



Eine Konferenz der Parlamente für Europa

Neue Wege interparlamentarischer Zusammenarbeit

AXEL SCHÄFER UND FABIAN SCHULZ

April 2013

Die vielfältigen wirtschafts- und haushaltspolitischen Steuerungsinstrumente auf europäischer Ebene haben eine Regelungsdichte erreicht, die noch vor wenigen Jahren kaum denkbar schien. Die Krise hat uns schmerzhaft vor Augen geführt, wie dringend wir in diesen Bereichen eine stärkere und effektivere Zusammenarbeit benötigen. Zugleich stellt sich jedoch auch die Frage nach der demokratischen Legitimation der neuartigen Koordinierungsmechanismen, in die die Volksvertretungen bislang nur unzureichend eingebunden sind. Jede parlamentarische Ebene sieht sich dabei mit eigenen Aufgaben konfrontiert, die jeweils eigenverantwortlich gelöst werden müssen. Im Deutschen Bundestag sind wir mit einer Reihe von spezifischen Beteiligungsgesetzen und der jüngsten Novellierung des Zusammenarbeitsgesetzes EUZBBG¹ auf einem guten Weg, den wir mit Blick auf die Europatauglichkeit des Bundestages in der Praxis allerdings noch weitergehen müssen. Auf den Bundesrat als »Zweite Kammer« und die entsprechenden gesetzlichen Regelungen kann an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

Beteiligungsrechte und formale Kompetenzen sind jedoch bei weitem nicht alles, wenn es um die Rolle von Parlamenten in der Europäischen Union geht. Eine intensivierte Zusammenarbeit in Fragen der »Haushaltspolitik und anderer von diesem Vertrag erfassten Angelegenheiten« sieht Artikel 13 des Fiskalvertrags bereits vor. Daran anknüpfend ist eine Diskussion darüber entbrannt, wie dem Parlamentarismus in Europa durch interparlamentarische

tarische Kooperationsformen neue Facetten hinzugefügt werden können.

Vor der kleinteiligen Auseinandersetzung über die Zusammensetzung, Arbeitsweise und Organisation einer interparlamentarischen Konferenz sollte jedoch eine andere Frage im Mittelpunkt stehen: Was könnte ein solches Gremium überhaupt leisten und für welche Aufgaben ist es gänzlich ungeeignet?

Was eine interparlamentarische Konferenz leisten könnte

So banal es sich auf den ersten Blick anhören mag: Ein zentraler Mehrwert bestünde zweifelsohne zunächst einmal darin, dass eine Konferenz eine institutionalisierte Plattform darstellen würde, die den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit der Volksvertretungen vereinfachen und stärken könnte. Wenngleich wohl jeder Abgeordnete – egal ob im Europäischen oder in einem nationalen Parlament – die Wichtigkeit einer angemessenen parlamentarischen Begleitung und demokratischen Legitimation der ebenenübergreifenden europäischen Koordinierungsprozesse unterstreichen würde, ist die Kooperation von Abgeordneten über Ländergrenzen hinweg trotz positiver Entwicklungsschritte sicher noch ausbaufähig.

Austausch, Vernetzung und Koordinierung zwischen Parlamentariern sind folglich die zentralen Aufgaben, die eine solche Konferenz wahrnehmen könnte. Jedoch nicht als Selbstzweck: Das Wissen um den Stand der De-

1. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union

batte in anderen Volksvertretungen, der Austausch von *best practice* hinsichtlich parlamentarischer Mitwirkungsverfahren, das Kennenlernen unterschiedlicher Perspektiven und nicht zuletzt das mögliche Verabreden gemeinsamer Vorgehensweisen dienen in erster Linie dazu, dass jedes Parlament seine eigenen Aufgaben besser und effektiver wahrnehmen kann. Die Rückwirkung der Debatten auf die Diskussionen in den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten ist ein weiteres Argument für ihre Einrichtung. Nationale Abgeordnete bekommen einen Einblick, wie einzelne Fragestellungen in anderen Ländern oder auf europäischer Ebene diskutiert werden, entwickeln so einen stärker gemeinschaftlichen Blickwinkel und nehmen diese Erfahrungen mit in ihre Parlamente. Aber auch andersherum gilt: Europaabgeordnete bekommen die Möglichkeit, durch diesen Austausch die Probleme in der konkreten Anwendung europäischer Politik zu diskutieren und können dies in ihre Arbeit einfließen lassen.

