mit der Folge, dass die Verfahren komplizierter, intransparenter und schwieriger zu beeinflussen sind. Zudem haben neben dem Rat andere Institutionen an Bedeutung gewonnen. Darauf müssten sich nationale Parlamente einstellen. Diese generellen Schwierigkeiten wirken sich auf die Erfüllung der einzelnen Funktionen, die nationale Parlamente im europäischen Mehrebenensystem erfüllen sollen, in unterschiedlichem Maße aus.

2.2 Öffentlichkeitsfunktion

Die wohl wichtigste Funktion nationaler Parlamente in der EU besteht darin, Entscheidungen sowie das Handeln der Vertreter im Europäischen Rat oder Ministerrat öffentlich zu machen, um in den Mitgliedstaaten Debatten zu initiieren. Letztere sind wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit der indirekten, d. h. über die nationale Ebene vermittelten Legitimationskette zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der europäischen Politik. Das Parlament kann dazu Plenardebatten, Fragestunden im Plenum sowie Anhörungen von Regierungsmitgliedern in Ausschüssen durchführen. Sie zu nutzen liegt besonders im Interesse der Oppositionsparteien. Zudem können nationale Parlamente zur Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen, wenn sie Teile eines »Netzwer-

kes« von Institutionen bilden, in denen über europäische Politik diskutiert wird (Crum/Fossum 2009; Maurer 2002; Neunreither 2006). Die interparlamentarische Kooperation wird durch den Vertrag von Lissabon gefördert (Art. 12 f EUV, Titel II des Protokolls Nr. 1 über die Rolle der Nationalen Parlamente in der Europäischen Union). Ob dadurch tatsächlich mehr als ein erweiterter Elitendiskurs entsteht, ist allerdings unsicher (vgl. etwa Cooper 2006).

Angesichts der zunehmenden Fülle und Komplexität der Materien, mit denen sich die EU befasst, sowie angesichts der komplizierter gewordenen Entscheidungsverfahren in der erweiterten und reformierten EU stehen die Mitglieder nationaler Parlamente vor dem Problem, die verfügbaren Informationen zu verarbeiten. Der Vertrag von Lissabon verpflichtet die Kommission, neben Rechtsetzungsiniciativen auch Grün- und Weißbücher sowie ihr jährliches Gesetzgebungsprogramm den nationalen Parlamenten zukommen zu lassen. Ferner sollen Vorschläge des Europäischen Parlamentes, Vorhaben einzelner Mitgliedstaaten, Entscheidungen des Europäischen Gerichtshof (EuGH), der Europäischen Zentralbank (EZB), des Europäischen Rates sowie der Ministerräte zugesandt werden. Gegenüber der nationalen Öffentlichkeit bilden nationale Parlamente den Filter, mit dem Wichtiges von Unwichtigem unterschieden wird. Mehrheitsfraktionen können dabei auf die Unterstützung durch die von ihnen gewählte Regierung vertrauen, Oppositionsparteien sind auf ihre eigenen Fähigkeiten zur Informationsgewinnung und -selektion angewiesen.

Zudem stellt sich für Parlamentsabgeordnete ein Motivationsproblem (Saalfeld 2003). Europäische Angelegenheiten sind für Wählerinnen und Wähler oft nur von nachrangiger Bedeutung im Vergleich zu den Themen, die in Mitgliedstaaten entschieden werden. Sie, ebenso wie die Medien, werden in der Regel erst dann aufmerksam, wenn bei der Umsetzung europäischen Rechts Vorteile und Nachteile sichtbar werden. Auf Richtlinien der EU reagieren sie selten. Parlamente stehen daher vor dem Problem, Öffentlichkeit entgegen den Aufmerksamkeitszyklen der Betroffenen und der Medien erzeugen zu müssen.

2.3 Kontrolle der Regierungsvertreter im Rat

Öffentliche Debatten haben indirekte Kontrollwirkungen, weil sie die Regierung zwingen, nationale Interessen zu berücksichtigen. In parlamentarischen Regierungssystemen verweisen solche Debatten immer auf die Macht von Parlamenten, Regierungen zur Verantwortung zu ziehen. Die Effekte dieser indirekten Kontrolle sind allerdings unwägbar. In europäischen Angelegenheiten kann sich die Mobilisierung von Öffentlichkeit in einer Weise auf das Verhalten der Regierung in europäischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen auswirken, die von nationalen Parlamenten nicht intendiert ist.

Dies erklärt, warum nationale Parlamente die Offene Methode der Koordinierung kaum für Kontrollzwecke nutzen. Diese Methode dient der Koordination nationaler Politiken im Hinblick auf europäische Ziele, indem Leistungen der Mitgliedstaaten verglichen, beste Praktiken ausgezeichnet und den Zielen widersprechende Praktiken kritisiert werden. Ziele der EU werden hierbei also nicht durch verbindliches Recht, sondern durch freiwillige Anpassung angestrebt, wobei die Anpassung ausschließlich durch öffentliche Bewertungen und Leistungswettbewerbe zwischen den Staaten motiviert wird. Parlamente könnten dabei zur Arena werden, in denen die Leistungsvergleiche öffentlich diskutiert werden und Regierungen ggf. zur Änderung von Politik veranlasst werden. In der Praxis haben aber Regierungen kein Interesse, sich mit anderen Regierungen vergleichen zu lassen, und Mehrheitsfraktionen sind ebenso wenig geneigt, die Leistungen ihrer Regierung ggf. öffentlich zu kritisieren. Zudem tun sich Parlamente offenbar mit der Informalität der Verfahren schwer (Duina/Raunio 2007: 498). Die Beteiligung von nationalen Parlamenten leidet schließlich auch darunter, dass die OMK praktisch als ein Verfahren angewandt wurde, das im Wesentlichen auf Expertenevaluierungen und Lernen in bürokratischen Netzwerken basiert (Benz 2007). Seit 2005 wird auf »naming and shaming« verzichtet und werden Reformvorschläge der Kommission in bilateraler Kooperation mit den Mitgliedstaaten umgesetzt (Borrás 2009), was die Rolle der nationalen Parlamente schwächt.

Nationale Parlamente konzentrieren sich weitgehend auf direkte Kontrollen der Rechtssetzung nach der »Gemeinschaftsmethode«. Im Vordergrund wiederum steht dabei die Kontrolle des jeweiligen Ratsvertreters aus den Mit-

gliedstaaten. Manche nationalen Parlamente verfügen über die Macht, ihre Regierung formal auf Mandate verpflichtet zu können. In anderen Mitgliedstaaten handeln die nationalen Ratsvertreter formal autonom, unterliegen aber dem prinzipiellen Zustimmungsvorbehalt des Parlaments (vgl. unten 4.4).

Die Erfüllung der Kontrollfunktion von Parlamenten wird durch zwei Probleme erschwert: Zum einen stellt sich auch hier ein Informationsproblem. Es betrifft vor allem die Zurechnung von Verantwortlichkeit für Entscheidungen, nachdem die Zahl der Beteiligten durch die Erweiterung der Union vergrößert wurde und Rechtsetzungsverfahren durch institutionelle Veränderungen im politischen System der EU komplexer wurden. Zum anderen müssen Parlamente ihre Kontrollmacht gegenüber den Vertretern im Rat so einsetzen können, dass ihre Ziele erreicht werden. Dies gelingt aber nur, wenn Sie über die Verhandlungsspielräume und -optionen informiert sind.

Über Entscheidungsgegenstände, die für die Ausübung der Öffentlichkeitsfunktion wichtig sind, sind nationale Parlamente inzwischen gut unterrichtet, sei es durch ihre Regierung oder durch die Kommission. Beide Informationsquellen liefern aber wenig Information über Entscheidungsvorgänge, die als Grundlage von Kontrollen erforderlich sind. Insbesondere ist es angesichts der komplexen Entscheidungsverfahren schwierig, den Entscheidungsbeitrag des jeweiligen nationalen Vertreters im Rat zu bestimmen. Regierungen können sich daher der Verantwortung entziehen, indem sie auf andere Akteure und die Eigendynamik des Verfahrens verweisen. Es spricht einiges dafür, dass nationale Parlamente mit Informationen über Entscheidungsmaterien eher überlastet werden, während sie über Konflikte, Verhandlungspositionen und Verfahren eher unzureichend informiert sind.

Die entscheidende Schwierigkeit der parlamentarischen Kontrolle europäischer Politik liegt in der Ambivalenz von Macht. Theoretisch können Parlamente beschließen, welche Verhandlungsposition ihre Regierung im Rat in einer bestimmten Angelegenheit einnehmen soll. Je nach Regeln in den Mitgliedstaaten bindet dies die Regierung rechtlich oder politisch. Genauso könnte das Parlament nach einer Entscheidung im Ministerrat der Regierung die Zustimmung in der betreffenden Angelegenheit verweigern, sei es in Form eines formalen Misstrauensvotums oder in Form öffentlicher Kritik. Beide Strategien bergen aber erhebliche Risiken in sich (Benz 2004). Bin-

dende Mandate behindern die Kompromissfindung in den europäischen Verhandlungen und können dazu führen, dass eine Regierung mit ihrer Position unterliegt. Ist letzteres der Fall, kann das Ergebnis selbst aus der Sicht des nationalen Parlaments schlechter ausfallen als wenn der Regierung völlig freie Hand gelassen worden wäre. Eine nachträgliche Kritik des zuständigen nationalen Vertreters ist zumindest für die Mehrheitsfraktion, die die Regierung unterstützt, problematisch, weil sie letztlich darauf zielt, Reaktionen bei der Wählerschaft zu bewirken. Die Folgen einer nachträglichen Zustimmungsverweigerung oder gar eines Misstrauensvotums sind nicht kalkulierbar und daher kaum attraktiv. Praktikabel sind offene Aussprachen in Ausschüssen oder im Plenum, die die Macht eines Parlaments symbolisieren und den Mechanismus der »antizipierenden Reaktion« von Regierungen (Friedrich 1937: 16), der in parlamentarischen Systemen angelegt ist, verstärken.

Kontrollmacht wirkt negativ, d. h. auf die Verhinderung von Entscheidungen. Im europäischen Mehrebenensystem können Parlamente ihren Regierungen die »Hände binden«, aber, anders als im nationalen Regierungssystem, den Inhalt von Verhandlungsergebnissen nicht beeinflussen. Positiv können Mitglieder nationaler Parlamente nur dadurch auf die europäische Politik einwirken, dass sie ihren Meinungen und Überzeugungen Geltung verschaffen. Sie müssen Vetomacht nutzen, um ihren Stellungnahmen Gewicht zu verleihen, aber wirkliche Vetos auf Ausnahmefälle beschränken.

2.4 Integrationsverantwortung

Mit Integrationsverantwortung bezeichnen wir, in Übernahme des vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Begriffs, die Aufgabe nationaler Parlamente, im Prozess der Europäischen Integration dafür zu sorgen, dass nationale Interessen angemessen gewahrt werden. Parlamente üben diese Aufgabe einerseits bei der Ratifikation von Vertragsänderungen aus, sofern Mitgliedstaaten sich nicht für eine Ratifikation durch Referendum entschieden haben (was nur in Irland durch die Verfassung vorgeschrieben ist, in anderen Mitgliedstaaten die Zustimmung der Parlamente voraussetzt). Andererseits erhielten sie mit dem Verfahren der Subsidiaritätskontrolle und mit ihrer Beteiligung an der Nutzung von »Brücken-« und »Flexibilitätsklauseln« zusätzliche Macht. Anders als bei der Kontrolle der Vertreter im Rat, die Verhandlungen



und Entscheidungen in einzelnen Bereichen der europäischen Politik betreffen, geht es bei der Integrationsverantwortung darum, ob und nach welchen Verfahrensregeln die EU tätig werden darf. Für die nationalen Parlamente stellt sich damit eine andere Entscheidungssituation: Während sie in Gesetzgebungsverfahren durch Ausübung ihrer Kontrollmacht unintendierte Effekte verursachen können, weil sie den Verlauf der europäischen Verhandlungen schwerlich kalkulieren können, betreffen integrationspolitische Entscheidungen die eindeutige Alternative, ob nationale Parlamente Kompetenzen bzw. Macht abgeben oder nicht.

Vertragsänderungen, die bisher durch die Staats- und Regierungschefs beschlossen wurden und nach dem Lissabon-Vertrag im Regelfall durch einen Konvent beraten und vorgeschlagen werden, erfordern die Zustimmung aller Mitgliedstaaten in Verfahren, die nationale Verfassungen dafür vorsehen (Benz 2008). Jedes Parlament, gegebenenfalls auch Zweite Kammern oder (wie in Belgien) Vertretungen der subnationalen Einheiten, entscheiden damit über den Fortgang der Europäischen Integration oder über Verfahrensweisen im europäischen Rechtssetzungsverfahren. Ein Parlament kann mit einer Ablehnung der Ratifikation Vertragsänderungen nur verhindern, jedoch nicht positiv beeinflussen oder mitgestalten. Es muss daher abwägen, ob es den Status quo für besser hält als eine Änderung, mag diese im Vergleich zu einer »Idealposition« auch noch so unbefriedigend ausfallen. Dabei sind unterschiedliche Aspekte abzuwägen. Nach der bisherigen Erfahrung haben die Parlamente diese Abwägungen meistens im Bewusstsein für die Vorteile eines gemeinsamen Europas gegenüber der nationalen Autonomie getroffen. Nur in einem Fall ist eine Vertragsänderung am Votum eines nationalen Parlaments gescheitert. Auch der Vertrag von Lissabon wurde nicht durch Parlamente, sondern durch das irische Referendum, durch Staatspräsidenten oder durch Verfassungsgerichte aufgehoben.

