

Parlamentarische Kontrolle durch Vernetzung? Eine kritische Analyse der Rolle der Interparlamentarischen Konferenz für die GASP/GSVP

Daniel Schade*

The Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy (IPC) is a new parliamentary body set up after the Treaty of Lisbon which allows to create interlinkages between parliaments in the European Union (EU). It is part of an ongoing process which aims to challenge the executive dominance in EU policy-making in general and in the EU's foreign and security policy in particular. Considering its sessions and the experiences of members of parliaments partaking in the Interparliamentary Conference to date, this article analyses its value-added to this overarching goal. The experiences so far suggest that the IPC faces significant practical challenges in contributing to the parliamentary scrutiny of the policy areas concerned despite the fact that the format of interparliamentary gatherings is a significant innovation in its own right. These challenges arise primarily out of a conflict between the European Parliament and national parliaments in the EU, the diversity of national parliamentarism, as well as the differing motivations and skills of the participating members of parliaments.

Durch Vertragsänderungen eingeleitete institutionelle Innovationen innerhalb der Europäischen Union (EU) stellen die davon betroffenen Akteure aufgrund ungenauer rechtlicher Grundlagen häufig vor eine Herausforderung in Bezug auf deren Umsetzung.¹ Die Schaffung der Interparlamentarischen Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU ist ein Beispiel für einen solchen Prozess. In diesem Fall war es der Vertrag von Lissabon, der die Voraussetzung für die Gründung der IPC² schuf, da durch diesen der Parlamentarismus in der EU u.a. durch die Schaffung formaler Mitbestimmungsrechte für nationale Parlamente gestärkt werden sollte.

Die IPC stellt insofern eine Innovation dar, als dass die parlamentarische Dimension der EU bis zum Vertrag von Lissabon konzeptionell weitestgehend durch das Europäische Parlament ausgefüllt wurde, welches allerdings im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik aufgrund der nicht gesetzgeberischen Natur dieses Politikfelds selbst heute nur eingeschränkte formelle Befugnisse besitzt.³ Die Schaffung von thematischen interparlamentarischen Konferenzen wie der hier betrachteten IPC seit dem Vertrag von Lissabon ist somit im politischen System der EU – abgesehen von bereits bestehenden regelmäßigen Treffen der Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU-Mitgliedstaaten und einer ähnlichen

* Dr. Daniel Schade, Bereich Politikwissenschaften, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

1 Daniel Schade: Fuzzy roles in EU external relations governance. The difficult construction of informal policy coordination frameworks, in: Lennaert van Heumen/Mechthild Roos (Hrsg.): The Informal Construction of Europe, Abingdon/New York 2019, S. 199ff.

2 Wie in diesem Politikfeld üblich finden deutsche Bezeichnungen zumeist keine Anwendung. Die Interparlamentarische Konferenz wird daher entsprechend dem englischen Titel „Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy“ mit IPC abgekürzt.

3 Ariella Huff: Executive Privilege Reaffirmed? Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP, in: West European Politics 2/2015, S. 396ff., hier S. 397.

Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) – ein Novum. Mit dem Fokus der IPC auf Außen- und Sicherheitspolitik wurde zudem neben den Parlamentarischen Versammlungen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der NATO ein weiterer europäischer Rahmen für den interparlamentarischen Austausch zur Sicherheitspolitik geschaffen.

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und nach 14 Sitzungen der IPC seit 2012 möchte dieser Artikel den Beitrag der IPC zur parlamentarischen Kontrolle dieses EU-Politikfelds evaluieren und ihren innovativen Charakter kritisch einordnen. Dies geschieht zunächst sowohl unter Berücksichtigung der Besonderheit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik als für die parlamentarische Kontrolle besonders problematisches Politikfeld als auch im Hinblick auf einen allgemeinen Kompetenzkonflikt zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten in der EU. In einem zweiten Teil wird die durch obige Rahmenbedingungen gestaltete Praxis der IPC ausgewertet, wobei der unterschiedlichen Ressourcenausstattung und (parlamentarischen) Kultur einzelner EU-Parlamente neben den Motivationen individueller Abgeordneter besondere Aufmerksamkeit gilt.

Die diesem Artikel zugrunde liegende qualitative Analyse beruht auf einer Auswertung der offiziellen Dokumentation der bisherigen Sitzungen der IPC, einer observierenden Teilnahme an deren zehntem Treffen während der maltesischen EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2017 sowie Experteninterviews. Insgesamt wurden zwischen Ende 2016 und Mitte 2018 23 Interviews mit an der IPC beteiligten Abgeordneten, Mitarbeitenden von Abgeordneten oder Mitgliedern von Parlamentsverwaltungen geführt.

Die Interviews vereinigen Stimmen aus insgesamt neun an der IPC beteiligten Parlamenten: dem Europäischen Parlament, dem britischen Unterhaus, dem Deutschen Bundestag, der französischen Nationalversammlung, dem österreichischen Nationalrat, dem Schwedischen Reichstag, der niederländischen Zweiten Kammer der Generalstaaten, dem ungarischen Parlament sowie dem isländischen Althing (dessen Abgeordnete wie später erläutert als Beobachter an der IPC teilnehmen können).

Ein eingeschränktes Potenzial der IPC

Sowohl aus dem Politikfeld, in dem die IPC aktiv ist, als auch aus der Rolle von Parlamenten im Mehrebenensystem der EU ergeben sich theoretische Einschränkungen für das Potenzial der IPC. Dies verdeutlichen auch der institutionelle Rahmen und die Verhandlungen zur Schaffung der IPC, die von institutionellen Konflikten zwischen den beteiligten Akteuren maßgeblich geprägt wurden. Am Ende dieses Prozesses standen zwar die Gründung der IPC und die Verabschiedung einer Geschäftsordnung für diese, jedoch führten diese Meinungsverschiedenheiten auch dazu, dass der Arbeitsrahmen der IPC beschränkt wurde. Die Ungenauigkeit der Geschäftsordnung wiederum sorgte für erneutes Konfliktpotenzial zwischen einzelnen Parlamenten und Abgeordneten.

Der theoretische Rahmen

Die demokratische Kontrolle europäischer Außenpolitik durch Parlamente findet notwendigerweise in einem für diese Akteure problematischen politischen Kontext statt. Die Forschung spricht hierbei bereits seit längerer Zeit von einem „doppelten Demokratiedefi-

zit“⁴, im Bereich der europäischen Außenpolitik im Allgemeinen und im Bereich der europäischen Sicherheitspolitik im Speziellen. Dieses konzeptionelle Demokratiedefizit des Politikfelds ergibt sich zum einen daraus, dass Außen- und Sicherheitspolitik als Kernelemente nationaler Souveränität traditionell exekutiven Akteuren vorbehalten sind. Zum anderen hat der Prozess der europäischen Integration zu einer schrittweisen „Deparlamentarisierung“⁵ der EU-Politik zugunsten exekutiver Akteure geführt.

