

Die europäische Subsidiaritätsprüfung auf dem Prüfstand. Erwartungen und erste Erfahrungen aus dem deutschen und dem niederländischen Parlament

Hilde Reiding, Wim van Meurs und Zoë Hulsenboom

1. Subsidiarität als Prinzip und Prozedur¹

Dem Europäischen Parlament (EP), für das im europäischen Integrationsprozess ursprünglich nur eine beratende Rolle vorgesehen war, gelang es erst in den 1980er Jahren, seine Befugnisse substantiell zu erweitern. Heute tritt das EP im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ als gleichberechtigter Mitgesetzgeber auf. Bereits in den neunziger Jahren zeigte sich jedoch, dass die Bürger sich eher auf ihre nationale Volksvertretung verließen, wenn es um die Kontrolle über die Brüsseler Politik ging. Außerdem fühlte sich manches nationale Parlament nicht zu Unrecht durch die neue Machtfülle des EP und die Weisungsbefugnis des Europäischen Rates in der Ausübung seines demokratischen Mandats beschnitten. Regierungsvertreter im Europäischen Rat oder Ministerrat konnten sich unter Verweis auf die Verhandlungen hinter verschlossenen Türen den ausdrücklichen Wünschen der nationalen Volksvertreter entziehen. Zwischen den nationalen Parlamenten und der Europäischen Kommission als einzige europäische Instanz mit Initiativrecht gab es überhaupt keine formale Verbindung. EU-Parlamentarier, so hatte sich seit den ersten Direktwahlen 1979 gezeigt, folgten einer ganz anderen Logik als ihre Kollegen in den Hauptstädten, auch wenn sie demselben Staat oder gar derselben Partei angehörten.

Die mangelnde Identifikation der Bürger mit Europa und das so genannte demokratische Defizit der Europäischen Union führten im europäischen Verfassungsentwurf (2003) und im Vertrag von Lissabon (2007) zu einer neuen Prozedur, die es den nationalen Parlamenten erlauben sollte, aufgrund des Subsidiaritätsprinzips bei der Europäischen Kommission Beschwerde gegen deren Gesetzentwürfe einzureichen. Dieses Verfahren, das von den nationalen Parlamenten sowohl genauere Beobachtung europäischer Gesetzesvorhaben als auch engere Zusammenarbeit verlangt, hat sich in der Ausführung als wesentlich schwerfälliger erwiesen, als die umgangssprachliche Bezeichnung „Gelbe Karte“ vermuten lässt. Seit der Vertrag von Lissabon 2009 in Kraft getreten ist, sind nationale Parlamente aber befähigt, sich direkt in die politische Entscheidungsfindung in Brüssel einzumischen und die Kommission zu kontrollieren, ohne dabei von der jeweiligen nationalen Regierung und ihrem Agieren im Europäischen Rat abhängig zu sein.

Nach einer europäischen Legislaturperiode (Barroso II, 2010 bis 2014) werden nun die mit diesem Instrument der Subsidiaritätsprüfung gesammelten Erfahrungen ausgewertet. Zumindest das House of Lords, das dänische und das niederländische Parlament haben dazu Studien in Auftrag gegeben.² Auch COSAC, die Konferenz der Ausschüsse für Ge-

- 1 Mit Dank an Gudrun Staedel-Schneider für die Übersetzung aus dem Niederländischen, an Ellen Mastenbroek, Pieter Zwaan, Afke Groen, Nora Dörrenbächer und Christine Neuhold als Koautoren der Studie „Engaging with Europe“ sowie an Hanan Noij für die Erstellung der aufschlussreichen Tabellen.
- 2 Siehe House of Lords European Union Committee, *The Role of National Parliaments in the European Union*, London 2014, <http://www.parliament.uk/documents/Role-of-National-Parlia->

meinschafts- und Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente in der EU, gründete eine Arbeitsgruppe, um die Subsidiaritätsprozedur zu evaluieren und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten.³ Volksvertreter in den nationalen Hauptstädten stellen sich dabei die Frage, ob das Gelbe-Karte-Verfahren geholfen hat, die Position der nationalen Parlamente in Europa zu stärken und/oder auf nationaler Ebene die Kluft zwischen Repräsentierten und Repräsentanten zu schließen. Angesichts der Schwerfälligkeit des Verfahrens (Identifikation von subsidiaritätsrelevanten Gesetzesvorhaben, Konsultationen mit anderen Parteien, gegebenenfalls mit der anderen Parlamentskammer, mit nationalen Parteien der gleichen Familie in der EU-28 usw.) sind auch „best practices“ gefragt. Welchem nationalen Parlament gelingt es, sich regelmäßig an einer gemeinsamen Subsidiaritätsklage zu beteiligen, ohne seine Abgeordneten und deren Mitarbeiter überzustrapazieren? Wie lassen sich die Konsultations- und Kooperationsansätze zwischen den nationalen Parlamenten auf europäischer Ebene verbessern? Nicht alle Parlamente sind jedoch grundsätzlich von der Richtigkeit dieser Ansätze überzeugt und sehen die Regierungen und nicht die Volksvertretungen hier in der Verantwortung.

Politikwissenschaftler interessieren sich dagegen eher für die systematische Frage, welche nationalen Eigenheiten die Varianz in der Anwendungshäufigkeit und Effektivität dieses neuen Instruments bestimmen. Obwohl es im Vertrag von Lissabon festgeschrieben wurde, hat sich seitdem nämlich in jedem Mitgliedstaat eine eigene, der nationalen demokratischen Tradition und dem institutionellen Gefüge entsprechende Implementierung herausgebildet. In diesem Beitrag wird zuerst zu zeigen sein, dass so viele strukturelle und prozedurale Faktoren die Nutzung positiv oder negativ beeinflussen, dass keine noch so gründliche vergleichende Studie der 28 Mitgliedstaaten ein deutliches Bild bietet oder den einen Schlüsselfaktor zu isolieren vermöchte. Die institutionellen Grundzüge des nationalen demokratischen Systems erklären die Nutzung der Subsidiaritätsprüfung genauso wenig wie Faktoren wie das Ausmaß an Euroskepsis oder die „best practices“ bei der Einbindung dieses Instruments in die parlamentarische Arbeit.⁴ Auch wenn ein Parlament über geeig-

ments.pdf; Danish Parliament European Affairs Committee, Twenty-Three Recommendations – to Strengthen the Role of National Parliaments in a Changing European Governance, Kopenhagen 2014, http://renginai.lrs.lt/renginai/EventDocument/6fa11f98-fc15-4443-8f3f-9a9b26d34c97/Folketing_Twenty-three%20recommendations_EN.pdf; *Ellen Mastenbroek / Pieter Zwaan / Afke Groen / Wim van Meurs / Hilde Reiding / Nora Dörrenbächer / Christine Neuhold*, Engaging with Europe. Evaluating National Parliamentary Control of EU Decision Making after the Lisbon Treaty. Part I: Report of Findings, <http://www.europa-nu.nl/9353000/d/gericht%20op%20europa%20-%20report%20of%20findings.pdf>; *dies.*, Engaging with Europe. Evaluating National Parliamentary Control of EU Decision Making after the Lisbon Treaty Part II: Management Report, http://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/engaging_with_europe_management_report_2nd_edition.pdf (Abruf jeweils am 17. Februar 2016).

3 Vgl. Presidency of the Council of the European Union (Grand Duchy of Luxembourg), Information Note in Relation to the COSAC Working Group, 30 October 2015, Luxembourg, “Yellow card” Procedure, <http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/cosac-working-group-30-october-2015/> (Abruf am 17. Februar 2016).