Neue Anforderungen an nationale Parlamente stellt die Subsidiaritätskontrolle. Das mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Verfahren dient dazu, die Kompetenzzustimmung durch den europäischen Gesetzgeber im Rahmen der geltenden Verträge zu kontrollieren. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich aus der Kompetenzordnung der Union, die zwar Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene möglichst klar trennen soll, dies in der Regel aber nicht gewährleistet. Mit

den Grundsätzen der Subsidiarität und Proportionalität wurden Kriterien für Kompetenzzuordnungen in konkreten Materien definiert und mit dem Verfahren der Subsidiaritätskontrolle den nationalen Parlamenten ein Mitspracherecht an entsprechenden Entscheidungen eingeräumt.

Das Verfahren beinhaltet eine Informations- und Begründungspflicht der Kommission gegenüber nationalen Parlamenten, die praktisch bereits seit 2006 erfüllt wird, und ein Einspruchsrecht der Parlamente. Die Frist für den Einspruch ist mit acht Wochen relativ knapp bemessen. Das »Frühwarnsystem« reduziert die Einflussmöglichkeiten auf die Anfangsphase des europäischen Gesetzgebungsprozesses. Darüber hinaus erstreckt sich die Prüfung lediglich auf die Frage des Subsidiaritätsprinzips und nicht auf die eng damit verknüpfte Frage der Verhältnismäßigkeit (vgl. Cooper 2006: 300 ff.; COSAC 2008: 23). Parlamente können ihre Argumentation somit nur auf die allgemeinen Zielsetzungen einer neuen Gesetzgebungsinitiative bzw. Kompetenzübertragung beziehen, nicht aber auf die damit verbundenen Instrumente. Das Einspruchsrecht umfasst also formal betrachtet nur die eher grob definierte »Ob«-Frage und nicht die Frage des »Wie« der Kompetenzzustimmung durch die EU. Inwiefern diese Eingrenzung praktikabel ist, bleibt abzuwarten.

Wirksam wird ein Einspruch nur, wenn er von Parlamenten bzw. Kammern unterstützt wird, die über mindestens ein Drittel der Gesamtzahl ihrer Stimmen verfügen. Dabei werden jedem Mitgliedstaat zwei Stimmen zugerechnet, die ggf. auf zwei Kammern aufgeteilt werden. In Angelegenheiten, die die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffen, genügt ein Viertel der Stimmen. Werden diese Stimmen erreicht, dann ist die Kommission gezwungen, den initiierten Gesetzgebungsakt zu überprüfen. Verfolgt die Kommission die Initiative weiter, obwohl Parlamente mit mindestens der Hälfte ihrer Stimmen dagegen votieren, muss sie den Rat und das Europäische Parlament entsprechend unterrichten, und diese können dann per Mehrheitsbeschluss den Gesetzgebungsprozess bereits vor der ersten Lesung beenden. Voraussetzung einer effektiven Subsidiaritätskontrolle ist somit die Koordination zwischen nationalen Parlamenten. Zwar will die Kommission nach vorliegenden Informationen Stimmen der nationalen Parlamente unabhängig von ihrer Begründung addieren. Die Bewertung der Einsprüche wird aber davon abhängen, ob Stellungnahmen in die gleiche Richtung gehen. Vom Confé-



rence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne (COSAC) organisierte Testverfahren haben gezeigt, dass es bisher noch an einem gemeinsamen Subsidiaritätsverständnis fehlt (Wasiliew 2007). Unkoordinierte Parlamentsbeteiligung dürfte Rechtsakte der EU kaum verhindern. Einzelne Parlamente können dann erst nach Erlass eines Rechtsakts beim EuGH Klage erheben mit der Begründung, dass das Subsidiaritätsprinzip verletzt sei. Aus diesen Gründen bemühen sich der COSAC sowie das Europäische Parlament um Verfahren, in denen nationale Parlamente ihre Subsidiaritätsprüfung koordinieren können.

Der Lissabon-Vertrag räumt den nationalen Parlamenten auch Rechte bei Entscheidungen über Entscheidungsregeln im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren ein. Beschließt der Europäische Rat gemäß Artikel 48 Abs. 7 EU-Vertrag den Übergang von einstimmigen Entscheidungen zur qualifizierten Mehrheit oder die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens statt eines vertraglich vorgesehenen besonderen Gesetzgebungsverfahrens, dann kann jedes nationale Parlament dagegen sein Veto einlegen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass europäische Beschlüsse wichtige Interessen von Mitgliedstaaten verletzen. Übt ein Parlament dieses Vetorecht aus, dann gerät es allerdings in Konflikt zur Entscheidung der eigenen Regierung. Insofern ist beim Rückgriff auf Brückenklauseln eine frühzeitige Verständigung zwischen Regierung und Parlament geboten. Gleiches gilt für die Kontrollbefugnisse, die den nationalen Parlamenten in Angelegenheiten des Rechts und der inneren Sicherheit eingeräumt wurden.

2.5 Nationale Parlamente im Spannungsfeld der Mehrebenenpolitik

Die Darstellung der besonderen Funktionen, die nationale Parlamente in der EU erfüllen, hat deutlich gemacht, dass diese in einem Spannungsfeld zu erfüllen sind. Parlamente vertreten nationale Interessen gegenüber europäischen Institutionen, wobei nationale und europäische Interessen sich nicht konträr zueinander verhalten, sondern für alle Beteiligten komplexe Zielkonflikte aufwerfen. Bei der gebotenen Abwägung zwischen Zielen vertreten nationale Parlamente nicht selten andere Interessen als ihre Regierungen, was in einem parlamentarischen System, in dem die Regierung und Parlamentsmehrheit

vertrauensvoll kooperieren müssen, eigentlich vermieden werden sollte. Parlamente orientieren sich an der Willensbildung in der nationalen Öffentlichkeit. Regierungen müssen dagegen im europäischen Mehrebenensystem für Kompromisse offen sein, um Verhandlungsergebnisse erreichen und die eigene Position zur Geltung bringen zu können. Eine zu enge Bindung an Parlamentsmandate ist daher eher schädlich.

Wegen dieses Spannungsverhältnisses müssen Parlamente die Macht, über die sie verfügen, in strategischer Weise einsetzen. Neben formalen Kompetenzen müssen sie daher über die erforderlichen Informationen verfügen und die für den Mitgliedstaat relevanten Materien identifizieren. Sie müssen die Willensbildung zwischen den Ausschüssen des Parlaments, zwischen Parlament und Regierung und ggf. im Kontakt mit anderen Parlamenten koordinieren, und dies in einer Weise, die gegenüber der Öffentlichkeit hinreichend transparent ist. Strategiefähigkeit im europäischen Mehrebenensystem erfordert darüber hinaus, die verfügbaren Kompetenzen vor, während und nach den Gesetzgebungsprozessen in der EU in geeigneter Weise anzuwenden. So berechtigt also Forderungen klingen, nationale Parlamente in der EU zu stärken, so wenig ist erreicht, wenn man einfach deren Kompetenzen erweitert. Sie müssen durch geeignete Strukturen und Verfahren zugleich in die Lage versetzt werden, ihre besonderen Funktionen zu erfüllen.

3. Der Deutsche Bundestag in der europäischen Politik – Reformen und Beteiligungspraxis

Vor diesem Hintergrund erscheint die Debatte um die Rolle des Deutschen Bundestags, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag ausgelöst wurde, in einem anderen Licht. Die europäische Integration war in Deutschland bis in die 1990er Jahre des letzten Jahrhunderts kaum umstritten und ein verfassungsrechtlich verankertes Staatsziel. Dementsprechend hat der Deutsche Bundestag die Europapolitik der Regierung, die diesem Ziel dient, unterstützt (Beichelt 2009: 262–265). Auf die Beschleunigung des Integrationsprozesses durch die Einheitliche Europäische Akte sowie die Verträge von Maastricht und Amsterdam reagierte der Bundestag mit der Einrichtung eines »Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union«, der 1992 im Grundgesetz verankert wurde (Art. 45 GG). Gleichzeitig



wurde die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU in Artikel 23 GG geregelt. Das Parlament hat seither an europapolitischer Bedeutung gewonnen. Ob die Reformen sich als geeignet erwiesen haben, ist allerdings umstritten (zum Folgenden Beichelt 2009; Sturm/Pehle 2005: 63–84).

3.1 Informationsverarbeitung und Öffentlichkeit

Nach demokratischen Maßstäben sollte der Bundestag die Arena bilden, in der europapolitische Debatten stattfinden. In der Praxis trifft dies nur begrenzt zu. Die Zusammenarbeit zwischen dem Parlament und der Regierung erfolgt entweder im Europaausschuss bzw. in den zuständigen Fachausschüssen oder in informellen Beratungen. Während die Fachausschüsse in der Regel nicht öffentlich tagen, lässt der Europaausschuss Zuhörer relativ häufig zu und hört des öfteren Sachverständige. Öffentliche Kritik der Regierung wird jedoch meistens vermieden, um das Vertrauen und Kooperationsbeziehungen nicht zu stören. Diese Praxis entspricht dem Selbstverständnis des Bundestags als »Arbeitsparlament«. Europapolitische Debatten im Plenum finden regelmäßig im Anschluss an Berichte der Bundesregierung über Sitzungen des Europäischen Rats statt.

In Art. 23 Abs 2 GG ist explizit festgelegt, dass die Bundesregierung den Bundestag »umfassend und zum frühestmöglichen« Zeitpunkt unterrichten muss. §4 EU-ZBBG (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag) sieht vor, dass die Bundesregierung dem Bundestag nicht nur europäische Gesetzesentwürfe übersendet, sondern auch über deren Inhalt, die Position der Bundesregierung, den laufenden Verhandlungsstand sowie die Positionen anderer Mitgliedstaaten schriftlich und mündlich Auskunft gibt. Die Informationsflüsse sind 2006 durch eine Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag präzisiert worden, also zu dem Zeitpunkt, als die Kommission begann, nationale Parlamente direkt über Gesetzesinitiativen zu informieren. Mit den Begleitgesetzen zum Lissabon-Vertrag wurden die Vereinbarungen in das EUZBBG aufgenommen.

Mitglieder des Deutschen Bundestags nutzen darüber hinaus eigene Informationsquellen aufgrund ihrer Kontakte zu europäischen Institutionen und zu anderen

nationalen Parlamenten. Letztere werden durch Parlamentariergruppen unterstützt, die zu Beginn einer Legislaturperiode vom Präsidium eingesetzt werden, um Beziehungen zu europäischen und außereuropäischen Parlamenten zu pflegen. Besonders intensiv sind die Kontakte zum polnischen und französischen Parlament, auch zu den Europaausschüssen der beiden Nachbarländer. Die Vernetzung mit Parlamentariern anderer Staaten dient in erster Linie dazu, die Willensbindung in anderen Mitgliedstaaten schon im Vorfeld von Ratsverhandlungen einschätzen zu können. Oppositionsabgeordnete profitieren besonders von Kontakten mit Parlamentariern aus den Mitgliedstaaten, in denen ihre Schwesterparteien in der Regierungsverantwortung stehen. Intensiv sind auch die Informationsbeziehungen zur EU. Ausschüsse können Delegationen zu Organen der EU entsenden. Einzelne Abgeordnete aus dem Europaausschuss und aus Fachausschüssen unterhalten zudem eigene Kontakte zu europäischen Institutionen. Vor allem Abgeordnete des Europäischen Parlaments aus der eigenen Partei, aber auch Mitarbeiter der Kommission dienen ihnen als »Informationsquellen«, durch die sie bereits im Vorfeld von formalen Verfahren Kenntnisse über die Europapolitik gewinnen. Allerdings gelingt es dem Europaausschuss nicht, wie in der Geschäftsordnung des Bundestags vorgesehen, Abgeordnete des Europäischen Parlaments regelmäßig in Beratungen einzubinden. In anderer Weise institutionalisiert wurden die Kontakte zu europäischen Institutionen nunmehr durch das Verbindungsbüro des Deutschen Bundestags in Brüssel, in dem Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung sowie der Fraktionen tätig sind.

Für den Bundestag ist die Bewältigung der Informationsflut schwierig. Die Geschäftsordnung des Bundestags enthält Regelungen über die Festlegung von Prioritäten und über die Beratungsrelevanz von EU-Dokumenten. Da es im Parlament keine »Filterinstanz« gibt, liegt die Aufgabe, die eingehenden Dokumente zu sichten, im Wesentlichen bei Fraktionen und den Ausschussvorsitzenden bzw. Ausschusssekretariaten. Abgeordnete beklagen, dass sie mit zu vielen Informationen und Dokumenten überschüttet werden. Die Kehrseite der verbesserten Informationsversorgung ist, überspitzt formuliert, die Gefahr der »irrelevance through overload« (Thym 2007: 54). Ob die Einrichtung des Verbindungsbüros insoweit Verbesserungen erbracht hat (Beichelt 2009: 255), wäre zu prüfen.