Der Vertrag von Lissabon sollte zumindest im Hinblick auf die zweite problematische Dimension, nämlich die fehlende parlamentarische Beteiligung an EU-Entscheidungsfindungsprozessen, eine Antwort geben. Dies beschränkte sich nicht nur auf die Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments, sondern berücksichtigte auch die Rolle der nationalen Parlamente im institutionellen Gefüge der EU. Aufgrund der zahlreichen durch den Vertrag eingeleiteten Veränderungen zugunsten verstärkter parlamentarischer Kontrolle wurde dieser auch als „Vertrag der Parlamente“⁶ bezeichnet. Hierbei stand neben einer allgemeinen Stärkung des Europäischen Parlaments in Bezug auf die Gesetzgebungsverfahren der EU insbesondere der Aspekt der parlamentarischen Zusammenarbeit im Vordergrund, die auch konzeptionell als ein mögliches „Gegenmittel“ zur Exekutivdominanz in der EU-Politik angesehen wird.⁷

Die Diskussionen, die sich mit der Stärkung der Rolle nationaler Parlamente durch den Vertrag von Lissabon befassten, bezogen sich zumeist auf den durch diesen geschaffenen Frühwarnmechanismus zur Subsidiaritätskontrolle.⁸ Dadurch können nationale Parlamente zumindest theoretisch, einer Art virtueller dritter parlamentarischer Kammer gleich, Einfluss auf die Gesetzgebungsverfahren der EU nehmen.⁹ Neben diesen direkten Möglichkeiten der Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen auf der europäischen Ebene wurden auch – wenn auch in randständiger Weise – bestehende parlamentarische Informationsrechte gestärkt, welche es nationalen Parlamenten erleichtern sollten, indirekt die Aktivitäten der nationalen Regierungen im Rat der EU zu kontrollieren.¹⁰ Wenn die hauptsächlichliche Stärkung nationaler Parlamente durch den Vertrag von Lissabon auch durch den Frühwarnmechanismus gegeben ist, so stellte das zeitgleiche Schaffen einer vertraglichen Grundlage sowohl für bestehende interparlamentarische Konferenzen als auch für die Gründung neuartiger und politikfeldspezifischer interparlamentarischer Versammlungen gleicher Art, die der parlamentarischen Vernetzung und dem Informationsaustausch dienen, eine weitere Innovation dar.

4 Hans Born/Heiner Hänggi (Hrsg.): The ‘Double Democratic Deficit’. Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices, Aldershot 2004.

5 Tapio Raunio: The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System, in: Journal of European Integration 3/2011, S. 303ff., hier S. 304.

6 Elmar Brok/Martin Selmayr: Der ‘Vertrag der Parlamente’ als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon, in: integration 3/2008, S. 217ff.

7 Deirdre Curtin: Challenging Executive Dominance in European Democracy, in: The Modern Law Review 1/2014, S. 1ff.

8 Katrin Auel/Christine Neuhold: Multi-arena players in the making? Conceptualising the role of national parliaments since the Lisbon Treaty, in: Journal of European Public Policy 10/2017, S. 1547ff.

9 Ian Cooper: A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon, in: West European Politics 3/2012, S. 441ff.

10 Afke Groen/Thomas Christiansen: National Parliaments in 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. 43ff.

Darüber hinaus hat der Vertrag von Lissabon im Bereich der außenpolitischen Aktivitäten der EU parlamentarische Beteiligungsrechte geschaffen bzw. verstärkt, etwa die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Verabschiedung von EU-Handelsabkommen. Der hybride Ursprung dieses Politikfelds sowohl in den ehemaligen Gemeinschaftspolitiken als auch in der intergouvernementalen GASP¹¹ sorgt jedoch bis heute dafür, dass formelle parlamentarische Beteiligungsrechte in der reformierten GASP und GSVP erheblichen Einschränkungen unterlegen sind. Trotz des Einflusses des Europäischen Parlaments auf die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und der Sicherung von Informationsrechten¹² geschieht die formelle Entscheidungsfindung in diesen beiden Politikfeldern weiterhin weitestgehend durch Beschlüsse der Mitgliedstaaten im Rat der EU.

Die Erweiterung und die Neugestaltung der außenpolitischen Aktivitäten der EU durch den Vertrag von Lissabon haben somit zwar konzeptionell die Notwendigkeit einer parlamentarischen Beteiligung an diesem Politikfeld weiter erhöht, jedoch die formellen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten weitestgehend unangetastet gelassen. Da hier den nationalen Parlamenten trotz einer Steigerung des informellen Einflusses des Europäischen Parlaments¹³ weiterhin eine besondere Rolle zukommt, besteht auch aufgrund unterschiedlicher parlamentarischer Gewalten und Traditionen eine erhebliche Divergenz in Bezug auf den Grad, zu dem die europäische Außenpolitik im Allgemeinen¹⁴ und die GSVP im Speziellen¹⁵ durch nationale Parlamente kontrolliert werden. Ziel der durch den Vertrag von Lissabon ermöglichten IPC ist es somit nicht, die GASP bzw. GSVP direkt zu beeinflussen. Stattdessen soll die IPC durch eine Vernetzung nationaler Parlamente und die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen diesen dazu beitragen, die indirekte Kontrolle der europäischen Außenpolitik durch nationale Parlamente, die jeweils die Aktivitäten ihrer Regierungen im Rat der EU kontrollieren, zu erhöhen.

Der Fokus auf diese beiden Aspekte steht auch im Zentrum bisheriger wissenschaftlicher Einschätzungen zur IPC, die jedoch in ihrem Fazit stark variieren: Einerseits wird die IPC als wichtiger Schritt zur Überwindung des doppelten Demokratiedefizits gesehen, da diese letztlich zu einer erweiterten parlamentarischen Kontrolle der GASP bzw. GSVP beiträgt.¹⁶ Andererseits finden sich jedoch Einschätzungen, die hinterfragen, ob an der IPC in ihrer derzeitigen Form aufgrund ihrer geringen Möglichkeiten überhaupt festgehalten werden sollte.¹⁷ Versuche einer nuancierten Einschätzung der Rolle der IPC anhand verschiedener Kriterien (z.B. der indirekte Einfluss auf den EU-Politikgestaltungsprozess, die parlamentarische Kontrolle des betroffenen Politikfelds oder die parlamentarische Kooperation

11 Michael Smith: Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a 'Third-generation Hybrid', in: *Journal of European Integration* 7/2012, S. 699ff.

12 Kolja Raube: The European External Action Service and the European Parliament, in: *The Hague Journal of Diplomacy* 1/2012, S. 65ff.

13 Guri Rosén/Kolja Raube: Influence beyond formal powers: The parliamentarisation of European Union security policy, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 1/2018, S. 69ff.

14 Annika Herbel: Parliamentary scrutiny of the EU's Common Foreign and Security Policy, in: *West European Politics* 1/2017, S. 161ff.

15 Daniel Schade: Limiting or liberating? The influence of parliaments on military deployments in multinational settings, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 1/2018, S. 84ff.