4 Vgl. *Katrin Auel / Olivier Rozenberg / Angela Tacea*, To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-related Activities in National Parliaments, in: *West European Politics*, 38. Jg. (2015), H. 2, S. 282 – 304, S. 300; *Ellen Mastenbroek / Pieter Zwaan / Afke Groen / Wim van Meurs / Hilde Reiding / Nora Dörrenbächer / Christine Neuhold*, Engaging with Europe. Part I: Report of Findings, a.a.O. (Fn. 2), S. 46 – 49.

nete Verfahren verfügt, bedeutet dies nicht immer, dass diese auch in der Praxis angewendet werden, wenn der politische Wille fehlt.⁵

Wie sich beim hier vorgenommenen bilateralen Vergleich zwischen Bundestag und Tweede Kamer⁶ herausstellen wird, ist eher das Selbst- und Rollenverständnis der jeweiligen parlamentarischen Versammlung entscheidend. Damit unterscheidet sich auch die Wertschätzung des neuen Instruments. Auch wenn die Einflussnahme und Stärkung der Verhandlungsposition des eigenen Hauses gegenüber Regierung, Bürgern oder Europäischer Kommission als Beweggründe nicht ganz von der Hand zu weisen sind, bietet doch die Binnenperspektive des Parlaments wesentliche Einsichten: Selbstbild, Perzeptionen und Diskurse sind dabei wichtiger als Institutionen, Nutzungsfrequenz und Effektivität.⁷ Anhand der Parlamentsdebatten über den Verfassungsentwurf und den Vertrag von Lissabon wird nachvollzogen, welche Erwartungen die Abgeordneten hegen und wie sie sich zur späteren Anwendung verhalten. Bekanntlich wird die Subsidiaritätsprüfung vom Bundestag weitaus seltener als Instrument demokratischer Kontrolle eingesetzt als von mancher anderen Volksvertretung in Europa, nicht zuletzt der niederländischen.⁸

Gerade wegen der Ambition mehrerer nationaler Parlamente, die Zusammenarbeit zu verbessern und gemeinsam ein neues Arrangement mit der Europäischen Kommission auszuloten, sind diese Vergleiche von direkter politischer Bedeutung. Die Stärkung der interparlamentarischen Zusammenarbeit ist sogar eine der Prioritäten auf der Agenda der niederländischen EU-Präsidentschaft fürs erste Halbjahr 2016. Die Tweede Kamer erhofft sich dabei einen verbesserten Informationsaustausch unter Abgeordneten und eine effiziente Kooperation bei den für sie wichtigen Dossiers.⁹ Mehr gegenseitiges Verständnis bezüglich unterschiedlicher Arbeitsweisen und vor allem verschiedener parlamentarischer Rollenverständnisse kann dabei helfen, Enttäuschungen und Missverständnissen vorzubeugen. Zudem erübrigt sich so eine vergebliche interne Gralssuche nach „best practices“ und institutionellen Reformen, die alle prozeduralen Hemmnisse schlagartig verschwinden lassen sollen.

2. Das Gelbe-Karte-Verfahren

In den ersten Jahrzehnten der europäischen Integration wurde, wenn es um die demokratische Kontrolle der europäischen Politik ging, oft zuerst an die Stärkung der Position des

5 Vgl. *Katrin Auel / Olivier Rozenberg / Angela Tacea*, a.a.O. (Fn. 4), S. 287, S. 300.

6 Im niederländischen politischen System ist die Tweede Kamer die Abgeordnetenkammer, die Erste Kamer der Senat beziehungsweise das Parlament der Regionen.

7 In der Literatur wird in diesem Zusammenhang von der „logic of consequentiality“ und „logic of appropriateness“ gesprochen. Vgl. *Katrin Auel / Thomas Christiansen*, After Lisbon: National Parliaments in the European Union, in: *West European Politics*, 38. Jg. (2015), H. 2, S. 261 – 281, S. 264.

8 Vgl. *Ellen Mastenbroek / Pieter Zwaan / Afke Groen / Wim van Meurs / Hilde Reiding / Nora Dörrenbächer / Christine Neuhold*, Engaging with Europe. Part I: Report of Findings, a.a.O. (Fn. 2), S. 29.

9 Vgl. *Mendeltje van Keulen*, Parlementen dansen de Europese quickstep, in: *Internationale Spectator*, 69. Jg. (2015), H. 8, http://www.internationalespectator.nl/pub/2015/8/parlementen_dansen_de_europese_quickstep/ (Abruf am 17. Februar 2016).

Europäischen Parlaments gedacht.¹⁰ Spätestens seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1985/1986) und dem Vertrag von Maastricht (1992/1993) wurde aus der EU mehr als wirtschaftliche Zusammenarbeit und machte sich für nationale Parlamente die Erosion ihrer eigenen legislativen und kontrollierenden Funktionen bemerkbar. Je staatsähnlicher Europa wurde, desto problematischer wurde das Nebeneinander von nationalen und europäischen Volksvertretungen.¹¹ Die Folge war eine Rückbesinnung auf die Kontrollfunktion als Daseinsberechtigung des nationalen Parlaments.¹² Die Forderung nach einem eigenständigen Gewicht im europäischen Entscheidungsprozess durch die Parlamente harmonisierte Ende der neunziger Jahre mit dem wachsenden öffentlichen Misstrauen gegen das europäische Projekt – ob bürokratisch, intergouvernemental oder parlamentarisch.

In einem Versuch, dieser Entfremdung zwischen europäischen und nationalen Institutionen sowie zwischen politischen Institutionen überhaupt und Bürgern entgegenzuwirken, wurde damals der Europäische Konvent konzipiert. 2003 und 2004 setzten sich in mehreren Versammlungen europäische Regierungen, nationale Parlamente, das Europäische Parlament und die Kommission an einen Tisch. Auch (organisierten) Bürgern wurde Mitsprache eingeräumt. Trotz des Scheiterns der Europäischen Verfassung durch die französischen und niederländischen Referenden Mitte 2005 wurden viele Verfassungsbestimmungen und Ansätze in den Vertrag von Lissabon übernommen; die Subsidiaritätsprüfung gehörte dazu.¹³

In keinem der vorangegangenen Verträge wurden die nationalen Parlamente so nachdrücklich erwähnt wie im Reformvertrag von Lissabon. Mit seinem Inkrafttreten erhielten sie zum ersten Mal ein Instrument, das ihnen die Möglichkeit gab, unmittelbar Einfluss auf europäische Entscheidungsprozesse zu nehmen. Grundlage dafür wurde das altehrwürdige Subsidiaritätsprinzip, das besagt, dass Regelungen auf europäischer Ebene nur dann zulässig sind, wenn sie notwendig oder nachweislich besser sind als Regelungen auf nationaler oder regionaler Ebene. Renationalisierung war ein vielgehörtes Gefühl bei den Wählern, und im Hintergrund waren zudem die Prinzipien der Rechtsgrundlage und der Proportionalität auszumachen: Der europäische Gesetzgeber darf beim Entwerfen von Regelungen für ein Politikfeld nicht weiter gehen als notwendig, um die Anforderungen des Vertrags zu erfüllen.

Dieses Gelbe-Karte-Verfahren ist streng genommen nicht Teil des Vertrages von Lissabon, sondern wurde in einem Zusatzprotokoll (Nummer 2) festgelegt:

„Die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente können binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in den Amtssprachen der Union in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des

10 Vgl. *Richard Bellamy / Sandra Kröger*, Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance, in: *Parliamentary Affairs*, 67. Jg. (2014), H. 2, S. 437 – 457, S. 438.

11 Vgl. *John O'Brennan / Tapio Raunio*, Introduction. Deparliamentarization and European Integration, in: *dies.* (Hrsg.), *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'Victims' of European Integration to Competitive Actors?*, London / New York 2007, S. 1 – 26, S. 8 – 16.

12 Auf europäischem Niveau zeigte sich dies erst in einer Erklärung zum Vertrag von Maastricht, mit der Regierungen gebeten wurden, ihre Parlamente zeitnah über europäische Gesetzesvorlagen zu informieren, und später in einem Protokoll zum Vertrag von Maastricht mit ähnlicher Bedeutung.

13 Vgl. *Afke Groen / Thomas Christiansen*, National Parliaments and the European Union: Conceptual Choices in the European Union's Constitutional Debate, in: *Claudia Heffler / Christine Neuhold / Olivier Rozenberg / Julie Smith* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke 2015, S. 43 – 59.

Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Dabei obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren.¹⁴

Sollte eine solche „Begründete Stellungnahme“ oder in der Fachsprache „reasoned opinion“ (RO) zustande kommen, so wird sie den Vorsitzenden des Europäischen Parlamentes, des Europäischen Rates und der Kommission zugeleitet. Die nationalen Parlamente haben jedoch nur acht Wochen Zeit, eine Vorlage der Kommission zu prüfen. Jedes nationale Parlament verfügt über zwei Stimmen, in einem Zweikammerparlament jede Kammer über eine. Bei 28 Mitgliedstaaten ergibt dies 56 Stimmen und eine RO oder Gelbe Karte kommt erst zustande, wenn mindestens 19 Stimmen der Meinung sind, dass das Subsidiaritätsprinzip verletzt wurde. Die Europäische Kommission ist dann dazu verpflichtet, den Gesetzesvorschlag neu zu überdenken. Allerdings ist sie zumindest formal nicht gehalten, der Meinung der nationalen Abgeordneten Rechnung zu tragen und darf den Gesetzesvorschlag unverändert beibehalten, muss diese Entscheidung aber näher begründen. Auf Drängen der niederländischen Regierung wurde im Protokoll auch die Möglichkeit einer „Orangen Karte“ geschaffen. Wenn die Hälfte der Parlamente/Kammern ihre Stimme gegen einen Gesetzentwurf erhebt, tritt eine Prozedur in Kraft, die es der Kommission schwieriger macht, bei ihrer Position zu bleiben. Der Ministerrat und das Europäische Parlament können in diesem Fall jeweils mit 55 Prozent der Stimmen und einfacher Mehrheit beschließen, den Vorschlag nicht weiter zu behandeln.