3.2 Kontrollfunktion

Art. 23 Abs. 3 GG gibt dem Bundestag das Recht, eine Stellungnahme abzugeben, bevor die Bundesregierung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union mitwirkt. Die Bundesregierung soll die Stellungnahme bei den Verhandlungen berücksichtigen (Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG) und vor der Abstimmung im Rat mit dem Bundestag ein Einvernehmen herstellen. Diese Formulierung impliziert eine geringere Bindung der Regierung als die entsprechende Regelung zur Länderbeteiligung, die eine maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrats fordert. Das ändert aber nichts daran, dass die parlamentarische Kontrolle dem Bundestag obliegt.

Dieser erfüllt die Kontrollfunktion primär in den Ausschüssen. Dabei ist der Europaausschuss der zentrale Ort des europapolitischen Entscheidungsprozesses. Als klassischer Querschnittsausschuss beschäftigt er sich mit Grundsatzfragen der EU und allen europapolitischen Angelegenheiten, sofern diese keinen direkten sachpolitischen Schwerpunkt aufweisen. Nach der Geschäftsordnung des Bundestags kann er ermächtigt werden, an Stelle des Plenums zu beschließen und somit für den gesamten Bundestag zu handeln, sofern kein Fachausschuss widerspricht. Angelegenheiten mit direktem sachpolitischen Bezug werden von den jeweiligen Fachausschüssen beraten, wobei der Europaausschuss dann beratend mitwirkt. Dieser wiederum hat die Stellungnahme der Fachausschüsse einzuholen und ggf. mit diesem eine gemeinsame Sitzung abzuhalten, wenn er zur Abgabe einer Stellungnahme anstelle des Plenums ermächtigt ist. Immer wieder ist kritisiert worden, dass diese Doppelstruktur die Beratungen komplizierter macht als notwendig wäre. Sie trage auch nicht zur Transparenz der Verfahren im Bundestag bei, worunter die Öffentlichkeitsfunktion beeinträchtigt werde.

Koordinationsprobleme zwischen Europaausschuss und Fachausschüssen können sich in der Tat negativ auf die Kontrolle des Ratsvertreters auswirken. Ausschüsse müssen sich nicht nur über Inhalte, sondern auch über die Nutzung der parlamentarischen Kontrollrechte einigen, was, wie oben betont, Abwägungen zwischen Zielen erfordert. Die Abstimmung zwischen Ausschüssen scheint insoweit nur begrenzt leistungsfähig zu sein und kostet zudem Zeit. In der Regel nutzen die Abgeordneten daher ihre Einflussmöglichkeiten in fraktions- oder koalitionsinternen Abstimmungsverfahren. Diese finden in sektora-

len Arbeitskreisen bzw. -gruppen der Fraktionen statt, in denen Ausschusssitzungen vorbereitet werden, wobei die Gremien der Mehrheitsfraktionen meistens unter Anwesenheit von Ministerialbeamten, einem Parlamentarischen Staatssekretär oder (seltener) dem zuständigen Minister tagen.

Zeitaufwändige Verfahren mögen erklären, warum die verantwortlichen Mitglieder des Bundestags ihre Macht zurückhaltend einsetzen (Brosius-Linke 2009). Im Allgemeinen respektieren diese aber das Interesse der Regierung an einem möglichst weiten Verhandlungsspielraum und vermeiden es, den Ratsvertreter an Stellungnahmen zu binden. Sie neigen dazu, der »Regierung den Rücken freizuhalten« (Sterzing/Tidow 2001: 280). Dies schließt nicht aus, dass der Bundestag im Einzelfall gezielt und erfolgreich gegen die Politik der eigenen Regierung interveniert.¹

Bundestagsabgeordnete betrachten auch ihre Kontakt-netze zum Europäischen Parlament und zur Kommission als Grundlage, um direkt Einfluss auf die europäische Politik zu gewinnen. Die Aussichten, auf diesem Weg erfolgreich zu sein, sind angesichts der Komplexität des europäischen Entscheidungsprozesses als begrenzt einzuschätzen. Doch geht es Abgeordneten hierbei nicht primär um die Kontrolle der deutschen Vertreter im Rat oder um die Verfolgung einer eigenständigen Position, sondern um die Unterstützung der Europapolitik ihrer Regierung (Beichelt 2009: 262–265).

Dass die Bundestagsmehrheit sich eher auf Unterstützung der Regierung beschränkt denn als Kontrollinstanz handelt, liegt nicht nur an den Spielregeln des parlamentarischen Systems, sondern auch an der föderativen Ordnung und der Rolle des Bundesrats. Sofern von europäischen Entscheidungen die Länder betroffen sind, treten diese als Gegenpart der Regierung auf. Zwar haben auch die Länder bisher auf die Möglichkeit verzichtet, den deutschen Ratsvertreter an ein Mandat zu binden. Aber sie verhandeln mit der Bundesregierung über europapolitische Ziele, Verhandlungspositionen und Strategien. Diese intergouvernementalen Beziehungen konterkarrieren die Tätigkeit des Bundestags bei der Vorbereitung von Ratsverhandlungen.

1. Im April 2001 fasste der Europaausschuss einen plenarersetzenden Beschluss, in dem er forderte, den »Konvents zur Zukunft der Europäischen Union« unter gleichberechtigter Beteiligung nationaler Parlamentarier einzusetzen. Dieser Beschluss widersprach der expliziten Position der damaligen Bundesregierung und war im Ergebnis erfolgreich.



3.3 Integrationsverantwortung

Auch für die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung gilt, dass der Deutsche Bundestag in der Vergangenheit die Bundesregierung unterstützt hat und es eher der Bundesrat war, der Gegenmacht ausgeübt hat. Während die Länder die Ratifikation von Vertragsänderungen genutzt haben, um sich weitere Beteiligungsrechte zu verschaffen, hat der Bundestag diese Strategie nicht verfolgt. Bei der Subsidiaritätskontrolle macht die Bundesregierung Vorschläge, indem sie dem Bundestag mit den EU-Vorlagen ihre Einschätzung zur Vereinbarung mit dem Subsidiaritätsprinzip (§ 7 (1) EUZBBG) mitteilt, über die die zuständigen Ausschüsse beraten. Konflikte sind bisher nicht bekannt geworden. Nicht zufällig rückte damit jüngst das Bundesverfassungsgericht in die Rolle des vermeintlichen Verteidigers des Parlaments.

Durch das Urteil des Gerichts zum Vertrag von Lissabon wurde der Bundestag gezwungen, die Begleitgesetze zur Beteiligung des Parlaments in vereinfachten Vertragsänderungsverfahren und bei der Subsidiaritätskontrolle zu revidieren. Bei sog. vereinfachten Vertragsänderungsverfahren, bei denen die ursprünglich verabschiedeten Begleitgesetze einen einfachen Beschluss des Bundestags vorgesehen hatten, forderte das Verfassungsgericht einen Gesetzesbeschluss. Die Zustimmung des deutschen Ratsvertreters zur allgemeinen Brückenklausel und zur Nutzung von Flexibilitätsklauseln darf nur aufgrund eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG erteilt werden. Solche Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrats.

Folglich muss der Bundestag seine Integrationsverantwortung nicht nur möglichst in Koordination mit anderen nationalen Parlamenten erfüllen, sondern auch im Zusammenwirken mit der Bundesregierung und dem Bundesrat. Für die Subsidiaritätskontrolle ergibt sich dies aus dem EU-Recht, für die Brücken- und Flexibilitätsklauseln aus dem nationalen Recht. Die notwendige Abstimmung mit anderen Parlamenten macht es für den Bundestag, wie für Parlamente generell, schwierig, Kompetenzverschiebungen auf die EU zu verhindern. Die Gesetzgebungsverfahren mit Zustimmungspflicht des Bundesrats könnten zur Folge haben, dass die im EU-Vertrag vorgesehenen Erleichterungen von europäischen Rechtssetzungsverfahren an Bedeutung verlieren.

3.4 Zwischenfazit

Der Deutsche Bundestag begreift seine Rolle immer noch als Unterstützer der europäischen Integration, weshalb grundlegende Konflikte mit der Regierung selten sind. Aber er befasst sich intensiver als noch vor zwanzig Jahren mit der europäischen Politik. Internationale Aktivitäten des Parlaments haben an Bedeutung gewonnen. Dabei erzielt der Bundestag jedoch eine geringe Öffentlichkeitswirkung. Auch ist nicht erkennbar, dass die Verfahren der Parlamentsbeteiligung in Deutschland hinreichend an die zunehmende Komplexität und teilweise Beschleunigung der europäischen Verfahren angepasst sind. Die enge Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung erlaubt begleitende Kontrollen, insbesondere durch den Europaausschuss, verringert aber die Transparenz der Beratungen. Unbefriedigend gelöst, weil zeit- und arbeitsaufwändig, erscheint die Koordination zwischen dem Europaausschuss und den Fachausschüssen. Hinderlich ist darüber hinaus die Konkurrenz zwischen Bundestag und Bundesrat, wenn Länderkompetenzen betroffen sind. Die Begleitgesetze zur Ratifikation des Lissabon-Vertrags stärken die Position des Parlaments in integrationspolitischen Angelegenheiten, allerdings wiederum um den Preis, dass vielfach eine Beteiligung des Bundesrats nach den Regeln des Gesetzgebungsverfahrens erforderlich ist. Der Bundestag hat weder aus den Veränderungen des Mitentscheidungsverfahrens noch aus der Entwicklung der OMK Konsequenzen gezogen.

4. Erkenntnisse aus anderen Mitgliedstaaten

4.1 Entwicklungstrends zwischen Konvergenz und Divergenz

Die kontinuierliche Stärkung nationaler Parlamente in der europäischen Politik ist ein übergreifender Entwicklungstrend, der in allen Mitgliedstaaten der EU beobachtet werden kann. Historisch hat sich dieser Prozess stets als Anpassungsreaktion auf neue Integrationsschübe vollzogen. Dabei können drei Phasen unterschieden werden (vgl. O'Brennan/Raunio 2007: 9). Waren die nationalen Parlamente während der ersten 20 Jahre wenig aktiv in die europäische Politik involviert, veränderte sich ihre Rolle erstmals spürbar im Zeitraum zwischen Mitte der 1970er Jahre und dem Maastrichter Vertrag. Ihren Ausdruck fanden diese Entwicklungen besonders in der flächendeckenden Schaffung von Europaausschüssen und



der Einrichtung des COSAC im Jahr 1989. Seit dem Maastrichter Vertrag und der dadurch ausgelösten Integrationsdynamik wurde schließlich in der dritten Phase die eigenständige Funktion nationaler Parlamente für die Verbesserung der demokratischen Praxis europäischer Mehrebenenpolitik intensiver diskutiert. So wurden seither nicht nur die während der zweiten Phase eingeführten institutionellen Innovationen, allen voran die Europausschüsse, weiter gestärkt, sondern auch generell die Rolle der Parlamente innerhalb der europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse formal anerkannt und mit zunehmender Verbindlichkeit institutionalisiert. Die Parlamente aller Mitgliedstaaten haben sich bemüht, durch Reformen die Voraussetzungen zu schaffen, diese Rolle auszufüllen.

Während diese Entwicklungstrends auf einer allgemeinen Ebene zunächst auf ein relativ hohes Maß an Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten schließen lassen, zeigt die politische Praxis in den einzelnen nationalen Parlamenten beachtliche Unterschiede. Die variierenden Anpassungsmuster sind nicht zuletzt eine Folge der spezifischen Stellung der Parlamente innerhalb des politischen Systems der jeweiligen Länder sowie, eng damit verknüpft, des besonderen Typs des jeweiligen Parlaments. Nach einer gängigen Differenzierung der vergleichenden Forschung kann man drei Parlamentstypen unterscheiden (vgl. Norton 1996: 2):

■ *Politik gestaltende Legislativen* («policy-making legislatures»), die von der Regierung eingebrachte Vorschläge modifizieren und zurückweisen können und in der Lage sind, eigene Entwürfe zu formulieren, die Regierungsvorlagen ersetzen;

■ *Politik beeinflussende Legislativen* («policy-influencing legislatures»), die eingebrachte Vorschläge der Exekutive zwar modifizieren und zurückweisen, aber keine eigenen Vorschläge formulieren können;

■ *Legislativen mit nur geringer oder gar keiner Wirkung* («legislatures with little or no policy affect»), die weder eingebrachte Vorschläge modifizieren und zurückweisen, noch eigenständige Vorschläge formulieren können.