16 Oliver Schwarz: Inter-Parliamentary Cooperation: An Answer to the Double Democratic Deficit in the Area of CFSP and CSDP?, in: *S&F Sicherheit und Frieden* 2/2017, S. 85ff.

17 Graham Butler: The Interparliamentary Conference on the CFSP/CSDP: A new forum for the Oireachtas in Irish and EU foreign policy?, in: *Irish Studies in International Affairs* 2015, Special focus: Conflict Resolution in South Asia, S. 41ff.

im Sinne eines anhaltenden Informationsaustauschs) führen letztlich zu einem gemischten Fazit,¹⁸ wonach der Mehrwert der IPC aufgrund ihrer begrenzten Kompetenzen hauptsächlich in der Vereinfachung des Informationsaustauschs anzusiedeln ist.

Der institutionelle Rahmen

Der institutionelle Kontext für die Schaffung interparlamentarischer Versammlungen in der EU wurde durch das Protokoll Nr. 1 „Über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ als Teil des Vertrags von Lissabon geschaffen. Dieses beschreibt neben einem formalen Verfahren für die Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, welches den Kernaspekt neuer Beteiligungsrechte nationaler Parlamente ausmacht,¹⁹ auch den sekundären Rahmen für die interparlamentarische Zusammenarbeit in der EU. Insbesondere wird die Möglichkeit geschaffen, themenspezifische interparlamentarische Konferenzen einzuberufen, wobei die Politikfelder GASP bzw. GSVP explizit genannt werden. Jedoch weist das Protokoll auch auf Folgendes hin: „Die Beiträge der Konferenz binden nicht die nationalen Parlamente und greifen ihrem Standpunkt nicht vor.“²⁰ Somit sind der Funktion solcher interparlamentarischen Konferenzen von Anfang an enge Grenzen in Bezug auf ihre mögliche Rolle bei der kollektiven Entscheidungsfindung durch nationale Parlamente gesteckt. Zeitgleich enthalten weder der Vertrag von Lissabon noch das Protokoll genauere Anweisungen über das Format oder die besondere Rolle interparlamentarischer Konferenzen in der EU. Damit wurden solche Überlegungen letztlich sowohl den an der Gründung der IPC beteiligten Akteuren als auch den zukünftigen Teilnehmern überlassen.²¹

Obwohl das Protokoll der Konferenz der Europaausschüsse das Mandat zur Schaffung der IPC gab – was auch von den nationalen Parlamenten unterstützt wurde –, konnte sich die vom Europäischen Parlament favorisierte Konferenz der Parlamentspräsidenten letztlich als maßgeblicher Akteur in der Gestaltung der IPC durchsetzen. Dies war aufgrund einer widersprüchlichen Formulierung in einem anderen Absatz des Protokolls möglich, wodurch ein Präzedenzfall für weitere interparlamentarische Konferenzen geschaffen wurde.²² Bereits vor dem Vertrag von Lissabon war die Parlamentspräsidentenkonferenz maßgeblich daran beteiligt, den Rahmen interparlamentarischer Kooperation in der EU zu gestalten, etwa durch die Verabschiedung eines allgemeinen Dokuments, welches bis heute die Ziele interparlamentarischer Kooperation in der EU definiert.²³ Daraus geht wiederum hervor, dass das Ziel dieser primär der Informationsaustausch und die Subsidiaritätskontrolle sind, wobei auch Möglichkeiten des Austauschs mit anderen Parlamenten geschaffen werden sollen.

18 Kolja Raube/Daan Fonck: Transnational Parliamentarism and the Dynamics of the IPC CFSP/CSDP: Policy-making, Accountability and Cooperation, in: Perspectives on Federalism 3/2018, S. 137ff.

19 Groen/Christiansen: National Parliaments in the European Union, 2015, S. 43.

20 Protokoll (Nr. 1) zum Vertrag von Lissabon über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 148ff., hier S. 150.

21 Butler: The Interparliamentary Conference on the CFSP/CSDP, 2015, S. 46.

22 Ian Cooper: The Emerging Order of Interparliamentary Cooperation in the EU: Functional Specialization, the EU Speakers Conference, and the Parliamentary Dimension of the Council Presidency, European University Institute/Robert Schuman Centre for Advanced Studies: RSCAS Research Paper 5/2017, S. 9f.

23 Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU-Mitgliedstaaten: Guidelines for Inter-Parliamentary Cooperation in the European Union, Lissabon 2008.

Der vom Vertrag von Lissabon explizit ausgehende Arbeitsauftrag der Gründung der IPC wurde somit letztlich von der Parlamentspräsidentenkonferenz wahrgenommen und die IPC seit 2012 aufgebaut. Daneben wurde mit der Interparlamentarischen Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der EU (die sogenannte Artikel-13-Konferenz)²⁴ eine weitere interparlamentarische Konferenz nach einem ähnlichen Modell geschaffen. Außerdem wurde mit dem Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschuss zu Europol ein weiteres Gremium aufgebaut, welches sich zwar explizit nicht als interparlamentarische Konferenz definiert, jedoch viele Merkmale mit den beiden anderen Konferenzen teilt.²⁵

Genau wie später in den Verhandlungen zur Artikel-13-Konferenz²⁶ zeigte sich auch in den Verhandlungen zur Schaffung der IPC eine zunehmende Politisierung interparlamentarischer Beziehungen in der EU. Die Verhandlungen in der Parlamentspräsidentenkonferenz waren insbesondere von einem Kompetenzstreit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten geprägt, was letztlich in der institutionellen Ausgestaltung der IPC seinen Ausdruck fand.²⁷ Dieser Prozess ist gut dokumentiert²⁸ und die dazugehörige Diskussion soll hier nur insofern nachvollzogen werden, als dass sie für den institutionellen Rahmen der IPC relevant ist.

Die IPC stellt für die nationalen Parlamente eine indirekte Fortsetzung der im Juni 2011 aufgelösten, jedoch zuvor stark institutionalisierten Parlamentarischen Versammlung der Westeuropäischen Union (WEU) dar. Diese war Teil eines ursprünglich an die NATO angelehnten rein europäischen Verteidigungsbündnisses, welches nach und nach in die Strukturen der EU integriert wurde. In der Funktionslogik jener Versammlung kam den nationalen Parlamenten bei der Kontrolle europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Hauptrolle zu, welche diese durch die IPC verteidigen und ausbauen wollten. Das Europäische Parlament hingegen zielte darauf ab, seine Rolle in der parlamentarischen Kontrolle der EU zu verteidigen und wenn möglich zu stärken.²⁹

Die zunächst diskutierten Vorschläge zum Format der IPC sahen etwa vor, dass das Europäische Parlament durch eine zahlenmäßig starke Repräsentation und die Übernahme der Organisation eine Sonderrolle einnehmen würde, womit es gegenüber den nationalen Parlamenten gestärkt worden wäre. In den Verhandlungen konnte sich das Europäische Parlament auf einen Widerspruch im Protokoll Nr. 1 berufen, welches durch Art. 10 zwar die Möglichkeit der Schaffung der IPC eröffnet, im vorherigen Art. 9 jedoch explizit fordert, dass interparlamentarische Kooperation innerhalb der EU vom Europäischen und den nationalen Parlamenten gemeinsam gestaltet werden müsse.³⁰ Die Diskussionen zur Gestaltung der IPC wurden jeweils in Sitzungen der Parlamentspräsidentenkonferenz aus-

24 Valentin Kreiling: The New Inter-Parliamentary Conference for Economic and Financial Governance, Jacques Delors Institute: Policy Paper 100/2013.