Wie aufwendig die Subsidiaritätsprüfungsprozedur in der Praxis ist, zeigt sich darin, dass seit der Einführung im Jahre 2009 nur zweimal eine Gelbe Karte zustande gekommen ist. Das erste Mal passierte es im Jahr 2012 gegen einen Gesetzentwurf aus Brüssel bezüglich Streikrecht und Binnenmarkt (Monti-II-Verordnung).¹⁵ Im nächsten Jahr betraf es eine weniger technische Frage: die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft.¹⁶ Diese letzte Karte hat die Kommission nicht berücksichtigt, und sie ist auch heute noch bestrebt, denselben Entwurf mit einigen kosmetischen Änderungen durchzusetzen. Nationale Volksvertretungen haben das neue Instrument anfänglich begrüßt, müssen nun aber feststellen, dass ihre Stimmen in Brüssel zwar gehört werden, jedoch nur als Teil einer großen Vielfalt an Meinungen und Standpunkten. Wenn die nationalen Parlamente zudem nicht mit einer Stimme sprechen, schwindet das Gewicht ihrer Stellungnahme(n) entsprechend.¹⁷

In den vergangenen Jahren haben sich alle drei Schritte der Subsidiaritätsprüfung als problematisch erwiesen. Erstens gilt es, einen Verstoß zu identifizieren. Angesichts der europäischen Regelungswut ist eine systematische Prüfung auch für ein Parlament mit vielen

14 Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Artikel 6 bis 7, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=DE> (Abruf am 17. Februar 2016).

15 Siehe *Ian Cooper*, A Yellow Card for the Striker: National Parliaments and the Defeat of EU Legislation on the Right to Strike, in: *Journal of European Public Policy*, 22. Jg. (2015), H. 10, S. 1406 – 1425.

16 Vgl. *Nikolaj Nielsen*, National MPs Protest EU Public Prosecutor Idea, in: *euobserver.com*, <https://euobserver.com/justice/121959> (Abruf am 17. Februar 2016).

17 Vgl. *Ellen Mastenbroek / Pieter Zwaan / Afke Groen / Wim van Meurs / Hilde Reiding / Nora Dörrenbächer / Christine Neuhold*, Engaging with Europe. Part I: Report of Findings, a.a.O. (Fn. 2), S. 63 f.

spezialisierten Abgeordneten und Mitarbeitern wie dem Bundestag nahezu unmöglich.¹⁸ Zudem ist Subsidiarität kein objektives oder rechtliches Kriterium, sondern zutiefst (partei) politisch.¹⁹ Eine Partei, die mit einem Vorschlag der Kommission einverstanden ist, kann ohne Weiteres bei der Prüfung ein Auge zudrücken. Umgekehrt ist es eine leichte Übung, bei nahezu jedem unwillkommenen Gesetz im Kleingedruckten einen Verstoß zu monieren. Folglich ist aber vom Umfang her die Subsidiaritätsprüfung eine Aufgabe, die die Abgeordneten delegieren müssen, wobei viele sachkundige Mitarbeiter die Gesetzesinhalte beurteilen können, ügern aber nach den politischen Kriterien eine Vorauswahl treffen.

Zweitens ist es gerade durch diese parteipolitische Dimension nicht einfach, eine Mehrheit im Parlament für eine RO gegen einen Kommissionsvorschlag zu begeistern. Beim Vorstoß einer Regierungspartei stellt sich die Frage, ob es nicht aussichtsreicher und weniger aufwendig wäre, den Fachminister oder Ministerpräsidenten davon zu überzeugen, im Rat gegen diesen Gesetzentwurf vorzugehen.²⁰ Es ist unwahrscheinlich, dass sich die Parlamente bei der Gemengelage linker und rechter Regierungen und unterschiedlicher nationaler Interessen in Europa einigen, ohne dass sich gegen denselben Gesetzentwurf auch im Rat erheblicher Widerstand regt. Umgekehrt wird die Opposition im nationalen Parlament mit einem solchen Antrag keine Erfolgschancen haben, wenn die Regierungskoalition den Kommissionsvorschlag gutheißt. Der Antrag wäre dann nur ein symbolischer Akt für die hausinterne Bühne, um den oppositionellen Unmut kund zu tun. Ein positiver Nebeneffekt war jedoch, dass die Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes den Dialog zwischen Volksvertretung und Regierung generell effektiver machte, indem hier fortan kritische Punkte der europäischen Gesetzgebung nach an diese Prüfung angelehnten Maßstäben erörtert wurden.

Die dritte Hürde ist aber die höchste (insbesondere angesichts der Achtwochenfrist). Die Kommunikationskanäle zwischen den 28 Parlamenten, ihren Kammern und Parteien, die nötig sind, um zügig feststellen zu können, ob für eine Rüge das notwendige Quorum gegeben sein könnte, mussten erst noch aufgebaut und erprobt werden. Die Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) hat versucht, hierbei eine unterstützende Rolle zu spielen. Auch ist eine Website eingerichtet worden, auf der die relevanten Dokumente und Informationen zusammengetragen werden (IPEX). In der Praxis ist die interparlamentarische Koordination jedoch immer noch schwierig; die Diskussionen im Rahmen der COSAC sind dafür nicht ausreichend zugespitzt, und die Informationen auf der IPEX-Website stehen oft nicht rechtzeitig oder nur in der Landessprache zur Verfügung.²¹

Eine weitere Möglichkeit, wie die nationalen Parlamente Beschwerde gegen eine vorge-schlagene europäische Gesetzgebung einlegen können, ist der so genannte „Politische Dia-

18 Für Fälle erfolgreicher Subsidiaritätsprüfung siehe *Christine Neuhold / Julie Smith*, Conclusion: From ‚Latecomers‘ to ‚Policy Shapers‘?, in: *Claudia Heffler / Christine Neuhold / Olivier Rozenberg / Julie Smith* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 668 – 686.

19 Vgl. *Peter Becker*, Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat – Ein rechtliches oder ein politisches Instrument?, in: *ZPol*, 23. Jg. (2013), H. 1, S. 5 – 37.

20 Vgl. *Katjana Gattermann / Claudia Heffler*, Beyond Institutional Capacity: Political Motivation and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System, in: *West European Politics*, 38. Jg. (2015), H. 2, S. 305 – 334, S. 307 f.

21 Vgl. *Ellen Mastenbroek / Pieter Zwaan / Afke Groen / Wim van Meurs / Hilde Reiding / Nora Dörrenbächer / Christine Neuhold*, Engaging with Europe. Part I: Report of Findings, a.a.O. (Fn. 2), S. 34 – 37.

log“, der 2006 von Kommissionspräsident *José Manuel Barroso* eingerichtet wurde. Das Verfahren wurde entwickelt, um Parlamenten eine schriftliche Reaktion auf die Vorschläge der Kommission zu ermöglichen. Die nationalen Parlamente können so neue Gesetzentwürfe unterstützen oder Bedenken dagegen äußern; der Inhalt solcher Kommentare ist nicht auf die Subsidiarität begrenzt. Da es sich um ein informelles Verfahren handelt, das nicht in Vertragstexten festgehalten ist, bietet es auch in anderer Hinsicht größere Flexibilität. Zum Beispiel sind die Parlamente nicht an Übermittlungsfristen oder andere Bedingungen gebunden. Allerdings sind auch die europäischen Institutionen völlig frei in ihren Antworten auf diese Bemerkungen, so dass auch mit diesem Verfahren die Zusammenarbeit mit anderen Parlamenten eine Voraussetzung dafür ist, wirksam Einfluss ausüben zu können.

Die Gelbe Karte ist eine neue Errungenschaft der nationalen Parlamente. Insgesamt spricht aber vieles gegen eine aktive Verwendung dieses Instruments: viel Aufwand, geringe Erträge. Somit wirft die Gelbe Karte nach einer europäischen Legislaturperiode zwei widersprüchliche Fragen auf: Welche Faktoren erklären die großen Unterschiede in der Anzahl der Gelben Karten pro Land und pro Parlamentskammer? Warum haben die Parlamentskammern trotz der Hemmnisse und obigen Gegenargumente in sechs Jahren mehr als 300 individuelle ROs zustande gebracht?