Die Reform der Mitwirkung nationaler Parlamente hat sich also in der Regel inkrementell und historisch pfadabhängig vollzogen (vgl. Dimitrakopoulos 2001). Im Prozess der Europäisierung nationaler Parlamente kam es jedoch

teilweise zu Abweichungen von den gewachsenen Modellen. Dabei haben Staaten, deren Öffentlichkeit die europäische Integration kritisch debattiert, ihren Parlamenten stärkere formale Kontrollrechte eingeräumt, und Staaten, die später der EU beigetreten sind, haben diese Regeln teilweise übernommen. Zum ersten, Politik gestaltenden Typus zählen daher neben den Parlamenten der skandinavischen Mitgliedstaaten vor allem Österreich sowie einige der neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die sich im Zuge ihres EU-Beitritts häufig am Vorbild des dänischen Modells orientierten. Zum Politik beeinflussenden Typus gehören Deutschland, Großbritannien, Frankreich und die Niederlande, während viele der südeuropäischen Mitgliedstaaten dem dritten Typus nahe kommen (vgl. hierzu auch Maurer 2002; Magone 2007; Raunio 2005).

Ein besonderes Augenmerk liegt im Folgenden auf denjenigen Mitgliedstaaten, die dem ersten oder zweiten Typus zuzuordnen sind, denn sie versprechen am ehesten, Anregungen für den Umgang mit den neuen europapolitischen Herausforderungen zu bieten. Ungeachtet der Divergenzen zeigen die Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten allerdings auch, dass sich in der Vergangenheit die Bemühungen um eine Stärkung der nationalen Parlamente in der EU primär auf die Kontrollfunktion bei der europäischen Rechtssetzung konzentriert haben statt auf die Schaffung von Öffentlichkeit. Diesem Muster entspricht grundsätzlich auch die jüngst erfolgte Aufwertung der Parlamente im Rahmen der Integrationsverantwortung. Maßnahmen, die dazu geeignet wären, die Öffentlichkeits- bzw. Kommunikationsfunktion nationaler Parlamente zu stärken, spielten hierbei tendenziell eine geringe Rolle.

4.2 Interne Arbeitsorganisation: Fachkompetente Informationsverarbeitung vs. Öffentlichkeit

Seit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam hat sich die Versorgung der nationalen Parlamente mit Informationen über europäische Angelegenheiten kontinuierlich verbessert. Die Bandbreite an verfügbaren Informationen wurde seither sukzessive vergrößert und der Zugang – gerade auch für Oppositionsparteien, die dadurch weniger vom Wohlwollen einzelner Ministerien abhängig sind – erleichtert. Damit stellt die Informationsverarbeitungskapazität Parlamentarier vor eine große Herausfor-

derung. Entscheidend dafür ist die Arbeitsteilung zwischen Plenum und Ausschüssen sowie unter den Ausschüssen (vgl. Raunio 2007: 7).

Das Ausschusswesen nationaler Parlamente unterscheidet sich hinsichtlich der Arbeitsteilung zwischen den Europaausschüssen und den Fachausschüssen. Die skandinavischen Mitgliedstaaten, Österreich sowie Lettland, die Slowakei und Ungarn verfügen über ein vergleichsweise stark zentralisiertes System (vgl. Kiiver 2006: 48 f.). Als Vorbild galt insoweit das dänische Modell mit dem EU-weit wohl mächtigsten Europaausschuss. In diesen Staaten sind europapolitische Angelegenheiten inhaltlich ausgesprochen weit gefasst und weitgehend exklusiv bei den jeweiligen Europaausschüssen angesiedelt. Diese innerparlamentarische Zentralisierung hat einerseits den Vorteil, dass Fachkompetenz gebündelt ist sowie Vorlagen vergleichsweise effizient bearbeitet werden. Sie versetzt die Parlamente entsprechend in die Lage, kohärente europapolitische Positionen zu formulieren und entlastet Parlamentarier durch die Konzentration des Informationsflusses in einem Ausschuss. Allerdings hat diese Zentralisierung ihre Kosten. Sie führt nicht nur zur europapolitischen Marginalisierung der übrigen Fachausschüsse, wie insbesondere das dänische Beispiel zeigt (vgl. Sousa 2008: 434), sondern birgt zudem die Gefahr, dass fachlicher Input aus den spezialisierten Ausschüssen aus dem Blickfeld gerät. Um solche Probleme von vornherein zu verhindern bzw. zu beheben, haben einzelne Länder das dänische Modell modifiziert, allerdings mit mäßigem Erfolg. In Dänemark selbst, wie auch in Schweden, wird versucht, die Verbindung zu Fachausschüssen durch überlappende Ausschussmitgliedschaften herzustellen; in Finnland wurde die Kontrolle der Regierungsarbeit in speziellen Materien teilweise vom Europaausschuss an die jeweiligen Fachausschüsse delegiert.

Dem anderen Extrem einer dezentralen Ausschussorganisation folgen Länder mit einem vergleichsweise schwachen Europaausschuss. Europapolitisch relevante Materien werden hier direkt zur Beratung in die entsprechenden Fachausschüsse geleitet. Ein solches Modell erschwert nicht nur die innerparlamentarische Koordination und damit die Anpassungsfähigkeit nationaler Parlamente an die zunehmende Europäisierung. Es begünstigt auch das Ausblenden der europapolitischen Dimension einzelner Sachverhalte aufgrund der unzureichend vorhandenen Sensibilität hierfür in den jeweiligen Fachausschüssen (Maurer/Wessels 2001: 450).

In vielen Mitgliedstaaten, zumal denjenigen, die dem Politik beeinflussenden Typus zuzuordnen sind, finden sich deshalb prozedurale Arrangements, die auf eine Machtbalance und ausgewogene Arbeitsteilung zwischen den Ausschüssen zielen. Die Arbeitsteilung im Deutschen Bundestag ist hierzu zu zählen. Allerdings ist die Machtbalance nur schwer aufrecht zu erhalten. Ein besonders interessantes Beispiel bieten die Niederlande mit zwei zentralen Instrumenten, der »Fiches«-Prozedur sowie der »Agenda«-Prozedur. Im Rahmen der »Fiches«-Prozedur informiert die Regierung beide Kammern über relevante europapolitische Initiativen der Kommission mit speziell aufbereiteten Formularen. Diese beschreiben den Inhalt von Kommissionsinitiativen, deren Folgewirkungen für die Niederlande, ihre Relevanz für die einzelnen Ministerien sowie eine Beurteilung, inwieweit sie mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang stehen. Über den Europaausschuss der Ersten Kammer bzw. das Europabüro der Zweiten Kammer werden diese Fiches zunächst nach ihrer Relevanz vorselektiert, an die Fachausschüsse weitergeleitet und hier vor allem in der Ersten Kammer in der Regel intensiv diskutiert (vgl. Besseling/van Mourik 2009: 311; Tans 2007: 172 f.). Die »Agenda«-Prozedur sieht vor, anstehende Vorlagen des Ministerrates bzw. des Europäischen Rates an die beiden Parlamentskammern vorab weiterzuleiten. Diese werden dann primär in der Zweiten Kammer unter Einschluss von Mitgliedern des Europaausschusses, der relevanten Fachausschüsse und der zuständigen Minister intensiv beraten und im Anschluss an das jeweilige Treffen nachbereitet. In dieser Arbeitsteilung zwischen den Ausschüssen nimmt der Europaausschuss eine koordinierende Funktion wahr. Er informiert die Fachausschüsse über europapolitisch relevante Aspekte und sensibilisiert sie hierfür.

Eine Balance zwischen Fachkompetenz und Querschnittskompetenz der Ausschüsse wird auch im britischen Unterhaus angestrebt. Den Kern des Systems bildet hier das European Scrutiny Committee, das den seit 1991 existierenden, fachlich spezialisierten European Standing Committees die eingehenden Dokumente zuweist. Obwohl sich durch das differenzierte System von Europaausschüssen einerseits die Qualität der europapolitischen Debatten offenkundig deutlich verbessert hat, wurde hier andererseits die Erfahrung gemacht, dass – anders als in den Niederlanden – europapolitische Aspekte nicht nur im Plenum, sondern auch in den eigentlichen Fachausschüssen zusehends marginalisiert worden sind (vgl. Cygan 2007: 168; Kiiver 2006: 52).

Fachausschüsse scheinen in europapolitischen Angelegenheiten an den Rand zu geraten, wenn die Zusammenarbeit zwischen den Ausschüssen unzureichend formalisiert ist. Zu diesem Ergebnis kommt jedenfalls eine Vergleichsstudie über das Verhältnis der Ausschüsse in Schweden und Finnland (Öberg/Jungar 2009). Während in Schweden die Fachausschüsse eine vergleichsweise geringe Rolle spielen und die europapolitische Kompetenz im zuständigen Europaausschuss konzentriert ist, funktioniert die Arbeitsteilung im finnischen Parlament weitgehend reibungslos auf der Basis einer formal institutionalisierten und verfassungsrechtlich kodifizierten, gleichberechtigten Zusammenarbeit. Die Fachausschüsse formulieren Stellungnahmen über anstehende Entscheidungen, die sie an den Europaausschuss weiterleiten bevor dieser dann eine parlamentarische Resolution formuliert. Für Öberg/Jungar (2009: 374 ff.) liegt in der formalen Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Europaausschuss und den Fachausschüssen in Finnland der Schlüssel zum Verständnis für die hier funktionierende Arbeitsteilung: In Schweden gibt es, trotz der intendierten Zusammenarbeit der Ausschüsse, nur eine eher unverbindliche Regelung. Die Folge ist, dass die europapolitische Kompetenz einseitig beim Europaausschuss konzentriert ist.

Die getrennte Beteiligung an europapolitischen Entscheidungsfindungsprozessen von zwei parlamentarischen Kammern, wie dies beispielsweise in Deutschland, Großbritannien oder den Niederlanden der Fall ist, kann dazu führen, dass organisatorische Verselbständigung und Konkurrenzverhalten die Wahrnehmung der Kontrollfunktion unnötig erschweren. Durch institutionalisierte Verfahren der Koordination und Abstimmung kann versucht werden, dem entgegenzuwirken. In Großbritannien gab es in diesem Zusammenhang den bislang allerdings noch nicht realisierten Vorschlag, einen gemeinsamen Europaausschuss aus Unter- und Oberhaus zu bilden (House of Commons 2005: 27 ff.). Dieses Joint Grand Committee soll aber nicht die existierenden Strukturen ersetzen, sondern vielmehr ergänzend und unter Einbezug von Mitgliedern des Europäischen Parlamentes das bestehende Kontrollsystem erweitern. In anderen Ländern, so etwa in Belgien oder Irland, ist die Zweite Kammer in das Kontrollsystem der Ersten Kammer institutionell eingebunden (vgl. Kiiver 2006: 61).

Während die mitgliedstaatlichen Parlamente also eher divergierende – und damit unterschiedlich erfolgreiche –

Lösungen für die Bearbeitung europäischer Angelegenheiten in der parlamentarischen Organisation gefunden haben, zeigt sich im Verhältnis zwischen Ausschüssen und Plenum eine konvergente Entwicklung. Dieses Verhältnis ist für die Wahrnehmung der Öffentlichkeitsfunktion relevant. Nicht zuletzt aufgrund der wachsenden Bedeutung der Europaausschüsse haben sich europapolitische Debatten zusehends aus dem Plenum heraus verlagert. Raunio (2009) konstatiert in diesem Zusammenhang einen generellen Bedeutungsverlust der europapolitischen Plenardebatten. Eine breit angelegte, allerdings bereits etwas ältere empirische Untersuchung kommt gar zu dem Ergebnis, dass sich in keinem Mitgliedstaat die Plenen aktiv in europapolitischen Fragen beteiligt hätten. Von den analysierten 15 Mitgliedstaaten wurden 13 als schwach eingestuft und nur die Plenen des italienischen und finnischen Parlaments zählen als moderat engagiert (Bergman 2003). Fraglich ist allerdings, ob ein größeres Engagement des gesamten Parlaments in europapolitischen Fragen tatsächlich in der Lage wäre, Öffentlichkeit herzustellen und dadurch neben dem Informationsproblem zugleich auch das Problem der Intransparenz zu entschärfen.

4.3 Außenbeziehungen von Parlamenten

Ähnliches gilt im Grunde auch für die Chancen, auf dem Wege der inter-parlamentarischen Vernetzung über staatliche Grenzen hinweg nationale Öffentlichkeiten miteinander zu verbinden (Crum/Fossum 2009). Obwohl solche Verfahren grundsätzlich zu begrüßen sind, sollte man an sie – so zeigen jedenfalls die bisherigen Erfahrungen – keine demokratietheoretisch überzogenen Erwartungen stellen (vgl. Raunio 2009). Sie haben allerdings für die Informationsbeschaffung erhebliche Bedeutung und werden daher von vielen Parlamenten zunehmend genutzt.

Um das Informationsdefizit zwischen Exekutiven und Legislativen in der europäischen Politik zu verringern, haben Parlamente unterschiedliche Wege der interorganisatorischen Vernetzung eingeschlagen. Vertikal betrifft dies die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, horizontal den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Ausschüssen von Parlamentskammern, vornehmlich durch den COSAC, sowie zwischen den Parlamenten der Mitgliedstaaten.