25 Diane Fromage: A comparison of existing forums for interparliamentary cooperation in the EU and some lessons for the future, in: Perspectives on Federalism 3/2018, S. 1ff.

26 Ian Cooper: The politicization of interparliamentary relations in the EU: constructing and contesting the 'Article 13 Conference' on economic governance, in: Comparative European Politics 2/2016, S. 196ff.

27 Anna Herranz-Surrallés: The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy, in: West European Politics 5/2014, S. 957ff.

28 Ebenda, S. 968ff.; Jan Wouters/Kolja Raube: Seeking CSDP Accountability Through Interparliamentary Scrutiny, in: The International Spectator 4/2012, S. 149ff., hier S. 155ff.

29 Herranz-Surrallés: The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field, 2014, S. 968f.

30 Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, S. 150.

getragen und mündeten im April 2012 letztlich in einen Kompromiss, der die sehr unterschiedlichen Positionen der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments zu vereinen versuchte.

Die Geschäftsordnung

Der Konflikt zwischen den verschiedenen parlamentarischen Akteuren in Bezug auf die IPC spiegelt sich heute in ihrer formalen Grundlage wider. Zunächst wurde 2012 beim ersten IPC-Treffen in Zypern eine Geschäftsordnung verabschiedet. Diese wurde dann 2014 in Rom überarbeitet³¹ und letztlich durch die Parlamentspräsidentenkonferenz abgesegnet.³² Seitdem ist sie de facto unveränderbar, da eine etwaige Modifizierung dem Einstimmigkeitsprinzip aller teilnehmenden EU-Parlamente unterliegt. Aufgrund dieser hohen Verfahrenshürden wurde die Geschäftsordnung seitdem nicht mehr offen hinterfragt.³³ Die Geschäftsordnung definiert sowohl den organisatorischen Rahmen der IPC innerhalb des zuvor in der Parlamentspräsidentenkonferenz gefundenen Kompromisses als auch ihre Funktionen innerhalb der interparlamentarischen Zusammenarbeit in der EU. Zum einen sind der Rolle der IPC durch die Geschäftsordnung klare Grenzen gesetzt, zum anderen sorgt die aufgrund der vorherigen Konflikte notwendigerweise unscharfe Formulierung für Unklarheiten und letztlich Konfliktpotenzial bei der Durchführung einzelner Sitzungen der IPC.

Die Geschäftsordnung sieht das Ziel der IPC primär darin, einen Rahmen für den „Austausch von Informationen und Best Practices im Bereich der GASP und der GSVP“³⁴ zur Unterstützung der Arbeit der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments in diesem Politikfeld zu bieten. Dies soll auch durch eine regelmäßige Berichterstattung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik über ihre Prioritäten in der EU-Außenpolitik erreicht werden. Auch wenn die Geschäftsordnung die Möglichkeit bietet, ein Abschlussdokument zu verabschieden, ist der Einfluss durch die selbst definierten Ziele der IPC sowie durch den expliziten, aus dem Protokoll übernommenen Hinweis auf den nicht bindenden Charakter eines solchen Dokuments limitiert: Weder definiert die Geschäftsordnung die genaue Rolle oder das Format eines solchen Abschlussdokuments noch kann dieses aufgrund des rechtlichen Rahmens der IPC mehr als symbolischer Natur sein. Die Geschäftsordnung in ihrer derzeitigen Form unterstreicht daher den Charakter der IPC primär als Forum des Austauschs von Informationen zwischen teilnehmenden Abgeordneten.

Betrachtet man die Zusammensetzung der IPC, wird deutlich, dass letztlich zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten ein Kompromiss gefunden wurde. Dieser erlaubt den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten, mit max. je sechs, dem Europäischen Parlament jedoch mit max. 16 Abgeordneten an der Konferenz teilzunehmen. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag bedeutet dies, dass die Delegation des

31 Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP): Rules of Procedure of the Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy, Rom 2014.

32 Cooper: The Emerging Order of Interparliamentary Cooperation in the EU, 2017, S. 11f.

33 Interview mit Mitarbeitenden der Parlamentsverwaltung des Deutschen Bundestags (Interview 1).

34 IPC: Rules of Procedure, 2014, S. 2. Übersetzung des Autors.

Europäischen Parlaments zahlenmäßig deutlich kleiner ausfällt, als ursprünglich von diesem gewollt. Sollte das Parlament eines EU-Mitgliedstaats bikameral organisiert sein, liegt es an diesem, die sechs Delegationsplätze in einer geeigneten Weise zu vergeben. Letztlich weicht diese Zusammensetzung, nach der alle nationalen Parlamente unabhängig von ihrer Größe oder der Bevölkerung des Mitgliedstaats mit einer gleichen Anzahl von Delegierten vertreten sind, von der anderer etablierter parlamentarischer Versammlungen wie etwa jener der NATO ab. Somit unterstreicht dieser strukturelle Aspekt der IPC den Charakter ihrer Treffen lediglich als Zusammenkunft parlamentarischer Delegationen, welche jeweils das eigene Parlament und nicht etwa (partei-)politische Meinungen vertreten. Darüber hinaus definiert die Geschäftsordnung der IPC keine Kriterien für die Zusammensetzung der einzelnen Delegationen und überlässt dies somit den jeweiligen Parlamenten.

Diese Idee der Repräsentation und des Informationsaustauschs nach einer institutionellen und nicht etwa parteipolitischen Logik wird weiterhin durch die Offenheit der IPC für Nicht-EU-Parlamente unterstrichen. Neben den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten können auch solche aus Kandidatenländern sowie europäischen NATO-Staaten an der IPC mit einer Delegation von bis zu vier Abgeordneten als Beobachter teilnehmen. Damit wird zwar ein Forum für die Debatte europäischer Sicherheits- und Außenpolitik über die formalen Grenzen der EU hinaus geschaffen, jedoch der Charakter der IPC als Austausch- und Meinungsbildungsorgan für Parlamente innerhalb der EU beschnitten.

Im Gegensatz zu anderen Parlamentarischen Versammlungen verfügt die IPC aufgrund des vorherigen Interessenkonflikts zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten über keinen gewählten Vorsitz und kein ihr zugehöriges Konferenzsekretariat, welches organisatorische Aufgaben übernehmen kann. Stattdessen rotiert die Durchführung der IPC mit dem EU-Ratsvorsitz und ist Teil der sogenannten Parlamentarischen Dimension des jeweiligen Ratsvorsitzes. Demnach findet halbjährlich ein IPC-Treffen statt, welches jeweils von einem anderen Parlament organisiert wird.