3. Erwartungen der nationalen Parlamente

Die nationalen Parlamente können im Hinblick auf ihre Beteiligung an der europäischen Politik unterschiedliche Rollen anstreben. In ihrer Einführung zum „Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union“ unterscheiden *Olivier Rozenberg* und *Claudia Heffler* fünf idealtypische Vorbilder. Ein Parlament kann sich in Bezug auf die Regierung und die eigene Wählerschaft als Gesetzgeber, als Kontrolleur oder als Forum für die öffentliche Debatte aufstellen. Diese Rollen sind an die Funktionen, die Parlamente traditionell bereits auf nationaler Ebene ausüben, gebunden. Wo es die europäische Politik betrifft, können die nationalen Parlamente daneben noch eine Rolle als EU-Experte oder als Spieler auf der europäischen Bühne anstreben. Im ersten Fall liegt der Fokus vor allem auf dem Sammeln von Informationen und fachlicher Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen politischen Alternativen. Hierin besteht auch der Hauptunterschied zu den nationalen Parlamenten, die sich als Spieler auf der europäischen Bühne etablieren wollen und auf diese Weise versuchen, direkten Einfluss auf die Europäische Kommission und andere relevante Akteure auszuüben.²²

Vielleicht ist es naiv zu meinen, die Subsidiaritätsprüfung hätte in den Parlamentsdebatten über den europäischen Verfassungsvertrag oder über den späteren Lissaboner Vertrag viel Aufmerksamkeit erregt. Dies war eindeutig weder in Berlin noch in Den Haag der Fall. Grundsätzlich war allen bewusst, dass eine zu erfolgreiche Anwendung der Subsidiaritätsprüfung und eine zu rigide Kontrolle Europas durch bis zu 40 nationale Parlamentskammern die Handlungsfähigkeit der EU stark beeinträchtigen würde. Die geringe Beachtung der Gelben Karte in den Debatten war eine deutsch-niederländische Gemeinsamkeit. Die

22 Vgl. *Olivier Rozenberg* / *Claudia Heffler*, Introduction, in: *Claudia Heffler* / *Christine Neuhold* / *Olivier Rozenberg* / *Julie Smith* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 1 – 39, S. 27 – 38.

Argumente und Motive waren jedoch unterschiedlich. Im Bundestag war man sich weitgehend einig, dass eine Kontrolle der Brüsseler Gesetzgebungsinitiativen durch die nationalen Regierungen stattfinden sollte und nicht durch die Parlamente. Eine weitere widersprüchliche Verästelung der institutionellen Architektur der EU sei herzlich unerwünscht. Im Haager Binnenhof wurden solche Befürchtungen weiterer Einschränkung der Handlungsfähigkeit Europas kaum laut und man gestand damit eigentlich ein, in der alltäglichen Praxis keine großen Veränderungen in der Zusammenarbeit beziehungsweise im Einfluss auf die Europäische Kommission zu erwarten.

Als der Entwurf einer europäischen Verfassung unter der Leitung von *Valéry Giscard d'Estaing* ausgearbeitet wurde, übte die niederländische Regierung Zurückhaltung bezüglich der unterschiedlichen Pläne zur Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente. Der britische Vorschlag, ihnen das Recht zu geben, europäische Beschlüsse zu blockieren, ging ihr viel zu weit.²³ Auch in der Tweede Kamer wurde die Subsidiaritätsprüfung von den jeweiligen Sprechern mancher Parteien nicht einmal erwähnt.²⁴

Nach dem Referendum kam jedoch alles anders. Bei den niederländischen Parlamentswahlen 2006 verzeichneten die Parteien, die sich gegen den Verfassungsvertrag aussprachen, Gewinne, und die Aufmerksamkeit für das Subsidiaritätsprinzip wuchs fast im gesamten Parlamentsspektrum.²⁵ Die ChristenUnie, eine der eurokritischen Parteien, schaffte es mit sechs von 150 Abgeordneten sogar in die Regierung und konnte in der Koalitionsvereinbarung durchsetzen, dass Den Haag sich bei den anderen EU-Mitgliedstaaten für die Rolle der nationalen Parlamente und die Einführung der Subsidiaritätsprüfung stark machen würde.²⁶ Ein Parlamentsveto oder eine „Rote Karte“ erwies sich rasch als unrealistisch, aber bei den Nachverhandlungen, die zum Lissaboner Reformvertrag führten, setzte Premier *Jan Peter Balkenende* sich tatsächlich energisch für die Gelbe und Orangene Karte ein, gedrängt beziehungsweise aufgefordert von nahezu der gesamten Tweede Kamer.²⁷

Obwohl die niederländische Regierung in Brüssel beharrlich auf Einführung dieses neuen parlamentarischen Instruments pochte und obwohl einige Abgeordnete aktiv an dessen Ausgestaltung beteiligt waren²⁸, täuscht der Eindruck, man hätte hohe Erwartungen an die faktische Umsetzung gehabt. Für europakritische und euroskeptische Parteien war es eine zu stumpfe Waffe.²⁹ Rhetorisch werteten alle anderen Parteien die Gelbe Karte selbstver-

23 Vgl. *Tom de Bruijn*, De veranderende rol van nationale parlementen in de Europese Unie, in: *RegelMaat*, 26. Jg. (2011), H. 6, S. 327 – 338, S. 331.

24 Handelingen Tweede Kamer vom 23. Juni 2004, S. 87-5555-5587.

25 Vgl. *Anjo G. Harryvan / Jan van der Harst*, 2006 – 2011: Europa boven aan de agenda, in: *dies.* (Hrsg.), *Verloren consensus. Europa in het Nederlandse parlementair-politieke debat, 1945 – 2013*, Amsterdam 2013, S. 251 – 284, S. 254 f.

26 Vgl. „Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUni“ vom 7. Februar 2007, <http://www.kabinetsformatie2012.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2006-2007/documenten/publicaties/2007/02/07/coalitieakkoord-cda-pvda-en-cu> (Abruf am 17. Februar 2016).

27 Vgl. *Tom de Bruijn*, a.a.O. (Fn. 23), S. 333; Handelingen Tweede Kamer vom 20. Juni 2007, S. 83-4471-4507.

28 Vgl. „Verdrag van Lissabon vergroot rol van nationale parlementen in Europa“, http://www.europa-nu.nl/id/vhcogh59fsmg/verdrag_van_lissabon_vergroot_rol_van (Abruf am 17. Februar 2016).

29 Handelingen Tweede Kamer vom 23. Mai 2007, S. 71-3818, 3820, 3855; Handelingen Tweede Kamer vom 27. Juni 2007, S. 86-4750, 4776; Handelingen Tweede Kamer vom 3. Juni 2008, S. 91-6463-6464, 6486.

ständig als Erfolg und sogar als niederländischen Impuls zur Erneuerung des europäischen Projektes. Von mehr Einfluss auf nationale Regierungen oder gar die Europäische Kommission war in dieser Rhetorik nicht einmal ansatzweise die Rede. In der Plenardebatte über die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon widmeten die Abgeordneten einer anderen Erneuerung ihre volle Aufmerksamkeit, weil sie wirklich mehr Kontrolle über das Handeln der Regierung hinter den geschlossenen Türen des Europäischen Rates versprach: der Vorbehalt zwecks parlamentarischer Prüfung, wodurch die Regierungsvertreter im Grunde in Brüssel ein eingeschränktes Verhandlungsmandat hätten und notfalls Rücksprache mit dem Parlament halten müssten.³⁰

Die Tweede Kamer hatte im März 2006 im Vorgriff auf einen neuen Vertrag eine Kommission eingerichtet, die die europäische Gesetzgebung auf das Subsidiaritätsprinzip testen sollte. Die wichtigsten Ziele, die diese Kommission mit ihrer Arbeit verfolgte, waren „die Stärkung der Beteiligung aller Mitglieder des Parlaments [...] im europäischen Gesetzgebungsprozess“ und die „Stärkung der konstruktiv-kritischen Haltung des niederländischen Parlaments gegenüber europäischen Gesetzesentwürfen“. Die tatsächliche Ausübung von Einfluss wurde nicht als Ziel genannt. Diese vom Parlament eingesetzte Kommission war besonders zufrieden über die Prioritätenliste, die in der Tweede Kamer zusammengestellt wurde, um zu bestimmen, welche europäischen Gesetzesvorschläge für einen Test geeignet seien. Damit gab das Parlament „der Europäischen Kommission, der niederländischen Regierung und der Gesellschaft das Signal, dass es seine Aufgaben als Kontrolleur der Regierung ernst nehmen wolle“³¹. Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses galt dies, wenn es um die Kontrolle der Regierung ging: Das Parlament wollte sich hören lassen, ließ aber der Regierung letztlich freie Hand.³² Selbst jetzt dominiert diese Sichtweise noch im niederländischen Parlament; ein System von Mandaten, wie es dies in Dänemark, aber auch in einigen anderen EU-Ländern gibt, wird auch von jenen, die sich sehr für eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle der europäischen Politik einsetzen, noch immer als im Widerspruch zur Verfassung stehend abgelehnt.³³ Die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament sind – in den Worten eines niederländischen Ministerpräsidenten – durch Vertrauen gekennzeichnet: „[V]ertrauen in eine Regierung, die das Parlament ernst nimmt und umgekehrt eine Regierung, die genau weiß, was im Parlament los ist.“³⁴