Der vertikale Austausch zwischen mitgliedstaatlichen Parlamenten und der EU-Ebene konzentriert sich primär auf den Einbezug von Mitgliedern des Europäischen Parlaments aus dem jeweiligen Mitgliedstaat in den Willensbildungsprozess auf nationaler Ebene. Obwohl diese Beteiligung in den meisten Mitgliedstaaten an Bedeutung gewonnen hat, divergieren auch hier die Praktiken. Zum Teil geschieht dies informell, zum Teil aber auch institutionalisiert. Auch der Ort der Einbindung variiert: Überwiegend erfolgt sie im Rahmen des jeweiligen Europaausschusses, kann aber auch in Fachausschüssen, im Plenum oder innerhalb der Fraktionen möglich sein. In der Mehrzahl der nationalen Parlamente existieren Vorkehrungen, die die Mitwirkung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments in den Europa- oder Fachausschüssen regeln (vgl. COSAC 2005: 95; Neunreither 2005). Während nur wenige Parlamente gar keine Mitwirkung vorsehen bzw. diese wie etwa in Finnland sogar verboten ist, beschränkt sie sich in den übrigen Parlamenten weitgehend auf Anhörungen, die auf Einladungen der jeweiligen Ausschüsse zustande kommen. Über eine ähnlich formalisierte Einbeziehung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments wie im Kontext des Europaausschusses des Bundestages verfügen u. a. Länder wie Belgien, die Niederlande, Großbritannien und Dänemark, mit teilweise unterschiedlichen Akzentsetzungen was etwa die Frequenz von gemeinsamen Sitzungen sowie die Einbeziehung von Fachausschüssen anbelangt.

Für die politische Praxis bedeutsamer als der institutionalisierte Austausch zwischen den Mitgliedern des Europäischen Parlaments und den Parlamenten selbst scheint allgemein die Kommunikation innerhalb der Parteien zu sein. Die mitgliedstaatlichen Parteiorganisationen haben in den vergangenen Jahren die Kontakte mit ihren jeweiligen Europaparlamentariern intensiviert, so dass dies mittlerweile der wichtigste Informationskanal auf der vertikalen Ebene geworden ist (vgl. O'Brennan/Raunio 2007a: 278).

Dass dieser Trend in den Außenbeziehungen immer mehr Parlamente betrifft, ergibt sich aus der Natur der Sache. Zum einen benötigen nationale Parlamente Einblicke in Willensbildungsprozesse auf der europäischen Ebene und in anderen Mitgliedstaaten, um ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen. Zum anderen entfaltet die Vernetzung eine Eigendynamik, die zwar unterschiedlich ausgeprägt ist, aber immer mehr Parlamente einbezieht. Es wird erwartet, dass die Subsidiaritätskontrolle die interparla-

mentarischen Beziehungen deutlich befördern wird. Allerdings ist absehbar, dass die Intensität der Kommunikation auch zu einer weiteren Spezialisierung der Parlamentsarbeit führen wird, welche einerseits die Koordination zwischen Europa- und Fachaufgaben nicht erleichtert, andererseits die Öffentlichkeitsfunktion der Parlamente schwächen könnte. Wie diese Dilemmata zu lösen sind, lässt sich aus dem internationalen Vergleich nicht erkennen.

4.4 Kontrollfunktion nationaler Parlamente in der europäischen Politik

Die vergleichsweise schwach ausgebildete Öffentlichkeitsfunktion steht in engem Zusammenhang mit der sukzessiven Stärkung der Kontrollmechanismen in den mitgliedstaatlichen Parlamenten. Zum einen lässt sich die Regierungskontrolle wesentlich effektiver über die Arbeit in den Ausschüssen ausüben als im Plenum. Zum zweiten vollzog sich diese Entwicklung durchaus auch bewusst und zielgerichtet: Über die Verlagerung der Parlamentsarbeit in die Ausschüsse können Parteien europapolitische Themen von der nationalen Öffentlichkeit, die oftmals deutlich europakritischer ist als die politischen Eliten selbst, fernhalten (vgl. Mattila/Raunio 2006). Zum dritten können Parlamente ohne Öffentlichkeit leichter geeignete Strategien entwickeln, mit denen sie unbeabsichtigte Effekte in den europäischen Verhandlungen vermeiden (Auel/Benz 2007; Benz 2004).

Für den Vergleich von Formen der Regierungskontrolle in den mitgliedstaatlichen Parlamenten können unterschiedliche Kriterien angelegt werden, die teilweise eng zusammen hängen. Sie betreffen im Wesentlichen die Frage nach den Informationsgrundlagen, den Bezugspunkten der Kontrolle (ex ante und ex post) sowie die Methoden der Kontrolle (vgl. auch Kiiver 2006).

a) Informationsgrundlagen

Die Abhängigkeit nationaler Parlamente von der Versorgung mit Informationen durch die Regierungen hat sich durch die Institutionalisierung direkter Informationskanäle mit der EU-Kommission tendenziell verringert. Den Parlamenten stehen insoweit Dokumente, die für die Kontrolle des Vertreters im Rat erforderlich sind, frühzeitig zur Verfügung. Die meisten Mitgliedstaaten sehen darüber hinaus, ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutsch-



land, vor, dass Regierungen den Parlamenten andere Dokumente übermitteln und sie umfassend informieren. Wie die Praxis der Informationsübermittlung aussieht, ist bisher wenig untersucht.

Offenkundig variiert auch die Nutzung von Informationsrechten der Parlamente gegenüber ihren Regierungen, mit Folgen für das Kontrollverhalten. So zeigt beispielsweise eine vergleichende Untersuchung der Europapolitik des Deutschen Bundestags und der französischen Assemblée Nationale, dass letztere ihren seit 1999 deutlich ausgebauten Anspruch auf umfassende Information über europäische Gesetzgebungsprozesse wesentlich intensiver nutzt als der Deutsche Bundestag. Wie in Deutschland ist auch in Frankreich das Informationsrecht des Parlaments verfassungsrechtlich geregelt (Art. 88–4 CF). Ähnlich ist auch, dass die Assemblée Nationale – im Unterschied zu den starken Parlamenten wie in Skandinavien – nur nicht-bindende Resolutionen verabschieden darf (vgl. Zehnpfund/Rhomberg 2009: 10). Diese Informationsrechte haben allerdings, so zeigt der Vergleich mit dem Bundestag, dazu geführt, dass die Position der Nationalversammlung in europapolitischen Entscheidungsfindungsprozessen gestärkt wurde, was wiederum eine aktivere Wahrnehmung dieser Rechte durch die Parlamentarier zur Folge hatte (Sprungk 2007: 150). Das französische Parlament hat die Europapolitik genutzt, um sich als Gegenpart zur Regierung zu profilieren. Im semi-präsidentiellen Regierungssystem sind die Spielräume dafür eher gegeben als in einem klassischen parlamentarischen Regierungssystem.

Angesichts der steigenden Komplexität von Gesetzgebungsmaterien sowie der wachsenden Informationsflut beeinflusst zudem die Art und Weise, wie Informationen durch die Exekutiven aufbereitet werden, die Fähigkeit von Parlamenten zur wirksamen Kontrolle. Werden neue Initiativen lediglich unkommentiert weitergeleitet, so obliegt es den parlamentarischen Ausschüssen, zunächst weiterführende Kenntnisse etwa durch Anhörungen oder parlamentarische wissenschaftliche Dienste und Sekretariate einzuholen, bevor im zweiten Schritt eine Bewertung und Einschätzung vorgenommen werden kann. Umgekehrt wird die Arbeit der Europa- und Fachausschüsse deutlich entlastet, wenn bereits die Regierung entsprechende Zusatzinformationen beisteuern muss. Die deutsche Regierung ist dazu verpflichtet und übermittelt die entsprechenden Informationen in einem Berichtsbogen, also schematisiert. In Großbritannien verfas-

sen die einzelnen Ministerien sogenannte Explanatory Memoranda (EM), die relativ detailliert auf Hintergründe, rechtliche Grundlagen und Folgewirkungen von europäischen Initiativen eingehen. Die EM werden fast jedem Dokument beigefügt. Sie sind darüber hinaus öffentlich zugänglich und steigern so die Transparenz des Verfahrens generell (vgl. House of Commons 2009: 7).

b) Ex ante- und ex post-Kontrollmechanismen

Die Differenzierung zwischen ex ante- und ex post-Kontrolle betrifft die Frage, in welcher Phase des Entscheidungsprozesses die parlamentarische Kontrolle greift. So kann der Schwerpunkt der Aktivitäten vor bzw. während oder nach dem formalen Entscheidungsprozess auf der europäischen Ebene liegen. Vergleichsweise starke Parlamente sind in allen Phasen gleichermaßen involviert, was wiederum ein höheres Maß an Informationsverarbeitungskapazität erfordert. Je nach Stärke des Parlaments variiert außerdem die Verbindlichkeit, mit der Parlamente ihre Regierungen auf eine bestimmte Verhandlungsposition festlegen können (s. u.), ebenso wie der Formalisierungsgrad der ex ante-Kontrollverfahren. Diese können fest institutionalisiert sein oder sich auf eher informelle Anhörungen der zuständigen Minister innerhalb oder außerhalb von Ausschüssen beschränken. Etwas weniger anspruchsvoll sind hingegen Verfahren, die primär auf ex post-Kontrolle setzen. Sie beinhalten im Wesentlichen die nachträgliche Prüfung, ob Regierungen bei Entscheidungen im Rat die nationalen Interessen vertreten haben, allerdings ohne dass dann formale Sanktionen möglich sind (Auel 2007).

Großbritannien und Dänemark gehören zu denjenigen Mitgliedstaaten, die von Beginn an einen starken Akzent auf die ex ante-Kontrolle gelegt haben. Die 17 Mitglieder des dänischen Europaausschusses treffen sich regelmäßig mit dem zuständigen Minister vor den Ratssitzungen. Dabei hat der Minister dem Ausschuss die jeweilige Regierungsposition darzulegen und ausführlich zu berichten. So lange die Regierung dabei keine Mehrheit im Ausschuss gegen sich hat, kann sie ihre Position im Rat vertreten. Ist dies nicht der Fall, muss sie eine neue, mehrheitsfähige Position erarbeiten (vgl. Sousa 2008: 432 f.). In der Praxis geben die Mandate dem Ratsvertreter in der Regel genügenden Verhandlungsspielraum. Durch ex post-Kontrollen wird dieser aber veranlasst, den Willen des Parlaments zu beachten. Der Europaausschuss prüft nach der Sitzung des Rats, ob der zuständige Minister



sich bei seinem Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten im Rahmen des vorgegebenen Mandates bewegt hat. In wichtigen Angelegenheiten kann er zur Beratung einberufen und befragt werden. Es ist auch möglich, dass die Abgeordneten des Parlaments eine parlamentarische Anfrage an die Regierung richten, was eine Plenardebatte nach sich zieht.

Im Kontrollsystem des britischen Unterhauses spielt die ex ante-Kontrolle ebenfalls eine wichtige Rolle, hier allerdings in Verbindung mit der ex post-Kontrolle. Im Zentrum steht das 16-köpfige European Scrutiny Committee (ESC), das während Sitzungswochen wöchentlich tagt. Dieser Ausschuss sichtet und selektiert alle europapolitisch relevanten Dokumente nach ihrer politischen und formalrechtlichen Bedeutung. Zu wichtigen Vorgängen erarbeitet der Ausschuss Stellungnahmen und Berichte und tritt gegebenenfalls in einen Dialog mit der Regierung, bevor sie schließlich entweder an einen der drei fachlich spezialisierten Europaausschüsse oder an das Plenum weitergeleitet werden. Eine Besonderheit mit Vorbildcharakter für andere Parlamente, vornehmlich derjenigen mit dokument- statt mandatsbasierter Kontrolle, ist dabei die seit 1998 existierende Vorbehaltsresolution (»scrutiny reserve resolution«). Diese stellt die Zustimmung des jeweiligen Ministers im Rat unter einen Parlamentsvorbehalt. Solange das Unterhaus oder der Kontrollausschuss im Rahmen der Prüfung nicht zu einer abschließenden Resolution gekommen sind, kann der zuständige Minister nur unter eng umrissenen und klar definierten Voraussetzungen im Rat einer Vorlage zustimmen (vgl. House of Commons 2009).

Im Rahmen der ex ante-Kontrolle treten Parlamente nach Erhalt von entsprechenden Informationen und Dokumenten in einen intensiven Interaktionsprozess mit den jeweiligen Regierungen im Anhörungsverfahren. Dieses Verfahren hat nicht nur den Vorteil, dass das Parlament selbst noch einen größeren Einfluss auf die Willensbildungsprozesse ausüben kann als zu einem späteren Zeitpunkt. Wichtiger geworden ist es auch aufgrund der zunehmenden Komplexität der EU-Entscheidungsverfahren. Dabei zeigen allerdings die dänischen Erfahrungen, dass eine einseitige Ausrichtung der parlamentarischen Kontrolle auf den Regierungsvertretern im Rat unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht mehr angemessen ist. In dem Maße, wie sich im Rat Mehrheitsentscheidungen als die Norm durchgesetzt haben und zudem das Europäische Parlament an Bedeutung gewonnen hat, erweist

sich das in den frühen 1970er Jahren etablierte Kontrollsystem als zusehends problematisch, weil es zu wenig die Eigendynamik der europäischen Entscheidungsprozesse berücksichtigt (vgl. Sousa 2008). Insofern effektiver ist die Praxis des britischen Parlaments, das auch der nachträglichen Kontrolle ein hohes Gewicht verleiht. Ganz im Sinne des Mechanismus »antizipierender Reaktion« fungieren dabei die sog. »evidence sessions« im ESC, während derer der zuständige Minister über sein Verhalten im europäischen Entscheidungsprozess befragt wird. Die Einhaltung der »scrutiny reserve«, also der Regeln parlamentarischer Verantwortlichkeit, wird hier sehr genau geprüft. Die Kombination von ex ante- und ex post-Kontrollen gilt insgesamt als besonders effektiv (Auel 2007).

c) Methode der Kontrolle

Neben der Ausschussorganisation und der Differenzierung nach ex ante- und ex post-Kontrolle hat die Methode des Prüf- bzw. Kontrollsystems einen entscheidenden Einfluss auf die Stellung nationaler Parlamente in europapolitischen Entscheidungsprozessen. Üblich ist hier die idealtypische Unterscheidung von dokument- und mandatsbasierten Verfahren. Die Anwendung eines der beiden Verfahren hat oftmals wiederum Auswirkungen auf die jeweilige Gewichtung der ex ante- und ex post-Mechanismen sowie die Organisation des Ausschusswesens.