Doch nicht nur diese weitgehend »internen« – sprich zwischen den Parlamenten entstehenden – Vorteile sprechen für eine Konferenz. Auch in der Außenwirkung liegt eine Chance. Abgeordnete bekommen die Gelegenheit, ihre jeweiligen Standpunkte und Verfahren mit Kollegen zu diskutieren und sich auf freiwilliger Basis auf eine engere Abstimmung bislang völlig ungeordneter Prozesse und Positionen zu verständigen. Neben der formalen Rolle der Legislativen in der europäischen Entscheidungsfindung könnte so der bereits existierenden europäischen Governance eine parlamentarische Komponente hinzugefügt und die politische Wirkungsmacht der Volksvertretungen und ihre Rolle in der Meinungsbildung in europäischen Angelegenheiten gestärkt werden. Vor allem mittels der Artikulation gemeinsamer Standpunkte gegenüber Rat und Kommission oder auch schlicht der Verdeutlichung von politischen Alternativen oder einzelnen *No-Gos* im Zuge der öffentlichen Debatten besteht die Chance, aus der Summe der unkoordiniert nebeneinanderher laufenden Verfahren und Politikprozesse eine stärkere parlamentarische Stimme zu entwickeln.

Bei allen Argumenten für eine interparlamentarische Konferenz sollten die in der aktuellen Debatte mitunter nicht klar genug herausgestellten Grenzen eines solchen Gremiums jedoch auch nicht unterschlagen werden. Es ist weder (verfassungs-)rechtlich noch politisch auf absehbare Zeit denkbar, dass eine interparlamentarische Konferenz auch Beschlüsse fasst, die ein anderes Parla-

ment binden und in seiner Handlungsfähigkeit formal einschränken. Neben der Rechtsprechung, zum Beispiel des Bundesverfassungsgerichts, spricht gegen eine formale Entscheidungsgewalt einer solchen Konferenz allein schon die begrenzte Zahl von Teilnehmern pro Parlament sowie die kaum zuzuordnende Verantwortung für einzelne Entscheidungen und die damit demokratietheoretisch nur noch sehr schwer herzuleitende Rückbindung an die Wahlentscheidung der Bürgerinnen und Bürger. Eine formale Kompetenzübertragung kann nicht stattfinden. Und auch die vereinzelt geäußerten Hoffnungen, hier könne eine eigenständige, bedeutungsvolle Quelle für die demokratische Legitimation europäischer Politik entstehen, müssen gedämpft werden. Wenngleich das Gremium einen Beitrag zur Parlamentarisierung Europas leisten kann, so verbleibt die Verantwortung für die demokratische Legitimierung politischer Entscheidungen dennoch bei denjenigen Akteuren, deren zentrale Aufgabe dies ist: den Parlamenten auf nationaler Ebene und dem Europäischen Parlament.

Was nicht gemeint ist

Grundsätzliche Überlegungen zum Parlamentarismus in Europa im Allgemeinen und den Vorteilen einer interparlamentarischen Konferenz im Speziellen anzustellen, ist eine leichte Übung. Schwierig wird es erst dann, wenn es konkret wird: Wie genau kann ein solches Gremium aussehen, wie sollte es organisiert sein und wie sollte es arbeiten? Zunächst einmal kann festgehalten werden, was nicht gemeint ist.

Eine Konferenz würde viele der genannten Vorteile verlieren, wenn dort in erster Linie »Parlamentsdiplomatie« zum Zuge käme, wie es in einer Reihe bereits existierender interparlamentarischer Formate der Fall ist. COSAC² oder Ausschussvorsitzendentreffen sind nicht ohne Grund politisch weitgehend bedeutungslos und finden öffentlich so gut wie keine Beachtung. Es braucht eine offene Debatte, wenn nötig auch Konfrontation, wenn solche Gremien nicht zu langweiligen Pflichtveranstaltungen verkommen sollen. Dafür ist eine Politisierung notwendig, die auch eine politische Gewichtung der von jedem Parlament entsandten Abgeordneten erfordert. Die Stimmen der Opposition müssen vertreten sein, die parlamentarischen Mehrheiten gewahrt bleiben. Ein

2. Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires

Beispiel: In einer Konferenz als Vorsitzendentreffen der Haushaltsausschüsse würde der Bundestag derzeit von einer Sozialdemokratin vertreten. Träfen sich die Finanzausschüsse, wäre es eine Abgeordnete der FDP. Ungeachtet der parteipolitischen Präferenzen muss doch festgestellt werden: Eine solche weitgehend auf Zufall basierende Zusammensetzung von aufgrund ihrer Funktionen politisch nur eingeschränkt handlungsfähigen Akteuren steht einer aktiven, relevanten und kontrovers diskutierenden Konferenz im Weg.