Trotz der Tatsache, dass die Tweede Kamer seitdem die Subsidiaritätsprüfung relativ häufig angewendet hat, ist eine gewisse Ambivalenz in ihrer Haltung sichtbar geblieben. Auf der einen Seite wurde weiterhin danach gestrebt, die niederländische Vorreiterrolle fortzusetzen. Ein nachhaltiges Engagement „auf allen Ebenen und in allen Gremien“, um Gelbe oder sogar Orangene Karten zustande zu bringen und damit die Position der natio-

30 Es betraf einen Vorbehalt zwecks parlamentarischer Prüfung. Wenn ein Parlament dieses Verfahren in Kraft setzte, konnte die Regierung in Brüssel keine definitive Position einnehmen, bevor nicht das Parlament hierzu debattiert hatte. Handelingen Tweede Kamer vom 3. Juni 2008, S. 91-6451-6520; Handelingen Tweede Kamer vom 4. Juni 2008, S. 92-6541-6566.

31 Handelingen Tweede Kamer, Bijlage 30953 Evaluatie Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets, Nr. 3, Brief van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets.

32 Vgl. Wim van Meurs / Hilde Reiding / Susanne Geuze, De parlementaire keerzijde van Europa. De Tweede Kamer en de democratische controle op de Europese Unie, in: Tijdschrift voor Geschiedenis, 128. Jg. (2015), H. 3, S. 433 – 452.

33 Vgl. Handelingen Tweede Kamer vom 27. Juni 2007, S. 91-6456.

34 Handelingen Tweede Kamer vom 27. Juni 2007, S. 91-6493.

nalen Parlamente zu stärken, war geboten, so stand es beispielsweise in einem Evaluationsbericht der Tweede Kamer vom April 2011.³⁵ Zur gleichen Zeit mussten die Autoren des Berichts feststellen, dass das Interesse der Abgeordneten ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bereits rückläufig war. Sie gaben in der Praxis mehr inhaltlich orientierten Instrumenten den Vorzug gegenüber der doch ziemlich technisch-rechtlichen Subsidiaritätsprüfung.³⁶ Auch dem letzten Parlamentsbericht vom Frühjahr 2014 ist bezüglich des Verfahrens der Gelben Karte sowohl Ehrgeiz als auch Resignation zu entnehmen: Auch wenn die EU-Kommission ihren Beschwerden wenig Aufmerksamkeit widmet, müssen die nationalen Parlamente durchhalten und zeigen, dass es ihnen ernst ist, so der Bericht.³⁷

Während in den Niederlanden bei den Wahlen 2006 fünf eurokritische Parteien zusammen 42 von 150 Parlamentssitzen eroberten, sorgte im Bundestag die Fünf-Prozent-Hürde dafür, dass lediglich Die Linke eine solche Position vertrat (54 von 614 Mandaten). Erst mit der Alternative für Deutschland (AfD) sollte sich nach 2013 zeigen, dass Euroskepsis auch hier kein marginales Phänomen (mehr) ist.³⁸ Nicht zu Unrecht wurde die Initiative für eine Gelbe Karte von MdBs als politische Notlösung der britischen und niederländischen Kollegen für ihre euroskeptische heimische Öffentlichkeit gewertet. In einer Plenardebatte 2009 über eine EU-Verordnung zum Erbrecht ergänzte die FDP-Fraktion ihre Subsidiaritätsbedenken mit der Bemerkung: „Der Prüfauftrag sei nicht Ausdruck einer europaskeptischen Haltung; vielmehr solle er zum Ausdruck bringen, dass der Deutsche Bundestag seine Rechte gegenüber der Bundesregierung und der Europäischen Kommission ernst nehme.“ Und die SPD-Fraktion fügte hinzu: „Insgesamt sei der Verordnungsentwurf ein Erfolg der deutschen Verhandlungen auf der Ebene der Europäischen Union.“³⁹

In einer Debatte im Deutschen Bundestag 2003 über den Abschluss des Europäischen Konvents war es interessanterweise die CDU/CSU-Fraktion, die bei der SPD zu viel Vertrauen in Europa monierte:

„Nicht jedes Problem in Europa ist auch ein Problem für Europa. Wenn eine staatliche Ebene alles machen will, wird sie in Wirklichkeit nichts mehr richtig machen. Das ist die Begründung für die Debatte über Kompetenzabgrenzung und Kompetenzkontrolle. Wir wollen Prinzipien definieren. Wir wollen auch die Rolle der nationalen Parlamente stärken. Dabei wollen wir keine neuen Institutionen und keine neuen Gremien, aber wir wollen beispielsweise für den Deutschen Bundestag und für den deutschen Bundesrat das Recht, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips notfalls auch gerichtlich vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg zu kontrollieren und durchzusetzen.“⁴⁰

35 Vgl. Handelingen Tweede Kamer 2010-2011, Bijlage 32726, Nr. 1: Rapport Bovenop Europa.

36 Vgl. ebenda.

37 Vgl. Handelingen Tweede Kamer 2013-2014, Bijlage 33936, Nr. 2: Rapport Voorop in Europa.

38 Vgl. *Charles Lees*, 'Dark Matter': Institutional Constraints and the Failure of Party-based Euroscepticism in Germany, in: *Political Studies*, 50. Jg. (2002), H. 2, S. 244 – 267. Für die Niederlande vgl. *Anjo Harryvan / Jurjen Hoekstra*, Eurosceptis: Europese Integratie in de verkiezingsprogramma's en campagnes van Nederlandse politieke partijen, in: *Internationale Spectator*, 67. Jg. (2013), H. 4, S. 52 – 56.

39 BT-Drs. 17/270 vom 16. Dezember 2009, Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss), S. 5 f.

40 BT-PlPr. 15/31 vom 13. März 2003, S. 2356.

Aus dem Zitat spricht, dass man dabei an eine letzte Notbremse dachte und nicht an ein neues aufwendiges Verfahren.⁴¹ Außerdem ging es vorrangig um die nationalen Interessen und somit um die explizite vertragliche Verankerung der Subsidiarität als Prinzip, wie Oppositionsführerin *Angela Merkel* im Mai 2005 nochmals anmerkte.⁴² Entscheidend ist, dass die Stärkung beziehungsweise Wiederherstellung der Rolle des nationalen Parlaments von niemandem genannt wurde. Ähnliches galt bei den Plenardebatten zum Verfassungsentwurf und zum Lissaboner Vertrag, als sich die Prozedur einer strukturellen Subsidiaritätsprüfung abzeichnete.

Stärker als in Den Haag galt von Anfang an für die Abgeordneten in Berlin, dass der Königsweg zu mehr Einfluss auf europäische Entscheidungsprozesse über die Bundesregierung verlief. Dementsprechend wurde 2012 auf Geheiß des Bundesverfassungsgerichts ein Gesetz auf den Weg gebracht, das es dem Bundestag ermöglichen sollte, seine Funktionen in europäischen Angelegenheiten gut informiert zu erfüllen. Die Subsidiaritäts- und Proportionalitätsprüfung spielte im Gesetzestext eine eher untergeordnete Rolle im Gesamtpaket mit dem Titel „Anforderungen an Qualität, Quantität, Aktualität und Verwertbarkeit der Unterrichtung der Bundesregierung an die parlamentarischen Gremien in Angelegenheiten der Europäischen Union“⁴³.