Im Zuge der ersten Norderweiterung 1973 wurden bereits die Grundlagen für die beiden divergierenden Entwicklungspfade bei den Kontrollmethoden gelegt. Während das dänische System als Prototyp für die mandatsbasierte Variante gilt, zählt das britische System als Modell für die dokumentbasierte Methode.

Dokumentbasierte Kontrolle besteht primär in einer ausführlichen Sichtung und Prüfung von Vorlagen sowie in der Formulierung von Stellungnahmen und Resolutionen. In der Regel liegt bei einem solchen Kontrollsystem der Fokus auf ex post-Kontrolle bei einem gleichzeitig relativ intensiven Einbezug der Fachausschüsse. Kontrolle der Regierung im engeren Sinne greift hier über den »Parlamentsvorbehalt«, wonach dem Ratsvertreter die Zustimmung verwehrt wird, solange das Parlament noch zu keiner abschließenden Beurteilung gelangt ist. Dieser Vorbehalt kann aber wiederum unterschiedlich verbindlich sein: In Ländern wie Großbritannien und Frankreich etwa hat er die Form einer Resolution, über die sich der



jeweilige Minister vergleichsweise einfach hinwegsetzen kann, während er in Tschechien oder Italien tatsächlich gesetzlich verankert ist und die Exekutiven entsprechend bindet (vgl. COSAC 2005: 11). Einen Sonderfall stellen die Niederlande dar. Die Kontrolle beruht hier einerseits auf einem dokumentbasierten System. Andererseits wurde die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament zusehends gestärkt und erfolgt für Maßnahmen, die in den Bereich Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fallen, faktisch mandatbasiert. Im Zuge des Ratifikationsverfahrens des Maastrichter Vertrages haben sich die beiden Kammern des niederländischen Parlaments diesen mandatbasierten, ex ante-Kontrollmechanismus gegenüber der Regierung selbst eingeräumt mit der Begründung, das Europäische Parlament verfüge in der (ehemals) 3. Säule über keine Kontrollrechte (vgl. Tans 2007: 170). Obwohl aufgrund der weitergehenden Vergemeinschaftung in der Folgezeit dieser Kontrollmechanismus einerseits faktisch zusehends an Bedeutung verloren hat, hat die Umstellung der Kontrollmethode andererseits offenkundig zu einer deutlich verbesserten Informationsversorgung des Parlaments durch die Regierung geführt (Besseling/van Mourik 2009: 312).

Mandatsbasierte Kontrollsysteme sind typisch für die starken, Politik gestaltenden Parlamente. Sie finden sich vorwiegend in den skandinavischen Mitgliedstaaten in Österreich sowie einer ganzen Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten, so etwa Polen, Estland, Litauen, Lettland, Ungarn und Slowenien. Allerdings kommen diese ganz verschiedentlich zur Anwendung: Während etwa die meisten Länder ihre Kontrollmöglichkeiten systematisch ausschöpfen, erfolgt dies in Österreich oder Ungarn eher sporadisch und weniger häufig (vgl. COSAC 2005: 12).

Ein aufschlussreiches Beispiel gerade hinsichtlich der Rolle der Fachausschüsse bildet in diesem Zusammenhang Litauen. Die Fachausschüsse des Parlaments klassifizieren alle eingehenden EU-Initiativen entlang von drei Kriterien – »sehr relevant«, »relevant« und »moderat relevant« – und weisen sie nach dieser Selektion wieder an den Europaausschuss sowie den Auswärtigen Ausschuss zurück. Die Fachausschüsse dürfen darüber hinaus besondere Stellungnahmen verfassen. Der Europaausschuss und der Auswärtige Ausschuss bündeln diese Eingaben in einer gemeinsamen Sitzung und kommunizieren sie gegenüber der Regierung. Im Rahmen des mandatbasierten Kontrollsystems muss die Regierung dann ihre Posi-

tion mit dem Parlament in allen Materien der ersten sowie gegebenenfalls auch der zweiten Kategorie abstimmen (vgl. Szalay 2005: 58 ff.). Eine ähnlich aktive Einbindung der Fachausschüsse in das Kontrollverfahren findet sich in Finnland, Schweden und Estland, wobei eine Besonderheit des finnischen Systems darin liegt, dass von den Fachausschüssen teilweise auch die spezialisierte Kontrolle von EU-Initiativen mit einem vergleichsweise hohen Maß an Autonomie ausgeführt wird, sofern ihnen diese Aufgabe vom Europaausschuss delegiert worden ist.

Mandatbasierte Kontrollsysteme stellen Ratsvertreter und Parlamente insofern vor eine größere Herausforderung als die dokumentbasierten, als sie den notwendigen Spielraum in europäischen Verhandlungssystemen vergleichsweise eng bemessen. Allerdings gibt es auch innerhalb der Gruppe der Länder mit einem solchen Kontrollsystem beachtliche Unterschiede. Die von den Parlamenten formulierten Positionen sind zwar einerseits grundsätzlich (in der Regel politisch und nicht rechtlich) bindend. In einzelne Staaten können Regierungsvertreter im Europäischen Rat oder im Ministerrat nur unter eng umrissenen Voraussetzungen von solchen Mandaten abweichen. Besonders restriktiv sind die Vorkehrungen beispielsweise in Dänemark, wo sich der Regierungsvertreter gegebenenfalls ein neues Mandat vom Parlament holen muss. Andererseits variiert die faktische Bindungswirkung. Um die Flexibilität der Regierung zu vergrößern, gibt es zudem in Österreich das sogenannte »Feuerwehrrat«, das während der Tagungen des Europäischen Rats eingerichtet werden kann. Ohne Beschlussfassungskompetenz ausgestattet hat dieses Gremium die Funktion, den Austausch zwischen Vertretern des Nationalrates (jeweils ein Vertreter pro Fraktion) und der Regierung in laufenden Verhandlungen zu ermöglichen (vgl. Zehnpfund/Rhomberg 2009: 14).

d) Parlamentarische Kontrolle der Offenen Methode der Koordinierung

Mit der Einführung der OMK sahen sich die nationalen Parlamente einer neuen Herausforderung ausgesetzt. Dieses Verfahren betrifft die nationalen Kompetenzen unmittelbar, auch wenn die EU nur Empfehlungen ausspricht. In einem wirklichen Leistungsvergleich, der mit der OMK ursprünglich angestrebt war, ist der Druck auf nationale Regierungen, ihre Politik anzupassen, nicht unbedeutend. Nationale Parlamente können diesen Druck



verstärken oder auch verringern. In jedem Fall bietet die OMK ihnen die Chance, Informationen über die vergleichende Bewertung des Regierungshandelns zu gewinnen. Das Verfahren trägt damit grundsätzlich zu mehr Transparenz bei, was eine essenzielle Voraussetzung parlamentarischer Kontrolle ist und dabei insbesondere die Rolle der Opposition stärken könnte.

In der Praxis werden diese Möglichkeiten indessen nicht ausgeschöpft. Zum einen wurde die OMK inzwischen modifiziert. Nachdem die Regierungen der Mitgliedstaaten sich gegen vergleichende Beurteilungen und das »naming and shaming« durch die Kommission wehrten, werden inzwischen nur noch Erfolgsmodelle veröffentlicht, jedoch keine »rankings« nationaler Politiken vorgenommen (Borràs 2009). Zum anderen war und ist es in den meisten Mitgliedstaaten nicht gelungen, die nationalen Parlamente wirksam in die OMK einzubinden. Zwar produzieren Experten aus Exekutiven und Wissenschaft Informationen, die für die Bewertung von Erfolgen oder Misserfolgen in den betroffenen Politikfeldern nützlich sind, den Parlamenten werden diese aber entweder nicht zugänglich gemacht oder die Mehrheitsfraktionen nutzen sie nicht zur Kontrolle ihrer Regierungen (Fallstudien finden sich in Zeitlin/Pochet/Magnusson 2005; ferner De la Porte/Nanz, 2004; Duna/Raunio 2007).

Diese Entwicklung ist erklärbar, wenn man die Motive der Regierungen und Mehrheitsfraktionen berücksichtigt. Regierungen sind natürlich wenig geneigt, sich dem Leistungsvergleich zu stellen, wenn sie riskieren, dabei schlecht abzuschneiden. Mehrheitsfraktionen, die ihre Regierungen unterstützen, haben aus dem gleichen Grund wenig Interesse, schlechte Ergebnisse öffentlich zu debattieren. Die OMK bietet insofern primär ein Kontrollinstrument der Opposition. Angesichts der Chancen, die das Verfahren bietet, ist seine Vernachlässigung durch die nationalen Parlamente zu bedauern.

4.4 Integrationsverantwortung

Die mit dem Vertrag von Lissabon einhergehenden Veränderungen im Bereich der Integrationsverantwortung werden von den meisten Parlamenten und Beobachtern zwar grundsätzlich begrüßt, die damit verbundenen Erwartungshaltungen sind allerdings nicht allzu hoch. Betont wird, dass die jüngsten Reformen bestenfalls moderate Veränderungen mit sich bringen werden (vgl. COSAC

2008: 27–31; ferner Kiiver 2008; House of Commons 2008; O'Brennan/Raunio 2007a). Diese betreffen auch die Öffentlichkeits- und Kontrollfunktionen. So ist weitgehend unstrittig, dass die umfassende Unterrichtung nationaler Parlamente durch die Kommission sowie der verbesserte Zugang zu Informationen strukturelle Informationsasymmetrien zu Lasten der Legislativen verringern können. Profitieren werden hiervon vor allem die schwachen und mittelstarken Parlamente der Mitgliedstaaten. Zudem erfordert der größere Informationsfluss gegebenenfalls innerparlamentarische Anpassungsprozesse im Ausschusswesen, um die Informationsverarbeitungskapazität steigern zu können. Ferner macht eine effektive Wahrnehmung der Einspruchsrechte im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle eine intensivere Abstimmung zwischen Parlamenten erforderlich. Eine effektivere Nutzung vorhandener Gremien des interparlamentarischen Austausches, zumal über den COSAC, kann hier einen wichtigen Beitrag leisten und so bereits angelegte Strukturen weiter festigen. Gegenwärtig bemühen sich sowohl der COSAC als auch das Europäische Parlament und die Kommission um Verfahrensvorschläge für die interparlamentarische Koordination. Die Generalsekretäre der nationalen Parlamente schlugen vor, die Kommunikation über die elektronische Plattform IPEX zu intensivieren.

Durch das Frühwarnsystem kann neben dem Informations- auch das Motivationsproblem (vgl. oben 2.2) tendenziell entschärft werden. Seine Stärke liegt weniger in der Effektivität der neu geschaffenen Kontrollmechanismen für nationale Parlamente als vielmehr im Legitimationsdruck, dem die Kommission im Falle einer Subsidiaritätsrüge unterliegt. Er erzeugt insofern Rechtfertigungsnotwendigkeiten, die von den Parlamenten eingesetzt werden können, um im nationalen Kontext Öffentlichkeit zu mobilisieren, wodurch es mittel- bis langfristig zu einer stärkeren Politisierung europapolitischer Sachverhalte kommen könnte. Ferner könnte das Frühwarnsystem auch einen Anreiz für die Parlamentarier schaffen, die neu vorhandenen Mechanismen zu nutzen und sich somit intensiver europolitischen Belangen anzunehmen.

In den meisten mitgliedstaatlichen Parlamenten befinden sich Reformen, die eine institutionelle Anpassung an den Vertrag von Lissabon vorsehen, gegenwärtig noch in der Vorbereitungsphase (vgl. COSAC 2008: 29; Zehnpfund/Rhomberg 2009). Entsprechend liegen bislang noch wenige konkrete Erfahrungen vor. In etlichen Staa-



ten wird kein Änderungsbedarf gesehen. In Dänemark etwa, wo das Parlament traditionell eine sehr starke Stellung in der Europapolitik hat, gelten Umsetzungsmaßnahmen im Bereich der Vertragsveränderungsverfahren, der Brückenklauseln, der Flexibilitätsklauseln oder der Kompetenzerweiterungsnormen als nicht erforderlich, da die vorhandenen Vorkehrungen im bestehenden mandatsbasierten Kontrollsystem die Regierung bereits eng an die Unterstützung des Parlaments binden. Ähnliches gilt für Finnland, wo lediglich die Spezifizierung von Verfahren für die Subsidiaritätskontrolle beabsichtigt ist.