Ein weiteres Missverständnis, das unbedingt vermieden werden sollte, besteht darin, dass diese Konferenz in Konkurrenz zu bestehenden Parlamenten stehen könnte. Niemandem wird etwas weggenommen, niemand wird ausgegrenzt! Weder das Europäische Parlament noch die nationalen Parlamente sollen Kompetenzen abgeben. Die Schaffung einer gänzlich neuen eigenständigen parlamentarischen Ebene ist nicht Sinn verstärkter interparlamentarischer Kooperation. Wie bereits angedeutet: Es geht darum, die bestehenden Parlamente und die Mechanismen ihrer Mitwirkung zu stärken. Dafür braucht es im Übrigen auch keine primärrechtliche Verankerung. Die Verträge bleiben unangetastet. Eng damit verbunden ist auch eine weitere Voraussetzung, die eine solche Konferenz erfüllen sollte: Alle 27 (bald 28) Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen vertreten sein, unabhängig davon, mit welcher Währung sie bezahlen. Es geht folglich nicht darum, durch die Hintertür ein Euro-Parlament oder ähnliches zu installieren. Dies würde neben enormen praktischen Problemen die Gefahr in sich bergen, innerhalb der gewachsenen parlamentarischen Strukturen Fliehkräfte heraufzubeschwören, die dem Parlamentarismus in Europa im Endeffekt mehr schaden als nutzen.

Wie eine interparlamentarische Konferenz aussehen sollte

Wenngleich wohl niemand in einer solch vielstimmigen Diskussion, mit der man weitgehend Neuland betritt und sich auch auf *Trial-and-error*-Erfahrungen einstellen muss, den Stein der Weisen für sich beanspruchen kann, sollte eine interparlamentarische Konferenz eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen.

Erstens: die inhaltliche Ausgestaltung. Es ist zwar nachvollziehbar, dass in der Regel von einer »Konferenz nach Artikel 13 Fiskalvertrag« gesprochen wird, da diese Norm

den Anstoß für die aktuelle Debatte liefert. Auf dieser Grundlage das Betätigungsfeld der Konferenz auf Themen des Fiskalpakts zu verengen, wäre jedoch weder sachgerecht noch zielführend. Vielmehr sollte sie sich allgemein mit den europäischen Instrumenten im Rahmen der vertieften wirtschafts-, haushalts- und finanzpolitischen Koordinierung befassen, wobei das Europäische Semester ein zentraler Anknüpfungspunkt sein muss. Die inhaltliche Ausrichtung, konkrete Umsetzung, die Verfahren parlamentarischer Begleitung sowie die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der einzelnen Schritte im Zuge der Koordinierungszyklen sollten im Mittelpunkt stehen. Eine formale Notwendigkeit auf eine Verengung auf Artikel 13 des Fiskalvertrags besteht im Übrigen ohnehin nicht: Auch Artikel 9 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente sowie Artikel 12 f) EUV regen eine interparlamentarische Zusammenarbeit an, für die es ohnedies keiner formalen Rechtsgrundlage bedarf.

Zweitens: die Zusammensetzung. Da es sich um eine gemeinsame Konferenz von Europäischem Parlament und allen nationalen Parlamenten handelt, muss sämtlichen beteiligten Kammern eine angemessene Beteiligung ermöglicht werden. Denkbar ist beispielsweise, ein Drittel der Sitze an Europaabgeordnete und zwei Drittel an nationale Parlamentarier zu vergeben. Jedes Parlament entscheidet selbst, wie sich die jeweilige Abordnung zusammensetzt. Eine möglichst repräsentative Zusammensetzung nach Fraktionen sollte dabei ebenso angestrebt werden wie eine Vertretung der besonders betroffenen Ausschüsse. Dem politischen Charakter der Konferenz folgend, zur Vermeidung der beschriebenen »Parlamentsdiplomatie« und zur Annäherung an eine repräsentative Vertretung der EU-Bürgerinnen und -Bürger sollte die Sitzverteilung unter den nationalen Parlamenten zudem in Anlehnung zum Beispiel an das Europäische Parlament degressiv-proportional erfolgen. Als praktischer Berechnungsschlüssel wäre die Zusammensetzung der Delegationen zum Europarat denkbar. Dabei sollte jedoch jeder Mitgliedstaat Anspruch auf eine Mindestzahl von sechs Sitzen haben.