Die Gelbe Karte wurde von den deutschen Abgeordneten als impraktikabel und sehr arbeitsintensiv betrachtet. Mehrfach wurde in Debatten darauf verwiesen, dass dieses Verfahren den Parlamentsmitarbeitern das Äußerste abverlange. Die Größenordnung wird ersichtlich aus einem Bericht des Bundestagspräsidiums: Im Evaluationszeitraum (15 Monate) hätte die Bundesregierung dem Parlament fast 30.000 EU-Dokumente und Unterrichtungen der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union zugeleitet – das heißt 2.000 monatlich, 100 an jedem Arbeitstag.⁴⁴ Die mitgelieferte eigene Einschätzung der Subsidiarität durch die Bundesregierung für jedes EU-Gesetzesvorhaben fand der Bundestag etwas uninformativ und einsilbig.⁴⁵ Dies war jedoch eher ein arbeitsökonomisches Problem als eine Grundsatzfrage: Auch die Oppositionsparteien verließen sich gern auf die Vorarbeit der Bundesregierung bei der Subsidiaritätsprüfung. Die Feststellung, „wir [haben] [...] nicht die Expertise [...], das alles in unserem Haus mit unseren Referenten und Ausschussekretariaten prüfen zu können. Wir werden in Zukunft die Möglichkeit haben, auf die Expertise der Bundesregierung und ihrer Europaexperten zurückzugreifen“, wurde im Bundestag von CDU/CSU, SPD, FDP und Grünen bestätigt.⁴⁶ Dies zeigt erneut, dass das eigene Profil des Parlaments (auch gegenüber der Regierung) als Ganzes keine hervorgehobene Überlegung war. Insgesamt schien auch in Berlin

41 Vgl. *Olivier Höing*, With a Little Help of the Constitutional Court: the Bundestag on its Way to an Active Policy Shaper, in: *Claudia Heffler / Christine Neuhold / Olivier Rozenberg / Julie Smith* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 13), S. 191 – 207, S. 206.

42 Vgl. BT-PlPr. 15/175 vom 12. Mai 2005, S. 16353.

43 BT-Drs. 17/13665 vom 29. Mai 2013, Gesetzentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG), S. 6.

44 Vgl. BT-Drs. 17/14601 vom 30. August 2013, Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages, Erster Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, S. 6.

45 Vgl. ebenda, S. 13.

46 BT-PlPr. 16/52 vom 22. September 2006, S. 5056.

die Gelbe Karte höchstens geeignet, um bei den Abgeordneten selbst Interesse für Europapolitik zu wecken. Die vier Kabinette *Merkel* ab 2005 verfügten alle über eine solide Parlamentsmehrheit und fühlten sich nicht von einer wachsenden Euroskepsis in Politik und Öffentlichkeit bedrängt. Für die Abgeordneten waren auch rhetorische Drohgebärden gegenüber der Europäischen Kommission für die nationale Öffentlichkeit unnötig. Anders als in Den Haag gab es nicht einmal bei der Opposition Zweifel, dass die Kanzlerin die nationalen Interessen in Brüssel vertreten und wo notwendig durchsetzen würde.

Insgesamt waren die Erwartungen bezüglich der Subsidiaritätsprüfung in Den Haag und Berlin nicht sehr unterschiedlich. Die Tweede Kamer fühlte sich aber eher als der Bundestag gehalten, dieses (teils) selbsterfundene neue Instrument hochzuhalten. Folglich ist es nicht überraschend, dass die Tweede Kamer zwischen 2010 und 2014 20 Mal eine RO formulierte (13 gemeinsam mit der Eerste Kamer), der Bundestag nur dreimal (der Bundesrat dagegen elfmal). Zu diesen Ergebnissen gehört die breitere vergleichende Perspektive der EU-28, auch wenn die zwei Fallstudien vermuten lassen, dass es nicht die eine unabhängige Variable gibt, die die Anwendungshäufigkeit für jeden Mitgliedstaat erklärt.

4. Erste Erfahrungen und parlamentarisches Selbstverständnis

Eine Erwartung, die sich nicht erfüllt hat – weder in den Niederlanden noch in Deutschland und, so ist anzunehmen, auch nicht anderswo in Europa – ist die, dass die Gelbe Karte zu einer Politisierung der Europapolitik und damit zu mehr Medienaufmerksamkeit führen würde. Die Prozedur entzieht sich der tagespolitischen Berichterstattung, und die meisten Streitfragen, die in das Visier der Subsidiaritätsprüfung gerieten, waren für Journalisten und Leser unerträglich technisch-amtlich kompliziert und ohne politischen Reiz.⁴⁷ Folglich wurde die Subsidiaritätsprüfung sogar in den Qualitätsmedien beider Länder, die sich überaus für Europa interessierten, lediglich beim Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags erläutert. Seitdem wird der Begriff höchstens einige Male im Jahr eher beiläufig erwähnt. Mit gebührender Vorsicht könnte man aus einem Vergleich einiger Printmedien schließen, dass die Aufmerksamkeit der Journalisten in den Niederlanden etwas größer ist als in Deutschland.⁴⁸ Ob dies der aktiveren Verwendung des Instruments durch die Tweede Kamer zu verdanken ist, sei dahingestellt. In Deutschland wird sogar in der Wochenzeitung *Die Zeit* die Subsidiaritätsprüfung kaum wahrgenommen, und die Journalisten teilen in ihren Analysen die Einschätzung der Politik, dass dies eher ein weiteres von Euroskeptikern erfundenes Instrument zur Verhinderung europäischer Politikgestaltung ist und sicherlich kein Wundermittel, um das schwindende Vertrauen der Bürger in Europa wiederherzustellen.⁴⁹

⁴⁷ Vgl. *Mendeltje van Keulen*, a.a.O. (Fn. 9).

⁴⁸ Einige Beispiele von Medienberichten sind: „VVD-lijsttrekker Hans van Baalen wil in Europa meer macht nationale parlementen“, in: *De Telegraaf* vom 2. Mai 2014, S. 5; *Susanne Geuze*, *Nederland schapt vaak mis in de Europese quickstep*, in: *de Volkskrant* vom 19. Mai 2014, S. 4.

⁴⁹ Vgl. *Helmut Schmidt*, „Weltmacht wird Europa nicht“, in: *ZEIT* online vom 5. Juli 2012, <http://www.zeit.de/2012/28/Schmidt-Rede-Warburg-Preis>; *Peter Tauber*, *Unter Elefanten*, in: *ZEIT* online vom 22. Mai 2014, <http://www.zeit.de/2014/22/populisten-cdu-auseinandersetzung> (Abruf jeweils am 17. Februar 2016).

Tabelle 1: Reasoned opinions (ROs) in der EU und Zahl der Staaten, Kammern und Stimmen pro RO (2010 bis 2014)

Jahr	Zahl der monierten Gesetze	Zahl der ROs	Zahl der Staaten		Zahl der Kammern		Zahl der Stimmen	
			Durchschnitt (von 27/28)	ROs von nur einem Staat	Durchschnitt (von 39/40)	ROs von nur einer Kammer	Durchschnitt (von 56/58)	ROs mit nur einer Stimme
2010	12	28	2,3	6	3,0	6	3,8	5
2011	28	65	2,3	11	2,6	10	3,7	6
2012	34	79	2,3	12	2,5	12	3,6	4
2013	36	90	2,5	20	3,0	15	4,0	7
2014	8	20	1,4	6	1,5	5	1,8	5

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Insgesamt ist zwischen 2010 und 2014 282 Mal von einer Parlamentskammer eine RO nach Brüssel geschickt worden (314 wenn man – wie in Tabelle 2 – eine gemeinsame RO eines Zweikammerparlamentes doppelt zählt). Nach einem mageren ersten Jahr (28 ROs zu zwölf Gesetzen) stieg die Zahl 2013 auf 90 ROs zu 36 Gesetzen, fiel aber 2014 auf 20 ROs zu acht Gesetzen zurück.⁵⁰ In der Praxis geschah dies selten von beiden Kammern einer Volksvertretung zusammen: in Österreich teilten sich Nationalrat und Bundesrat fast nie eine RO, in den Niederlanden oder dem Vereinigten Königreich etwas öfter und in Irland nahezu immer. Bei der Analyse sollte daher jede Kammer einzeln betrachtet werden. Die kritische Masse für eine formelle Gelbe Karte (ein Drittel der Stimmen, das heißt bis zum kroatischen Beitritt 18) wurde bislang nur zweimal erreicht. Durchschnittlich kamen die Parlamente bei den knapp 120 europäischen Gesetzesinitiativen, gegen die sie vorgingen, nur knapp vier Stimmen oder ein Fünftel der erforderlichen Zahl. So konnten sich nur jeweils zwei bis drei nationale Parlamente beziehungsweise drei bis vier Kammern auf eine Subsidiaritätsrüge einigen – Tendenz abnehmend.⁵¹

Das Engagement der einzelnen Kammern in der EU-27/28 bezüglich der Subsidiaritätsprüfung ist sehr unterschiedlich. Schweden liegt mit 49 ROs weit vor den auf Rang zwei liegenden Niederlanden (20) und dem Vereinigten Königreich (21). Ungarn, Slowenien, Kroatien und Estland haben jeweils nur eine einzige RO abgegeben. Politikwissenschaftler haben versucht, aus dieser mittlerweile relativ großen Zahl an Einzelfällen größere Erklärungsfaktoren zu destillieren.⁵² Einerseits wird dabei nach nationalen Kontextfaktoren Ausschau gehalten, andererseits nach institutionellen Pfadabhängigkeiten. Der Kontext könnte

50 Der starke Rückgang erklärt sich zum Teil auch aus der rückläufigen gesetzgeberischen Aktivität, die zum Ende einer Legislaturperiode einer Kommission auftritt. Siehe European Commission, „Annual Report 2014 on Subsidiarity and Proportionality“ vom 2. Juli 2015, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fe49fbf2-20bc-11e5-a342-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF (Abruf am 17. Februar 2016), S. 4.