Interessant wird deshalb vor allem zu beobachten sein, wie die eher schwachen bis mittelschwachen Parlamente ihre neuen Handlungsmöglichkeiten nutzen werden. Reformen sind bisher nur in einzelnen Staaten erfolgt. In Frankreich wurde beispielsweise durch Verfassungsänderung im Juli 2008 die parlamentarische Kontrolle in der Europapolitik reformiert. In diesem Zusammenhang erfolgte unter anderem eine Aufwertung der Europaausschüsse der beiden Kammern sowie eine Neuordnung der Beziehungen zwischen Europa- und Fachausschüssen, indem Doppelmitgliedschaften erlaubt wurden (Michel 2008: 1). Außerdem wurden die Mitwirkungsrechte beider Kammern in den Bereichen vereinfachte Vertragsveränderungsverfahren und justizielle Zusammenarbeit gestärkt sowie die Verfahren zur Subsidiaritätsprüfung spezifiziert. Beide Kammern können eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips rügen und auf Antrag von jeweils 60 Mitgliedern die Regierung verpflichten, eine Subsidiaritätsklage einzureichen (vgl. Zehnpfund/Rhomberg 2009: 12).

Ein innovativer Schritt stellt in diesem Zusammenhang auch die Einrichtung eines kammernübergreifenden gemeinsamen Ausschusses zur Subsidiaritätskontrolle des niederländischen Parlamentes dar (vgl. Tans 2007: 175 f.). Diesem obliegt die Prüfung von europäischen Initiativen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip, wobei er eingehende Initiativen zunächst an die betroffenen Fachausschüsse weiterleitet, die innerhalb von drei Wochen ihre Einschätzung abgeben sollen. Der gemeinsame Subsidiaritätsausschuss fasst daraufhin eine Stellungnahme, die wieder an die Parlamentarier beider Kammern zur Abstimmung gereicht wird.

In Großbritannien, ebenfalls ein Mitgliedstaat mit dokumentiertem Kontrollverfahren, wurden im Zuge des European Union (Amendment) Act 2008 die Rechte des

Parlaments weiter gestärkt. Im Bereich der vereinfachten Vertragsänderung sowie der allgemeinen Brückenklauseln kann der zuständige Regierungsvertreter im Rat bzw. im Europäischen Rat zukünftig nur einer Vorlage zustimmen, wenn beide Parlamentskammern diese unterstützen. Der bereits an anderer Stelle erwähnte Vorschlag, ähnlich wie in den Niederlanden einen gemeinsamen, ergänzenden Europaausschuss aus Unter- und Oberhaus zu bilden, wurde in diesem Zusammenhang allerdings noch nicht umgesetzt.

Generell ist festzustellen, dass nach dem Vertrag von Lissabon in keinem der Mitgliedstaaten das nationale Parlament mit spezifizierten Rechten ausgestattet wurde, die denen des Deutschen Bundestags gleichen. Nach dem gegenwärtigen Stand unserer Kenntnisse nutzen die meisten Mitgliedstaaten die vorhandenen Beteiligungsverfahren auch für die Subsidiaritätskontrolle. Die Parlamentsrechte, die der Vertrag von Lissabon einräumte, werden in der Regel durch einfachen Parlamentsbeschluss wahrgenommen. Allerdings haben Mitgliedstaaten zum Teil ihr Parlament in europäischen Angelegenheiten gestärkt.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die politische Praxis

Als eine zentrale Folge des europäischen Integrationsprozesses gilt oftmals der Bedeutungsverlust von Parlamenten. Diese sogenannte »Entparlamentarisierungsthese« wurde in der jüngeren Vergangenheit zusehends kritisch hinterfragt. Nicht nur hat das Europäische Parlament seine Position im institutionellen Gefüge der EU von Maastricht bis Lissabon beachtlich stärken können. Auch die nationalen Parlamente haben auf die Exekutivlastigkeit intergouvernementaler Mehrebenenpolitik mit einer Vielzahl von Reformmaßnahmen reagiert. Trotz aller Divergenzen zeigt der internationale Vergleich dabei mindestens einen übergreifenden Trend. Die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten haben sich in den letzten Jahrzehnten vor allem darum bemüht, ihre Kontrollfunktion in europäischen Angelegenheiten besser erfüllen zu können. Während die damit verbundenen Reformen wie beispielsweise die Schaffung und Stärkung der Europaausschüsse oder die Entwicklung von ex ante- und ex-post-Kontrollmechanismen im Grundsatz einerseits sicherlich wichtig und notwendig waren, gingen sie andererseits oftmals zu Lasten der Öffentlichkeitsfunktion. Dies spie-

gelt sich unter anderem in einem tendenziellen Bedeutungsverlust des Plenums in europapolitischen Debatten zu Gunsten der Europaausschüsse wider. Nationale Parlamente erreichten dabei eine Verbesserung der Informationsbeschaffung, der Informationsaufbereitung sowie der Informationsverarbeitungskapazität. Nicht zuletzt aufgrund der Neuerungen des Vertrags von Lissabon, vor allem mit Blick auf die Subsidiaritätskontrolle, wird darüber hinaus der interparlamentarischen Vernetzung eine zusehends wichtigere Rolle zugeschrieben. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit die relativ einseitige Fokussierung auf die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns in der Mehrebenenpolitik nicht auf gewisse Grenzen stößt. Gerade vor dem Hintergrund der Diskussion um das Demokratiedefizit sollten generell Reformoptionen, die der Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit im europäischen Mehrebenensystem dienen, zukünftig stärker in den Vordergrund rücken.

Die institutionellen Reformen in den einzelnen Parlamenten endeten in der Regel in »pfadabhängigen« Veränderungen, d. h. sie folgten der jeweils besonderen historischen Entwicklungslogik. Reformen wurden zwar auch durch Austausch von Erfahrungen und Lernen von Vorbildern wie etwa dem »dänischen Modell« gefördert. In der Tendenz ist aber festzustellen, dass die Pfade der Europäisierung mit den drei Typen parlamentarischer Systeme in den Mitgliedstaaten korrespondieren. Je nachdem, ob ein Parlament eher dem Politik gestaltenden, dem Politik beeinflussenden oder dem schwachen Typus zuzuordnen ist, weist es oftmals auch entsprechende Reformmuster auf. Dies hat wichtige Konsequenzen für die Einschätzung der Angemessenheit und Übertragbarkeit verschiedener Reformmodelle sowie für die Beurteilung (tatsächlicher oder vermeintlicher) optimaler Lösungen.

Während sich die Versorgung der Parlamente mit Informationen seit dem Vertrag von Amsterdam grundsätzlich verbessert hat, gibt es beachtliche Reformpotenziale in der Binnenstruktur von Parlamenten sowie in der interparlamentarischen Vernetzung der mitgliedstaatlichen Parlamente. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang das Ausschusswesen. Eine sinnvolle Arbeitsteilung sowie die Schaffung institutionalisierter Verfahren der Koordination zwischen den Europaausschüssen, den Fachausschüssen sowie den beiden Kammern eines Parlamentes sind essenziell. Im Verhältnis zwischen Europaausschüssen und Fachausschüssen gilt es, eine ausgewogene und angemessene Beteiligung von Generalisten

und Spezialisten zu ermöglichen und einer Marginalisierung europapolitischer Aspekte in den Fachausschüssen entgegenzuwirken.

In der einschlägigen Literatur wie auch in der politischen Praxis galt Dänemark lange Zeit als Modell für die Beteiligung nationaler Parlamente in der Europapolitik. Nicht wenige der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer haben sich daran orientiert, und in der Bundesrepublik wird es in Diskussionen immer wieder angeführt. In diesem Modell liegt der Akzent auf der Verantwortlichkeit einer Regierung gegenüber dem Parlament und weniger auf ihrer Handlungsfähigkeit auf der supranationalen Ebene. Das dänische Modell wird heute allerdings zusehends kritisch bewertet. Problematisch scheint zunächst die starke innerparlamentarische Kompetenzkonzentration beim Europaausschuss, weshalb einzelne Länder wie beispielsweise Finnland oder Schweden bewusst auf eine stärkere Einbeziehung der Fachausschüsse setzen, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg. Problematisch erscheint aber auch die einseitige Fokussierung der parlamentarischen Mitwirkung auf die Kontrolle der Regierung in der Europapolitik. Sie entstand zu einer Zeit, als einstimmiges Entscheiden im Ministerrat noch die Regel war. Mit dem Übergang zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung sowie der Aufwertung des Europäischen Parlaments im Rechtsetzungsprozess wurde es hier offenkundig versäumt, notwendige Anpassungen vorzunehmen. Schließlich bedeutet die einseitige Ausrichtung der Mitbeteiligung an der Regierungskontrolle einen Verlust an Transparenz und Öffentlichkeit. Vor dem Hintergrund der Vermittlungs- und, damit verknüpft, der Legitimationsprobleme europäischen Regierens stellt sich deshalb die Frage, inwieweit der Vorbildcharakter des dänischen Modells unter den heutigen Bedingungen noch gerechtfertigt ist.

Für den Deutschen Bundestag sind daher Reformen interessanter, die in solchen Ländern mit dokumentbasierter Kontrollmethode vollzogen worden sind. Geprüft werden sollten vor allem Maßnahmen, die geeignet sind, die ex ante-Kontrolle zu verbessern sowie für eine reibungslose und arbeitsteilig sinnvolle Koordination zwischen den Europa- und Fachausschüssen von und zwischen Bundestag und Bundesrat zu sorgen. Dadurch lässt sich die Mitwirkung von Bundestag (und Bundesrat) am ehesten an die Komplexität der europäischen Entscheidungsprozesse anpassen. Der Vergleich von Ländern mit ähnlichen Systemen der parlamentarischen Mitwirkung zeigt



dabei, dass die Parlamente auf die neuen Herausforderungen mit teils unterschiedlichen Antworten reagiert haben. Aus diesen Erfahrungen, so etwa der Informationspflicht der britischen Regierung durch ein Explanatory Memorandum, die Organisation des Informationsflusses sowie die Vernetzung der Ausschüsse in den Niederlanden, die Doppelmitgliedschaft in Ausschüssen in Frankreich und schließlich die Diskussion über die Schaffung kammernübergreifender, komplementärer Europaausschüsse in den Niederlanden und Großbritannien, sollte die Reformdebatte in Deutschland entsprechende Anregungen beziehen.

In Betracht zu ziehen wären folgende Maßnahmen:


- Die Arbeitsorganisation im Deutschen Bundestag ist stark durch Fachausschüsse geprägt. Gerade bei der Subsidiaritätskontrolle und vereinfachten Vertragsänderungsverfahren lassen sich aber institutionelle und sachliche Aspekte nicht trennen. Zu überlegen wäre daher, diese Aufgaben generell dem Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union zu übertragen.
- Angesichts der steigenden Informationsfülle wäre zu prüfen, die Informationsverarbeitungsfähigkeit des Europaausschusses durch Einrichtung eines Unterausschusses oder erweiterter Sekretariatskapazität zu verbessern. Dadurch könnte der Ausschuss die Vorselektion von Dokumenten ohne Belastung seiner eigenen Arbeit erledigen und dadurch auch die Koordination mit den Fachausschüssen verbessern.
- Aufgrund der durch die Begleitgesetze erforderlichen Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesrat sollte, als weitergehender Reformschritt, zudem die Schaffung eines gemeinsamen Verfassungsausschusses für Subsidiaritätskontrolle geprüft werden, der aus Mitgliedern der Europaausschüsse beider Organe gebildet werden könnte.
- Die Frage, ob Kompetenzen von der EU oder den Mitgliedstaaten erfüllt werden, hat erhebliche inhaltliche Bedeutung. Insofern ist ein möglichst hohes Maß an Öffentlichkeit anzustreben. Zu erwägen wäre, ob Ausschüsse über diese Fragen nicht generell öffentlich tagen sollen.
- Angesichts der Zeitknappheit müsste die Möglichkeit geschaffen werden, dass bei Zweifeln an der Zuständig-

keit der EU ein Parlament durch den jeweiligen Ratsvertreter ein aufschiebendes Veto einlegen kann. Aktuell kann dies vermutlich nur durch Kooperation mit dem Europäischen Parlament erfolgen, um die Nutzung von beschleunigten Gesetzgebungsverfahren zu verhindern. Der Bundestag sollte sich daher darum bemühen, von der Bundesregierung über diese Verfahrensweisen informiert zu werden (instruktiv hierzu: House of Commons 2008).