Die Geschäftsordnung ermöglicht es, die IPC entweder im Land der jeweiligen Ratspräsidentschaft oder in Brüssel stattfinden zu lassen. Von letzterem als Veranstaltungsort wurde jedoch seit 2012 kein Gebrauch gemacht, da das Treffen der IPC im Vorsitzland die Rolle des organisierenden Parlaments hervorhebt und wiederum den Charakter der IPC als Zusammenkunft nationaler Parlamente unterstreicht. Zudem soll die Vorbereitung jeweils in enger Kooperation mit dem Europäischen Parlament erfolgen, womit zumindest theoretisch etwas Kontinuität in die Organisation der Konferenz gebracht werden kann. In diesem Sinne verlangt die Geschäftsordnung auch, dass sich das jeweilige temporäre Konferenzsekretariat des Präsidenschaftsparlaments in einer Troika eng mit dem vorherigen und zukünftigen Sekretariat austauscht. Letztlich übernimmt das organisierende Parlament dennoch alle wichtigen Aufgaben wie etwa die Festlegung der Tagesordnung und den Vorsitz. Damit hat dieses – vom Kooperationsgebot mit dem Europäischen Parlament abgesehen – eine weitreichende Kontrolle über die Durchführung der IPC und etwaige dort besprochene Dokumente wie etwa die in der Geschäftsordnung angesprochene Abschlussklärung.

Das Fehlen eines permanenten Sekretariats und die begrenzten Ressourcen führen letztlich auch dazu, dass das Sprachenregime der IPC eingeschränkt ist. Der Vorsitz muss laut Geschäftsordnung lediglich dafür sorgen, dass die IPC-Sitzungen ins Englische, Französische

sche und in die jeweilige Vorsitzsprache simultan übersetzt werden und die jeweiligen Dokumente in den beiden erstgenannten Sprachen vorliegen. Zwar soll es nationalen Delegationen ermöglicht werden, weitere Übersetzungen anzubieten, jedoch liegt dies in der alleinigen (finanziellen) Verantwortung dieser. Somit ist der sprachliche Rahmen der IPC weit- aus enger gesteckt als etwa im Europäischen Parlament, welches über einen eigenen Übersetzungsdienst verfügt.

Letzten Endes muss festgehalten werden, dass die Geschäftsordnung in ihrer derzeitigen Form in den meisten Bereichen einen großen Interpretationsspielraum zulässt. Dies betrifft insbesondere das optionale Verfassen einer Abschlusserklärung, welche per Konsens beschlossen werden soll. Jedoch wird an keiner Stelle explizit definiert, ob dies als Konsens aller beteiligten Abgeordneten oder ausschließlich zwischen den Delegationen anzusehen ist. Dies kann, wie unten ausgeführt, in der Praxis der IPC zu erheblichen Konflikten führen.

Die IPC in der Praxis

Wie bereits zuvor angesprochen ist das Potenzial der IPC unter anderem durch ihre institutionellen Rahmenbedingungen erheblich limitiert. Ein Blick auf die Praxis der Sitzungen der IPC macht zudem deutlich, dass selbst ein konzeptionell eingeschränkter Beitrag der IPC zu einer demokratischen Kontrolle der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik durch Informationsaustausch und Vernetzung einzelner Parlamente derzeit kaum stattfinden kann. Dies liegt zunächst darin begründet, dass das Format der derzeitigen Sitzungen der IPC zum effektiven Informationsaustausch nur wenig geeignet scheint. Außerdem sorgt die Diversität der nationalen Parlamente etwa im Hinblick auf deren Ressourcenausstattung und parlamentarische Kultur dafür, dass diese die Möglichkeiten der IPC nur höchst unterschiedlich wahrnehmen (können). Diese Faktoren lassen es notwendig erscheinen, sich grundsätzliche Fragen in Bezug auf den Nutzen der IPC in ihrer derzeitigen Form zu stellen.

Eine schwierige Konferenzdynamik

Dadurch, dass die Durchführung der IPC wie in der Geschäftsordnung festgehalten weitestgehend beim jeweiligen Präsidenschaftsparlament liegt, ergeben sich für die Organisation einzelner IPC-Sitzungen besondere Schwierigkeiten. Dies liegt in der Diversität der nationalen Parlamente in der EU begründet, die sich in Größe, Ressourcenausstattung und damit hinsichtlich ihrer internationalen Vernetzung stark unterscheiden. Neben dem grundsätzlichen Problem des Wechsels der Organisation der IPC zwischen einzelnen nationalen Parlamenten mit der Rotation der EU-Ratspräsidentschaft und der damit einhergehenden Notwendigkeit, das nötige Fachwissen innerhalb des Organisationsstabs jeweils neu aufzubauen, ergibt sich auch die Schwierigkeit, dass die Durchführung einer IPC solche Parlamente in der EU, die nur über kleine Verwaltungen und wenig budgetäre Mittel verfügen, vor eine besondere Herausforderung stellt. Zudem ist davon auszugehen, dass die Parlamente aufgrund verschiedenartiger parlamentarischer Kulturen in der EU ein unterschiedliches Interesse an der Durchführung der IPC haben, was etwa die dafür zur Verfügung gestellten Ressourcen beeinflussen könnte.

Letztlich haben diese Faktoren und das Kooperationsgebot mit dem Europäischen Parlament dazu geführt, dass das Sekretariat des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments informelle Koordinierungsaufgaben wahrnimmt, häufig eine führende Rolle beim Verfassen der Abschlusserklärungen spielt und somit ein informelles institutionelles Gedächtnis für die IPC bietet.³⁵ Dies ist jedoch kein Automatismus, da die Intensität der Kooperation mit dem Europäischen Parlament oder auch der Parlamentarischen Troika bei der Vorbereitung der IPC letztlich vom Willen des Präsidenschaftsparlaments abhängt. Somit lässt sich also nicht garantieren, dass die Sitzungen der IPC immer nach der gleichen Funktionslogik organisiert werden.

Dennoch hat sich im Verlauf der Durchführung einzelner IPC-Sitzungen ein grundsätzliches Format etabliert, welches hier exemplarisch anhand der IPC in Malta in der ersten Jahreshälfte 2017 erläutert werden soll. Im Mittelpunkt der IPC-Treffen stehen jeweils Plenarversammlungen, in denen bestimmte Themen angesprochen werden, die Hohe Vertreterin Stellung nimmt und für eine Fragerunde zur Verfügung steht.