Drittens: die konkrete Arbeitsweise. Zwei Sitzungen pro Jahr entlang der Koordinierungszyklen des Europäischen Semesters im Frühjahr und im Herbst scheinen inhaltlich sinnvoll und organisatorisch umsetzbar. Die nationalen Parlamente sollten sich dabei auf eine »parlamentarische Woche« einigen, in denen keine Parlamentssitzungen in



den EU-Staaten stattfinden, um den Abgeordneten die Teilnahme an der Konferenz zu erleichtern. Zu den jeweiligen Sitzungen sollten die Präsidenten von Rat und Kommission, aber auch der EZB und der Vorsitzende der Eurogruppe eingeladen werden, die Bericht erstatten und für eine Debatte zur Verfügung stehen. Zur fachspezifischen Diskussion können Untergruppen gebildet werden, in denen eine intensive inhaltliche Auseinandersetzung möglich wird – trotz der Größe der Konferenz. Es steht ihr zudem frei, eigene Positionen und Stellungnahmen nach einem selbst gewählten Verfahren der Beschlussfassung zu verabschieden. Diese hätten zwar keine bindende Wirkung, die Spitzen der EU-Organe sollten jedoch dazu aufgefordert werden, auf der jeweils kommenden Sitzung über ihre Berücksichtigung zu berichten. Außerdem ist es denkbar, dass die Parlamente die Stellungnahmen der Konferenz im Rahmen ihrer regulären Arbeit aufgreifen: zum Beispiel als Änderungsanträge zu Entschlüssen des Europäischen Parlaments oder im Zuge der Auseinandersetzung mit der jeweiligen Regierung in den nationalen Volksvertretungen. Um die Politisierung der Konferenz voranzutreiben, ist zudem ein Treffen der europäischen Parteifamilien im Vorfeld anzustreben, die ihre Positionen so weit wie möglich abstimmen und eine besonders intensive, parteipolitisch gestützte Zusammenarbeit fördern sollten. Insbesondere hier ist im Hinblick auf die stärkere interparlamentarische Vernetzung ein Anknüpfungspunkt für eine Wirkung über den Tagungszeitraum hinaus zu erwarten.

ISBN 978-3-86498-523-2

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

Viertens: die Organisation. Auch hier sollte deutlich gemacht werden, dass es sich um eine gemeinsame Konferenz von nationalen Volksvertretungen und Europäischem Parlament handelt. Den Vorsitz üben dementsprechend das Europäische Parlament und das Parlament der amtierenden Ratspräsidentschaft gemeinsam aus, die in Fragen der Organisation einvernehmlich entscheiden. Viele praktische Gründe (Räumlichkeiten, Übersetzungsdienst, Erreichbarkeit usw.) sprechen dafür, in der Regel Brüssel als Veranstaltungsort zu wählen.

Neue Wege wagen!

Die europäische Integration verändert die Art und Weise, wie Politik gemacht wird und wie Entscheidungen getroffen werden. Die Regierungen waren dabei den Volksvertretungen stets einen Schritt voraus. Intergouvernementalität wurde in den letzten Jahren von Gipfel zu Gipfel gestärkt – zugleich die Legislativen in den Mitgliedstaaten geschwächt und das Europäische Parlament weitgehend außen vor gelassen. Natürlich hat jede parlamentarische Ebene eigene Aufgaben zu bewältigen und ihren Beitrag zur demokratischen Legitimation Europas zu leisten. Heute, in einer immer stärker zusammenwachsenden Europäischen Union, ist es jedoch zusätzlich notwendig, auch neue, bislang unbekannte Wege zu gehen, um den Parlamentarismus in Europa zu stärken. Eine interparlamentarische Konferenz, wie sie in diesem Papier vorgeschlagen wird, besitzt das Potenzial, dem Parlamentarismus eine neue wichtige Facette hinzuzufügen. Wir sollten diese Chance ergreifen!

Über die Autoren

Axel Schäfer, seit 2002 Mitglied des Deutschen Bundestages, Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, 1994 bis 1999 Mitglied des Europäischen Parlaments.

Dr. Fabian Schulz, wissenschaftlicher Mitarbeiter von Axel Schäfer.