Die Verlagerung der europapolitischen Arbeit des Bundestags in Ausschüsse ist aus Gründen der Effektivität erforderlich. Allerdings steht dies tendenziell im Widerspruch zu den Anforderungen, die sich aus der Öffentlichkeitsfunktion ergeben. Debatten zu Grundsatzfragen der europäischen Integration nach Tagungen des Europäischen Rats erfassen selten Einzelfragen der europäischen Rechtsetzung oder spezifischer Maßnahmen der EU. Deswegen sollte die Plenumsöffentlichkeit gezielt gestärkt werden. Dazu beitragen könnten:

- europapolitische Fragestunden, die spezifische Probleme oder Entscheidungen aufgreifen und dabei die Positionen von Regierung, Mehrheitsfraktionen und Opposition deutlich machen könnten;
- die offensive Nutzung der Chancen, die die OMK bietet, indem Ergebnisse von Leistungsvergleichen im Parlament öffentlich diskutiert werden, womit der Bundestag auch Impulse für eine Revitalisierung dieser grundsätzlich sinnvollen Verfahren geben könnte.

Erheblich intensiviert hat sich in den vergangenen Jahren der interparlamentarische Austausch. Der formalisierte und institutionalisierte Austausch, insbesondere über den COSAC oder die systematische Einbindung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments in die mitgliedstaatliche Ausschussarbeit, scheint dabei allerdings weniger gepflegt zu werden als informelle Beziehungen, beispielsweise über die mitgliedstaatliche Parteiorganisationen oder die Fraktionen. Gerade wegen der Veränderungen im Kontext des Vertrages von Lissabon ist diese Entwicklung nicht unproblematisch. Möchten die mitgliedstaatlichen Parlamente neben dem Europäischen Parlament zukünftig eine wichtigere Rolle spielen, müssen sie sich in stärkerem Maße institutionell vernetzen, insbesondere auch um sich im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle abstimmen zu können. Hierbei gilt es, die bereits bestehenden Strukturen, allen voran den COSAC, in stärkerem



Maße zu nutzen. zu unterstützen ist auch der Vorschlag des Europäischen Parlaments, einen legislativen Dialog mit den nationalen Parlamenten durchzuführen, der über die bisherigen Verbindungen zu den Europaausschüssen hinausgehen soll und bei fachlichen Rechtsetzungsvorhaben die Fachausschüsse stärker einbezieht. Da es bei Entscheidungen über Fragen der Subsidiarität nie allein um die formale Kompetenz, sondern immer auch um die Art der Kompetenzausübung geht, bieten diese Verfahren den nationalen Parlamenten die Chance, Initiativen der Kommission oder anderer EU-Organen zu beeinflussen, also europäische Politik nicht nur zu verhindern, sondern auch zu gestalten.

Auf diese interparlamentarische Vernetzung sollte sich der Bundestag durch angemessene Schritte einstellen. Dazu bedarf es insbesondere

- der Festlegung von Zuständigkeiten für die entsprechenden Aufgaben, möglicherweise verbunden mit der Schaffung erforderlicher Ressourcen;
- der Beteiligung an der Entwicklung von Systemen des Informationsaustauschs, sei es durch geeignete Berichtformulare, durch elektronische Kommunikationssysteme oder durch Lösung von Übersetzungsproblemen;
- der Weiterentwicklung des COSAC von einer Service-Einrichtung zu einem Forum der politischen Diskussion über die konkrete Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, möglichst unter Einbezug des Europäischen Parlaments.

Die Beurteilung von geeigneten Reformmaßnahmen hat, so lässt sich abschließend festhalten, der institutionellen, politisch-kulturellen sowie historischen Kontextabhängigkeit einzelner politischer Systeme Rechnung zu tragen. Denn die optimale Verzahnung von parlamentarischer Kontrolle und mitgliedstaatlicher Handlungsfähigkeit – und somit auch die Antwort auf die Frage nach der Europafähigkeit – wird in den skandinavischen Ländern oder in Großbritannien stets anders ausfallen als in Deutschland. Die Diskussion über optimale, auf dem Reißbrett entworfene institutionelle Designs ist insofern eher müßig. Gefragt sind einerseits den Bedingungen der nationalen parlamentarischen Systeme angemessene institutionelle Arrangements und andererseits eine Prozessualisierung des Reformprozesses, der die Lern- und Anpassungsfähigkeit langfristig fördert. Die europäische Mehrebenenpolitik bietet inzwischen eine ganze Reihe von Verfahren, die es weiterzuentwickeln gilt und die die nationalen Parlamente auf jeweils spezifische Weise nutzen sollten.



- Auel, Katrin (2007):** Democratic Accountability and National Parliaments: Re-defining the Impact of Parliamentary Scrutiny. In: *European Law Journal* 13 (4): 487–504.
- Auel, Katrin und Benz, Arthur (2007):** Expanding National Parliamentary Control: Does it Further European Democracy? In: B. Kohler-Koch und B. Rittberger (Hrsg.): *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham, 57–74.
- Ahlbäck Öberg, Shirin und Jungar, Ann-Cathrine (2009):** The Influence of National Parliaments over Domestic European Union Policies. In: *Scandinavian Political Studies* 32 (4), 359–381.
- Bartolini, Stefano (2005):** Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring Between the Nation State and the European Union, Oxford.
- Beichelt, Timm (2009):** Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden.
- Benz, Arthur (2004):** Path-dependent Institutions and Strategic Veto-Players – National Parliaments in the European Union. In: *West European Politics* 29 (5), 875–900.
- Benz, Arthur (2007):** Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination? In: *European Law Journal* 13 (4): 505–522.
- Benz, Arthur (2008):** Amendment Procedure and the Future Importance of the Convention. In: I. Pernice und E. Tanchev (Hrsg.): *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution?* Baden-Baden, 190–202.
- Bergman, Torbjörn et al. (2003):** Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns. In: K. Strøm et al. (Hrsg.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, 109–221.
- Besselink, Leonard F.M. und van Mourik, Brecht (2009):** The Roles of the National Parliament and the European Parliament in EU Decision-Making: The Approval of the Lisbon Treaty in the Netherlands. In: *European Public Law*, (15) 3, 307–318.
- Borrás, Susana (2009):** The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission. In: *West European Politics* 32 (1): 97–118.
- Brosius-Linke, René (2009):** Der Europaausschuss der 16. Wahlperiode: starke Struktur, unambitioniert in eigenen Rechen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (4): 731.
- Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC) (2005):** Third bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XXXII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 17–18 May 2005, Luxembourg.
- Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC) (2008):** Ninth bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XXXIX Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 7–8 May 2008, Bled – Brdo pri Kranju.
- Cooper, Ian (2006):** The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. In: *Journal of Common Market Studies*, 44 (2), 281–304.
- Crum, Ben und Fossum, John E. (2009):** The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorising representative democracy in the EU. In: *European Political Science Review* 1 (2): 249–271.
- Cygan, Adam (2007):** Scrutiny of EU Legislation in the UK Parliament: The First Thirty Years...and Beyond? In: J. O'Brennan und T. Raunio (Hrsg.): *National Parliaments within the Enlarged European Union. From »Victims« of Integration to Competitive Actors?* Abingdon, 163–177.
- De la Porte, Caroline und Nanz, Patricia (2004):** The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The case of employment and pensions. In: *Journal of European Public Policy* 11, 267–288.
- Dimitrakopoulos, Dionyssis G. (2001):** Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments. In: *Journal of Common Market Studies* (39): 405–422.
- Duina, Francesco und Raunio, Tapio (2007):** The Open Method of Co-ordination and National Parliaments: Further Marginalization or New Opportunities? In: *Journal of European Public Policy* 14 (4): 489–506.
- Friedrich, Carl Joachim (1937):** *Constitutional Government and Politics, Nature and Development*, New York.
- Héritier, Adrienne (2007):** *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford.
- House of Commons, Select Committee on Modernisation of the House of Commons (2005):** *Scrutiny of European Business. Second Report of Session 2004–05. Volume I*, London.
- House of Commons, European Scrutiny Committee (2008):** *Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty. Thirty-third Report of Session 2007–08*, London.
- House of Commons (2009):** *The European Scrutiny System in the House of Commons. A short guide for Members of Parliament. By the staff of the European Scrutiny Committee*, London.
- Kielmansegg, Peter G. (2003):** *Integration und Demokratie*. In: M. Jachtenfuchs und B. Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, 49–83.
- Kiiver, Philipp (2006):** *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, The Hague.
- Magone, José (2007):** South European National Parliaments and the European Union: An Inconsistent Reactive Revival. In: O'Brennan und T. Raunio (Hrsg.): *National Parliaments within the Enlarged European Union. From »Victims« of Integration to Competitive Actors?* Abingdon, 116–131.
- Mattila, Mikko und Tapio Raunio (2006):** Cautious Voters and Supportive Parties: Opinion Congruence between Voters and Parties on the EU Dimension. In: *European Union Politics*, 7 (4), 427–449.

- Maurer, Andreas (2002):** Parlamentarische Demokratie in Europa. Der Beitrag des EP und der nationalen Parlamente, Baden-Baden.
- Maurer, Andreas und Wessels, Wolfgang (2001):** National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players? In: A. Maurer und W. Wessels (Hrsg.): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers? Baden-Baden, 425–475.
- Michel, Édouard (2008):** Verfassungsreform in Frankreich: Eine neue Rolle für das Parlament? Berlin.
- Neuhold, Christine (2006):** European Governance by Committees: The Implications of Comitology on the Democratic Arena. In: A. Benz und Y. Papadopoulos (Hrsg.), Governance and Democracy, London, New York, 138–157.
- Neunreither, Karlheinz (2006):** The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation? In: K. Auel und A. Benz (Hrsg.): The Europeanisation of Parliamentary Democracy, New York, 164–187.
- Norton, Philip (1996):** Introduction: Adapting to European Integration. In: P. Norton (Hrsg.): National Parliaments and the European Union, London, 1–11.
- O’Brennan, John und Raunio, Tapio (2007):** Conclusion: National Parliaments Gradually Learning to Play the European Game. In: J. O’Brennan und T. Raunio (Hrsg.): National Parliaments within the Enlarged European Union. From »Victims« of Integration to Competitive Actors? Abingdon, 272–286.
- O’Brennan, John und Raunio, Tapio (2007):** Introduction: Deparliamentarization and European Integration. In: J. O’Brennan und T. Raunio (Hrsg.): National Parliaments within the Enlarged European Union. From »Victims« of Integration to Competitive Actors? Abingdon, 1–26.
- Offe, Claus (1998):** Demokratie und Wohlfahrtsstaat. Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration. In: W. Streeck (Hrsg.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt a. M./New York, 99–136.
- Raunio, Tapio (2005):** Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation. In: The Journal of Legislative Studies, 11 (3&4), 319–342.
- Raunio, Tapio (2009):** National Parliaments and European Integration: What we know and what we should know. ARENA – Center for European Studies, University of Oslo: ARENA Working Paper (online) 02/2009. http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2009/papers/WP02_09.pdf.
- Rittberger, Berthold (2007):** Building Europe’s Parliament, Oxford.
- Saalfeld, Thomas (2003):** The Bundestag: Institutional Incrementalism and Behavioural Reticence. In: K. Dyson und K. Goetz (Hrsg.): Germany, Europe and the Politics of Constraint, Oxford, 73–96.
- Scharpf, Fritz W. (1999):** Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford.
- Sousa, Maja Møller (2008):** Learning From Denmark? The Case of Danish Parliamentary Control over European Union Policy. In: Scandinavian Political Studies, 31 (4), 428–447.
- Sprungk, Carina (2007):** The French Assemblée Nationale and the German Bundestag in the European Union: Towards Convergence in the »Old Europe«? In: J. O’Brennan und T. Raunio (Hrsg.): National Parliaments within the Enlarged European Union. From »Victims« of Integration to Competitive Actors? Abingdon, 132–162.
- Sterzing, Christian und Tidow, Stefan (2001):** Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestages – Bilanz und Reformpotenziale. In: Integration, 24 (3), 274–288.
- Sturm, Roland und Pehle, Heinrich (2005):** Das neue deutsche Regierungssystem, Wiesbaden.
- Szalay, Klára (2005):** Scrutiny of EU Affairs in the National Parliaments of the New Member States – Comparative Analysis, Budapest.
- Tans, Olaf (2007):** The Dutch Parliament and the EU: A Constitutional Analysis. In: O. Tans, C. Zoethout und J. Peters (Hrsg.): National Parliaments and European Democracy – A Bottom-Up Approach to European Constitutionalism, Groningen, 161–182.
- Thym, Daniel (2007):** Parliamentary Control of EU Decision-making in Germany. Supportive Federal Scrutiny and Restrictive Regional Action. In: O. Tans, C. Zoethout und J. Peters (Hrsg.): National Parliaments and European Democracy – A Bottom-Up Approach to European Constitutionalism, Groningen, 47–72.
- Wasilew, Valentin (2007):** Subsidiaritätskontrolle – Testlauf für nationale Parlamente, Berlin.
- Zehnpfund, Olaf und Rhomberg, Aleksandra (2009):** Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union in Dänemark, Frankreich, Österreich, Polen, Tschechien und im Vereinigten Königreich, Berlin.
- Zeitlin, Jonathan, Pochet, Philippe und Magnusson, Lars (Hrsg.) (2005):** The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies, Brussels.



Über den Autor

Prof. Dr. Arthur Benz ist Professor für Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen.

Dr. Jörg Broschek ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaften der FernUniversität Hagen.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-293-2