In Malta sorgte die Breite der angesprochenen Themen in einem zeitlich klar begrenzten Plenarformat jedoch dafür, dass keine aktive und konkrete Diskussion zwischen den Abgeordneten aufkommen konnte. Dies ergab sich daraus, dass zum einen einzelne Abgeordnete in ihren Beiträgen auf ein breites Spektrum von Elementen, welche mit einem jeweiligen Thema zusammenhingen, eingehen konnten und zum anderen jeweils nur ein Redebeitrag pro Abgeordnetem möglich war. Dies galt ebenfalls für die Berichterstattung durch die Hohe Vertreterin, die aufgrund des etablierten Diskussionsformats zunächst nur einen sehr allgemeinen Bericht vortrug und aufgrund der fehlenden Möglichkeiten für die Abgeordneten, mehr als einen Redebeitrag zu leisten, auch keine detaillierten Antworten auf spezielle Fragen geben musste. Dennoch wird die Präsenz der Hohen Vertreterin von den Abgeordneten als Schlüsselaspekt der IPC angesehen.³⁶ Der Beitrag der Hohen Vertreterin und die darauffolgende relativ kurze Fragerunde waren bei der IPC in Malta der einzige Teil der Sitzung, an dem Medien teilnahmen. So wurde der IPC durch die Präsenz der Hohen Vertreterin zumindest Medienöffentlichkeit zuteil. Insgesamt zeigt die regelmäßige Teilnahme der Hohen Vertreterin, dass das Gremium zumindest vom EAD und seiner politischen Führung ernst genommen wird.

Ein tatsächlicher Austausch zwischen den Abgeordneten wurde auch dadurch erschwert, dass nach einem Beitrag etwa eines Delegationsleiters, welcher einer nationalen Regierungspartei angehört, häufig ein Delegationsmitglied einer Oppositionspartei einen Redebeitrag lediglich dazu nutzte, das Missfallen an der Regierungsposition auszudrücken. Diese Dynamik ergibt sich letztlich aus der nicht abschließend geklärten Frage nach den Zielen der IPC. Unklar ist, ob die IPC dem Aufbau von Netzwerken über Parteigrenzen hinweg und dem Informationsaustausch in einem möglichst weiten Kreis oder aber der politischen Vernetzung und dem kontroversen Austausch anhand von (europäischen) Parteilinien dienen soll.

35 Interview mit einer/einem Mitarbeitenden der Parlamentsverwaltung des Europäischen Parlaments (Interview 23).

36 Interview mit einem Abgeordneten des Deutschen Bundestags (Interview 3).

Da auf der IPC in Malta auch eine Abschlusserklärung debattiert wurde, gab es zudem – wie bereits auf vorherigen Sitzungen³⁷ – zahlreiche Konflikte über die Interpretation der Geschäftsordnung im Hinblick auf das Konsensprinzip. Die Sitzung in Malta endete letztlich in einem Eklat, bei dem am letzten Konferenztag primär nicht mehr über Inhalte, sondern über die Modalitäten zur Verabschiedung der Abschlusserklärung gestritten wurde. Neben bereits zuvor geäußertem Unverständnis einzelner Abgeordneter in Bezug auf die Modalitäten für etwaige Änderungsanträge bezog sich die Debatte insbesondere darauf, ob die Zustimmung des Vorsitzenden einer Delegation für den Beschluss der Abschlusserklärung per Einstimmigkeit maßgeblich ist oder ob einzelne Abgeordnete den Prozess blockieren können. Dieser Konflikt war unter anderem einer der Gründe dafür, dass die folgende IPC in Estland lediglich durch den Vorsitz in einer Art Tagungsprotokoll zusammengefasst wurde.³⁸ Bei der darauffolgenden IPC in Bulgarien gab es dann zwar wiederum eine Abschlusserklärung. Jedoch wurde diese explizit als gemeinsame Erklärung der Delegationsleiter verfasst, um so die offenen Verfahrensfragen zu umgehen. Die IPC in Österreich im Herbst 2018 änderte das Format dann wiederum und die Inhalte der Sitzung wurden wie bei der IPC in Estland lediglich durch den Vorsitz zusammengefasst. Somit konkurrieren also derzeit verschiedene Formate der Abschlusserklärungen der IPC, wobei die in Malta aufgetretenen Verfahrensfragen allerdings durch die beiden seitdem üblichen Formate vermieden werden können.

Die mit der Ungenauigkeit der Geschäftsordnung verbundenen Entwicklungen in der Praxis der IPC haben diese letztlich als Gremium des Austauschs einzelner Parlamente und nicht etwa als Dialogformat für unterschiedliche politische Strömungen gestärkt. Dies zeigte sich auch bereits zuvor, da Treffen einzelner länderübergreifender politischer Strömungen nicht bzw. nur randständig im Programm der einzelnen IPC vorgesehen sind. Somit findet jeglicher formaler Austausch während der Plenardebatten nominell zwischen VertreterInnen einzelner Parlamente und nicht etwa politischer Gruppen statt, wie es etwa im Europäischen Parlament oder in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats üblich ist.

Neben dem eher formal angelegten Format der Plenardebatten hat sich bereits seit den frühen IPC ein weiteres Austauschformat in der Form von Workshops etabliert,³⁹ welche durch ihr informelleres Setting einen Kontrapunkt darstellen. Auf der IPC in Malta fanden z.B. Workshops zur europäischen Migrationspolitik, zur Problematik von Anti-EU-Propaganda und zu den EU-NATO-Beziehungen statt. Während dieser gibt es zunächst einen Input von ExpertInnen zum jeweiligen Themenfeld, der dann in eine Fragerunde und einen offenen Austausch der Abgeordneten mündet. Durch das Setting der zumeist parallel stattfindenden Workshops, an denen Abgeordnete je nach Interesse teilnehmen können und die anders als die Plenardebatten nicht dokumentiert werden, findet in diesem Rahmen tatsächlich ein Austausch über Partei- und Ländergrenzen hinweg statt. Auf der IPC in Malta wurde dies etwa im Workshop zur Migrationspolitik deutlich: Abgeordnete

37 Interview mit einer/einem Mitarbeitenden der Parlamentsverwaltung des Europäischen Parlaments (Interview 23).

38 Parliamentary Dimension of the Estonian Presidency of the Council of the European Union: Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (SECG). Presidency Summary, Tallinn 2017.

39 Butler: The Interparliamentary Conference on the CFSP/CSDP, 2015, S. 51.

unterschiedlicher politischer Strömungen stellten aufgrund der fehlenden Presseöffentlichkeit und des nicht vorgesehenen Abschlussdokuments ihre Meinungsunterschiede zum besseren Verständnis detailliert und sachlich dar. Für einen Großteil der befragten Abgeordneten waren die Workshops letztlich der attraktivste Teil des formalen Programms der IPC.

In Malta bot zudem das Rahmenprogramm der IPC die Möglichkeit für persönliche Treffen einzelner Abgeordneter, was wiederum von einem Großteil der befragten Abgeordneten als wichtiger Aspekt der IPC hervorgehoben wurde. Für viele Abgeordnete war die Konferenz die einzige Möglichkeit, direkt auf bestimmte Abgeordnete einzelner EU-Mitgliedstaaten zuzugehen, die ihnen etwa in den Plenarsitzungen und Workshops als mögliche wertvolle Kontakte aufgefallen waren. Gleichzeitig bietet die IPC durch ihre Regelmäßigkeit wiederholt teilnehmenden Abgeordneten die Möglichkeit, bereits bestehende Kontakte zu pflegen und sich kontinuierlich auszutauschen.