51 Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Tabelle 1 und European Commission, Subsidiarity and Proportionality – Annual Reports on Better Lawmaking, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/subsidiarity_reports_en.htm (Abruf am 17. Februar 2016).

52 Zum Forschungsstand siehe zum Beispiel *Katjana Gattermann* / *Claudia Heffler*, a.a.O. (Fn. 20).

Tabelle 2: Reasoned opinions (ROs) im Vergleich

Bevölkerungszahl*	über 20 Millionen	4,5 bis 20 Millionen	unter 4,5 Millionen
Zahl der ROs	121	149	44
EU-Mitgliedschaft	EU-15 (1995)	EU+13 (2013)	
Zahl der ROs	239	75	
Politische Geographie**	Nord-Europa	Süd-Europa	
Zahl der ROs	235	79	
Euroskepsis***	Hoch	Mittel	Niedrig
	(34 bis 45 Prozent)	(23 bis 33 Prozent)	(11 bis 22 Prozent)
Zahl der ROs	64	187	63
Anmerkungen:			
* unter 4,5 Mio.: Malta, Zypern, Estland, Luxemburg, Kroatien, Litauen, Lettland, Slowenien; >20 Mio.: Deutschland, Frankreich, Spanien, Rumänien, Vereinigtes Königreich, Polen, Italien.			
** Süd-Europa: Spanien, Portugal, Italien, Slowenien, Kroatien, Rumänien, Bulgarien, Griechenland, Malta, Zypern, Frankreich.			
*** Hoch: Tschechien, Griechenland, Zypern, Österreich, Portugal, Vereinigtes Königreich. Niedrig: Bulgarien, Dänemark, baltische Staaten, Malta, Polen, Rumänien.			
Quelle: Eigene Zusammenstellung; Euroskepsis nach European Commission, European Citizenship. Report, Standard Eurobarometer 77/2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_citizen_en.pdf (Abruf am 17. Februar 2016).			

sich auf das Ausmaß an Euroskepsis in der Bevölkerung beziehen, in der Annahme, dass mehr Euroskepsis zu mehr Druck auf das Parlament führt, um sich in der Europapolitik als Fürsprecher nationaler Souveränität und Kontrolle zu profilieren. Die Statistik mit einer Eurobarometerfrage über Euroskepsis (2012) zeigt aber keine deutliche Korrelation außer der Feststellung, dass gerade die „europhilen“ und euroskeptischen Staaten das Instrument am wenigsten einsetzen. Man könnte höchstens mutmaßen, dass die Subsidiaritätsprüfung für Parlamente in Staaten mit einer hohen euroskeptischen Mobilisierung der Bevölkerung ein viel zu schwaches Instrument ist und dass hier nur die Regierung diese nationale Euroskepsis medienwirksam in Brüssel zu vertreten vermag. Studien zeigen, dass sich die Berichterstattung in den Medien auf die Regierungschefs und den Europäischen Rat konzentriert.⁵³

Eine andere Hypothese wäre, dass die großen Mitgliedstaaten durch ihr politisches Gewicht keine Gelbe Karte brauchen und dass auch deren Parlamente über die Regierungen und den Rat mehr erreichen können. Da die wirklich kleinen Mitgliedstaaten ohnehin wenig Gewicht haben in Brüssel, wäre auch von diesen keine aktive Subsidiaritätsstrategie zu erwarten. Die statistische Wirklichkeit ist aber, dass die großen Mitgliedstaaten auch proportional pro Parlament und pro Kammer die meisten ROs zustande bringen. Andere mögliche Differenzierungen wie die zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten oder zwischen Nord- und Südeuropa bieten genauso wenig ein klares Bild: das typische RO-aktivistische Parlament befindet sich zwar statistisch in einem alten Mitgliedstaat im Norden Europas, aber ohne den Sonderfall Schweden ist auch diese Korrelation nicht sehr ausgeprägt. Gegen eine entscheidende Rolle solcher strukturellen Kontextfaktoren spricht letztlich auch die Tatsache, dass in Zweikammerparlamenten die relative Beteiligung von Abgeordnetenhaus und Senat aus demselben Land (und somit im gleichen Kontext) oftmals sehr unter-

53 Vgl. Pieter de Wilde, The Operating Logics of National Parliaments and Mass Media in the Politicisation of Europe, in: The Journal of Legislative Studies, 20. Jg. (2014), H. 1, S. 46 – 64, S. 58.

schiedlich ausfällt: Im Vereinigten Königreich ist das House of Commons viel aktiver, in Frankreich und Österreich dagegen der Senat beziehungsweise der Bundesrat.

Dementsprechend bietet der institutionelle Ansatz bessere Erfolgsaussichten. Nach dieser Logik ist die Verwendung der Subsidiaritätsprüfung nicht von äußeren Umständen abhängig, sondern von einem adäquaten institutionellen Rahmen. Demnach müssten die größeren Verwaltungskapazitäten der Abgeordneten Häuser zu mehr ROs führen als bei den Senaten. Dem ist aber nicht so. Die größeren Häuser mit mehr Abgeordneten müssten aktiver sein als die Parlamente der kleinen Staaten. Auch dies trifft nur begrenzt zu: Der Bundestag ist nach Abgeordneten das stärkste Parlament, produzierte aber nur drei ROs. Sogar eine noch spezifischere Frage bezüglich der Subsidiaritätsprüfung führt nicht zu einer sinnvollen Ordnung der Daten. In manchen Abgeordneten Häusern sind die Fachausschüsse führend bei der Prüfung, in anderen die Europa-Ausschüsse.⁵⁴ Auch bei dieser Variable lässt sich nicht feststellen, was nun generell die „best practice“ ist.⁵⁵

Da der Vergleich mit 28 Parlamenten und insgesamt 40 Kammern nicht zu verwertbaren Ergebnissen führt, die sich auf die Niederlande und Deutschland als Fallstudien übertragen lassen, muss die Erklärung noch auf einer anderen Ebene gesucht werden. Dies wäre das Selbst- und Rollenverständnis der jeweiligen Kammer, ein „weicher“ Faktor, der sich nur in Einzelgesprächen und zwischen den Zeilen erörtern, aber gewiss nicht quantifizieren lässt. Im Selbstverständnis des Bundestages kontrolliert das Parlament nur die Regierung und nicht die Europäische Union. Außerdem ist die Kluft zwischen Regierungskoalition und Oppositionsparteien hier größer als in Den Haag. Sich unabhängig von der Regierung in Europaangelegenheiten zu positionieren, ist für die Koalitionsparteien undenkbar, für die Opposition ein frommer Wunsch. Am Binnenhof betrachtete man dagegen doch die Gelbe Karte als ein eigenes „Geisteskind“, auf das man trotz praktischer Bedenken stolz war. Stärker als im Bundestag gab es hier ein parteiübergreifendes Selbstverständnis des Parlaments als Hohes Haus der Demokratie. Aus dieser Verantwortung heraus konnte oder sollte sich die Tweede Kamer in der Europapolitik profilieren. Zielgruppe und Bühne war sie dabei gewissermaßen selbst.

5. Fazit und Ausblick: wenig Einfluss, aber intensivere Zusammenarbeit der Parlamente

Die ersten Erfahrungen mit dem neuen Instrument der Subsidiaritätsprüfung sind ernüchternd. Nur eine sehr begrenzte Zahl von Mitgliedsländern bringt mit einiger Regelmäßigkeit eine parlamentarische RO zustande. Viele solcher Begründeter Stellungnahmen wer-

54 Vgl. Anna-Lena Högenauer, The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralizing Scrutiny, in: a.a.O. (Fn. 13), S. 252 – 271, S. 254.