Letztlich ist auf den Sitzungen der IPC jedoch jegliche Art des Austauschs durch das Sprachenregime der Konferenz begrenzt. Exemplarisch soll hier etwa die fehlende Simultanübersetzung ins Polnische auf der IPC in Malta genannt werden. Im Gegensatz zu den deutschen, österreichischen oder italienischen Abgeordneten mussten die polnischen einer der übersetzten Sprachen ausreichend mächtig sein, um am Konferenzgeschehen teilnehmen zu können. Die Erfahrung der IPC in Malta und viele der Interviews zeigten jedoch, dass dies nicht bei allen Abgeordneten der Fall war. Somit besteht also ein Gefälle zwischen Abgeordneten verschiedener Unionsstaaten und – im Gegensatz etwa zu Debatten im Europäischen Parlament – der Austausch ist maßgeblich durch sprachliche Missverständnisse eingeschränkt.

Die Rolle einzelner Parlamente

Die Auswahl der an den Sitzungen der IPC beteiligten Abgeordneten folgt der parlamentarischen Tradition der jeweiligen Mitgliedstaaten und unterscheidet sich dementsprechend stark. Einige Parlamente wie der Deutsche Bundestag⁴⁰ verteilen die Sitze zu Anfang einer jeden Legislaturperiode (zumeist nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren) auf einzelne Fraktionen, welche dann wiederum feststehende Delegierte bestimmen.⁴¹ Der österreichische Nationalrat und das Europäische Parlament definieren zwar nach dem gleichen Verfahren die den Fraktionen zustehenden Sitze, die jeweiligen Abgeordneten können hingegen durch die Fraktionen vor jeder IPC-Sitzung neu bestimmt werden.⁴² Die Interviews und eine Analyse der Anwesenheitslisten zeigen jedoch, dass die Fraktionen es häufig bei der Nominierung derselben Abgeordneten belassen, welche in den für die IPC relevanten Politikfeldern aktiv sind. Dies ist mit dem Versuch verbunden, relevante FachpolitikerInnen zu entsenden und gleichzeitig eine größtmögliche Kontinuität der Teilnahme zu erreichen. Letztere sollte ermöglichen, mit der Zeit ein Fachwissen über die IPC aufzubauen, dort regelmäßig Kontakte zu anderen ParlamentarierInnen zu pflegen und den Verlauf von Diskussionen über einen längeren Zeitraum verfolgen zu können.

40 Aufgrund der Sonderstellung des Bundesrats als Kammer der Länderregierungen ist dieser nicht an den IPC beteiligt. Der Bundestag bestimmt somit die gesamte deutsche Delegation.

41 Interview mit Mitarbeitenden der Parlamentsverwaltung des Deutschen Bundestags (Interview 1).

42 Interviews mit Mitarbeitenden der Parlamentsverwaltung des Europäischen Parlaments und des österreichischen Nationalrats (Interviews 23 und 16).

Ein solches Verfahren ist jedoch nicht in allen Parlamenten in der EU üblich. Die französische Nationalversammlung und das britische Unterhaus setzen ihre Delegationen etwa weitaus flexibler zusammen. Erstere ist normalerweise auf die Teilnahme von lediglich drei Abgeordneten beschränkt. Wenn auch in der Regel zwei aus der Regierungsmehrheit kommen sollten, wird die Teilnahme erst kurzfristig und relativ flexibel zwischen den infrage kommenden Fachausschüssen festgelegt.⁴³ Im Falle des britischen Unterhauses werden vor einzelnen IPC-Sitzungen etwa die je nach Tagesordnung relevanten Parlamentsausschüsse angesprochen, wobei dem Auswärtigen Ausschuss und dem Ausschuss für EU-Angelegenheiten eine besondere Rolle zukommt. Die Teilnahme der Abgeordneten wird dann bei ausreichendem Interesse weitestgehend anhand der schnellsten Rückmeldungen entschieden.⁴⁴ Der Vorteil eines solchen Verfahrens ist, dass je nach dem auf einer IPC-Sitzung behandelten Aspekt europäischer Außenpolitik die entsprechenden SpezialistInnen, wie etwa der Migrationspolitik im Fall der IPC in Malta, teilnehmen können. Wie bereits oben angesprochen sind zumindest außerhalb der Workshops die Themen der IPC jedoch zumeist so breit angesetzt, dass dieser Aspekt häufig für die Plenardiskussionen keinerlei Rolle spielt. Darüber hinaus können diese Verfahren zur Auswahl der teilnehmenden Abgeordneten wie bspw. im britischen Unterhaus nicht sicherstellen, dass – wie etwa im deutschen und österreichischen Fall – sowohl Regierungsparteien als auch Oppositionsmitglieder an den IPC teilnehmen.

Diese unterschiedliche Funktionslogik der Auswahl der Abgeordneten trägt zu einer relativ hohen Fluktuation der Teilnahme an den IPC bei. Es variieren sowohl die für die IPC ausgewählten Abgeordneten als auch die Delegationsgröße einzelner Parlamente stark. Dies wird zudem dadurch verschärft, dass die Termine der IPC häufig nicht mit dem nationalen Parlamentsalltag in Einklang zu bringen sind. Aufgrund der geringen Relevanz der IPC in Bezug auf Repräsentations- und Einflussfragen im nationalen Kontext steht die Teilnahme für alle befragten Abgeordneten daher unter dem Vorbehalt, dass keine anderen, wichtigen Termine im jeweiligen nationalen Parlament oder im Wahlkreis anstehen. Dies wurde etwa auch während der maltesischen IPC deutlich, an der im Vorfeld der französischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen lediglich ein Abgeordneter aus dem Land teilnahm. Das Vereinigte Königreich entsandte aufgrund der im Rahmen der Brexit-Krise stattfindenden britischen Unterhauswahl mit Crispin Blunt ebenfalls nur ein Mitglied des Unterhauses, der jedoch mit einem Beitrag zu den Möglichkeiten der außenpolitischen Kooperation zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich nach dem Brexit aktiv in die Konferenz eingebunden war. Ein weiterer sowohl die Kontinuität der Teilnahme als auch die Delegationsgröße limitierender Faktor waren Abgeordnete, die durch ihre Erfahrungen von vorherigen Teilnahmen an der IPC desillusioniert waren und daher nicht mehr teilnehmen wollten.⁴⁵

Des Weiteren zeigt eine Analyse der durchschnittlichen Teilnehmerzahlen nach Ländern zwischen 2012 und 2016,⁴⁶ dass es große Diskrepanzen zwischen den einzelnen Parlamen-

43 Interview mit einer/einem Mitarbeitenden der Parlamentsverwaltung der französischen Nationalversammlung (Interview 21).