55 Vgl. Hans Hegeland / Christine Neuhold, Parliamentary Participation in EU Affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with Different Approaches, in: European Integration Online Papers, 6. Jg. (2002), H. 10, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-010.pdf> (Abruf am 17. Februar 2016); Thomas Winzen, National Parliamentary Control of European Union Affairs: a Cross-national and Longitudinal Comparison, in: West European Politics 35. Jg. (2012), H. 3, S. 657 – 672. Siehe zu den nationalen Prozeduren Directorate-General for the Presidency / Directorate for Relations with National Parliaments / Legislative Dialogue Unit, National Parliaments' Internal Procedures for Subsidiarity Checks, <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/5d2e6622-31d7-4271-9c4d-16c650512f55/Table%20internal%20procedures%20for%20subsidiarity%20check%2008.04.13.pdf> (Abruf am 17. Februar 2016).

den jedoch von nur einem oder einigen wenigen Parlamenten unterstützt und haben europäisch fast den gleichen (geringen und informellen) Stellenwert wie der Politische Dialog. Die Europäische Kommission reagiert heute zwar sensibler auch auf jene Anträge, die die kritische Schwelle einer Gelben Karte nicht erreichen, aber von einer wirklichen Verstärkung des Einflusses nationaler Parlamente auf europäische Entscheidungsprozesse kann nicht die Rede sein. Auch wenn in vielen Mitgliedsländern das nationale Parlament in den letzten Jahren in europäischen Angelegenheiten seine Position der Regierung gegenüber verstärkt hat und neue Instrumente wie den Vorbehalt zwecks parlamentarischer Prüfung durchsetzen können, spielt auch dabei die Subsidiaritätsprüfung kaum eine Rolle. Als Gegengewicht zu wachsender Euroskepsis in der öffentlichen Debatte hat das neue Instrument ebenso versagt. Auch Qualitätszeitleitungen haben seit Lissabon nur sehr sporadisch über die eher unpolitischen und komplexen Hintergründe der „Erfolge“ der beiden Gelben Karten berichtet.

Die größere Bereitschaft einzelner Parlamente, in dieses aufwendige Instrument zu investieren, lässt sich weder aus der gesellschaftlichen Großwetterlage (Euroskepsis) noch aus der institutionellen Konstellation oder dem gewählten Verfahren unmittelbar erklären. Der direkte Bezug zum Selbstverständnis des Parlaments wird bei der Analyse oft als Motiv außer Acht gelassen – zu Unrecht, wie das niederländische Beispiel zeigt. Nicht die erhoffte Einflussnahme auf Kommission, Regierung oder Wählerschaft, sondern die Binnenperspektive erhellt die großen Unterschiede, die sich diesbezüglich zwischen Berlin und Den Haag feststellen lassen. In den Niederlanden war die Befürwortung des Subsidiaritätsinstruments durch die Regierung Teil einer Paketlösung bei der Koalitionsbildung 2007. Danach wurde das hehre Ziel nur von einigen wenigen Abgeordneten und der Europaabteilung wirklich weiterverfolgt. Dennoch gehörte zumindest ein Lippenbekenntnis zum Selbstverständnis der meisten Volksvertreter in Den Haag – ungeachtet ihrer Parteizugehörigkeit. Im Bundestag hatte das neue Instrument von Anfang an kaum Fürsprecher. Für die Regierungsparteien des mächtigsten EU-Staates war der Weg über den Europäischen Rat wesentlich kürzer und erfolversprechender, um ein Thema in Brüssel einzubringen. Die stärkere Polarisierung zwischen Koalition und Opposition führte zudem dazu, dass die Subsidiaritätsprüfung durch Oppositionsabgeordnete höchstens „missbraucht“ werden konnte, um die Regierung zu irritieren. Früher als in den Niederlanden hat hier die Europaabteilung des Parlaments die Hoffnung aufgegeben, Abgeordnete und ihre Mitarbeiter für dieses arbeitsintensive Instrument zu begeistern. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Europäische Union durch die vielen Krisen der letzten Jahre wieder in eine eher intergouvernementale Richtung entwickelt. An Stelle der gemeinschaftlichen (von der Kommission initiierten) Gesetzgebung treten immer öfter zwischenstaatliche Vereinbarungen über Finanzpolitik und Migration oder Handels- und Assoziierungsabkommen, auf die die Subsidiaritätsprüfung nicht angewandt werden darf.⁵⁶

Ein Gutes hat die Subsidiaritätsprüfung dennoch: Die interparlamentarische Zusammenarbeit und Vernetzung in der EU-28 sind heute wesentlich intensiver als vor fünf Jahren. Und nahezu alle Volksvertretungen verfügen heute über ein eigenes Verbindungsbüro in Brüssel. Die Gelbe Karte war dabei aber eher Anlass als Hauptziel. So ist auch die Devise des nationalen Parlaments für die niederländische Ratspräsidentschaft (erstes Halbjahr

56 Vgl. *Mendeltje van Keulen*, a.a.O. (Fn. 9).

2016) „Zusammen bauen am europäischen Engagement“ breiter zu verstehen. Es geht darum, die Koordination und Kooperation zwischen den nationalen Parlamenten jenseits der Subsidiaritätsprüfung zu stärken und sich somit in einer ihrer Grundfunktionen, nämlich der Kontrolle der nationalen Exekutiven in europäischen Angelegenheiten, neu aufzustellen.⁵⁷

Im Vergleich zur Gelben Karte hat die neue Idee einer „Grünen Karte“ aus Sicht der nationalen Parlamente viele Vorzüge oder ist zumindest nicht mit den jetzt offensichtlichen Nachteilen der Subsidiaritätsprüfung behaftet. Die Grüne Karte würde einer gewissen Zahl von nationalen Parlamenten zusammen das Initiativrecht geben, das heißt die Möglichkeit, nicht die überbordende Gesetzgebungsaktivität der Kommission auf Subsidiarität zu kontrollieren, sondern sich mit eigenen Vorschlägen aktiv einzubringen, um neue Gesetzesvorhaben zu initiieren oder die bestehende Gesetzgebung zu ändern oder zu widerrufen. Auch wenn in diesem Fall eine Zusammenarbeit mit anderen nationalen Parlamenten notwendig sein wird, wird diese vielleicht einfacher zustande kommen, weil das initiiierende Parlament Zeitplan und Fristen bis zu einem gewissen Punkt selbst in der Hand hat.⁵⁸ Außerdem könnten die Parlamente über diesen Weg auch mehr „politische“ Themen aufgreifen und so vielleicht doch eine breitere Öffentlichkeit erreichen. Im Idealfall würden sie durch diese öffentlichkeitswirksame aktive Positionierung in Europafragen Vertrauen der Bürger zurückgewinnen können – zumindest so weit wie eine positive Antwort von der Europäischen Kommission zu erwarten ist; wenn diese so zurückhaltend bleibt, wie sie sich bisher gegenüber dem Verfahren sowohl der Gelben als auch der Grünen Karte gezeigt hat, wird nur die relative Ohnmacht der nationalen Parlamente bestätigt werden.⁵⁹

Während manche Regierungen (unter anderem die niederländische) dieser Idee nicht abgeneigt gegenüberstehen, befürchten in anderen Mitgliedstaaten Regierung und Parlament eine weitere Verkomplizierung der europäischen Entscheidungsfindung und indirekt neue Vetomächte.⁶⁰ Der Bundestag und die Bundeskanzlerin tendieren zu dieser Position. Abgesehen von der oben erörterten Politischen Kultur und dem Selbstverständnis spielt dabei auch das Image der Grünen Karte eine große Rolle. Da die eurofeindlichen Briten dieses Instrument als Brechstange einsetzen möchten, sind in Deutschland gerade pro-europäische Parteien wie die Grünen gegen dieses Initiativrecht, auch wenn sie für mehr europäische Demokratie plädieren.⁶¹

57 Vgl. ebenda.

58 Für Ideen und Modalitäten, die zur Diskussion stehen, siehe COSAC Secretariat, „Twenty-third Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny“ vom 6. Mai 2015, <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac> (Abruf am 17. Februar 2016), S. 31 – 40.

59 Vgl. Hilde Reiding / Afke Groen, Kaartspel om de macht, in: Internationale Spectator, 69. Jg. (2015), H. 8, http://www.internationalespectator.nl/pub/2015/8/kaartspel_om_de_macht/ (Abruf am 17. Februar 2016).

60 Siehe COSAC Secretariat, a.a.O. (Fn. 58), S. 31 – 40. Für die Sichtweisen der einzelnen Parlamente siehe den Anhang des Berichtes.

61 Siehe Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, Ein echtes Zukunftsangebot braucht mehr europäische Demokratie, in: [gruene-bundestag.de](http://www.gruene-bundestag.de) vom 26. Juni 2015, http://www.gruene-bundestag.de/themen/europa/ein-echtes-zukunftsangebot-braucht-mehr-europaeische-demokratie_ID_4396224.html (Abruf am 17. Februar 2016).