44 Interview mit einer/einem Mitarbeitenden der Parlamentsverwaltung des britischen Unterhauses (Interview 14).

45 Interviews mit Abgeordneten des isländischen Althing und des ungarischen Parlaments (Interviews 9 und 12).

46 Schwarz: Inter-Parliamentary Cooperation, 2017.

ten gibt. Portugal etwa hat in allen IPC die volle Delegationsgröße ausgeschöpft, während Länder wie Dänemark oder Finnland manchmal gar nicht teilnahmen. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund interessant, da sowohl das dänische als auch das finnische Parlament im Hinblick auf formelle Rechte und institutionelle Kapazitäten zu den nationalen Parlamenten in der EU gehören, die im nationalen Kontext den legislativen Prozess der EU besonders eng verfolgen können.⁴⁷ Es lässt sich jedoch kein allgemeines Muster allein anhand dieser Variable erkennen, da auch Parlamente, welche bereits im nationalen Rahmen über besonders umfassende parlamentarische Kontrollrechte und Kapazitäten verfügen, ihre Delegationsgröße nahezu ausschöpfen. Neben den Unterschieden in der Delegationsgröße lässt sich jedoch festhalten, dass zumindest bei der maltesischen IPC ein Großteil der Abgeordneten aus den für die GASP bzw. GSVP relevanten nationalen Ausschüssen für Außen-, Verteidigungs- und Europapolitik kam und diese somit in Bezug auf die Thematik der IPC als FachpolitikerInnen gelten können.

Durch die unterschiedlichen Auswahlmechanismen zur Teilnahme an den IPC ergeben sich auch Konsequenzen für die Vor- und Nachbereitung der Treffen. Insbesondere in Fällen, in denen eine Abschlusserklärung vorgesehen ist, aber auch um bestimmte Themen in eine IPC einzubringen, wäre eine Koordination der Delegation im Vorfeld nötig. Dies ist in Parlamenten, welche eine Ad-hoc-Delegation entsenden, schwierig. Jedoch haben die Interviews gezeigt, dass solch eine Konferenzvorbereitung zumeist auch bei Parlamenten mit bereits vorab feststehenden Delegationen nicht unbedingt stattfindet und Abgeordnete somit häufig auch ohne vorherige Kenntnis der genauen Tagesordnung an der IPC teilnehmen. Dies ist vermutlich in den meisten Fällen darauf zurückzuführen, dass eine Vorbereitung der Teilnahme an der IPC gegenüber anderen parlamentarischen Aktivitäten in den Hintergrund rückt. Gleiches gilt auch für eine spätere Befassung mit beschlossenen Abschlusserklärungen. Auch hier geht jedes Parlament unterschiedlich damit um. Eine formelle Nachbereitung scheint in den meisten Parlamenten nicht zu geschehen und auch in Fällen, in denen eine solche stattfindet, ist sie nicht besonders ausgeprägt: In der französischen Nationalversammlung berichtet etwa die Delegationsleitung über die IPC im relevanten Fachausschuss mit einer anschließenden kurzen Diskussion.⁴⁸ Im Deutschen Bundestag hingegen wird eine ins Deutsche übersetzte Version der Abschlusserklärung als Drucksache zirkuliert, wobei keine Aussprache über die IPC mehr stattfindet.⁴⁹

Neben den unterschiedlichen Auswahlmechanismen der nationalen Delegationen sowie der unterschiedlichen Befassung mit den IPC in den nationalen Parlamenten spielt auch deren Ressourcenausstattung eine Rolle, insbesondere im Hinblick auf das Sprachenregime der Konferenz. Wie bereits zuvor festgestellt limitiert das Fehlen einer Simultanübersetzung der Konferenz in alle Unionssprachen sowie einer Übersetzung der relevanten Sitzungsdokumente – wie dies im Europäischen Parlament üblich ist – die aktive Teilnahme einzelner Abgeordneter erheblich. Diese müssen dazu in der Lage sein, Englisch oder Französisch ausreichend zu beherrschen, oder sie sind durch die fehlenden Sprachkenntnisse in ihrer Teilnahme eingeschränkt. Diesem Manko wird von manchen nationalen Parlamenten

47 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* 2/2015, S. 282ff.

48 Interview mit einer/einem Mitarbeitenden der Parlamentsverwaltung der französischen Nationalversammlung (Interview 21).

49 Interview mit Mitarbeitenden der Parlamentsverwaltung des Deutschen Bundestags (Interview 1).

durch eine eigens finanzierte Übersetzung begegnet. Aufgrund der unterschiedlichen Ressourcenausstattung der Parlamente in der EU kann dies aber nicht von allen gewährleistet werden. So wurde die IPC in Malta zwar durch die gemeinsame Finanzierung des Deutschen Bundestags und des österreichischen Nationalrats auch ins Deutsche übersetzt, jedoch gab es keine Übersetzung in die meisten anderen Unionssprachen. Somit besteht, was die aktive Teilnahme an den IPC betrifft, ein enormes Gefälle zwischen einzelnen nationalen Parlamenten, welches in der derzeitigen Organisationsform der IPC begründet ist.

Die Diversität der nationalen Parlamente in der EU im Hinblick auf ihre Ressourcen und interne Organisation sorgt somit dafür, dass die Aufstellung der IPC als kontinuierliche Institution mit weitestgehend gleich bleibender Teilnahme erschwert wird. Die aktive Teilnahme einzelner Abgeordneter hängt von deren persönlichen Sprachkenntnissen und deren Interesse sowie von individuellen parlamentarischen Ressourcen ab. Darüber hinaus ist die IPC völlig unterschiedlich in die jeweiligen nationalen parlamentarischen Prozesse eingebettet. All dies limitiert die Möglichkeiten der IPC, selbst ein konzeptionell eingeschränktes Potenzial des Informationsaustauschs und der Netzwerkbildung auszuschöpfen.

Die IPC – ein Gremium auf der Suche nach einem Modus Operandi?

Aufgrund der oben herausgearbeiteten, sich aus der Praxis der IPC ergebenden Problematik lässt sich nach insgesamt 14 Sitzungen der IPC ein gemischtes Fazit in Bezug auf deren Bedeutung für die Einbindung nationaler Parlamente in europäische Politikprozesse ziehen. Wenn der zur IPC führende Prozess durch den Vertrag von Lissabon auch explizit als Versuch der allgemeinen Stärkung der nationalen Parlamente in der EU zu deuten ist, so muss die IPC in Bezug auf diese Zielsetzung aufgrund zahlreicher grundsätzlicher und praktischer Erwägungen als zunächst gescheitert angesehen werden. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass auch der derzeitige Nutzen der IPC insgesamt infrage gestellt wird.⁵⁰

Dennoch wird ein solches Urteil der IPC in ihrer derzeitigen Form nicht gerecht. Bewegt diese sich doch im für die parlamentarische Kontrolle doppelt problematischen Feld der Beteiligung am Mehrebenensystem der EU sowie im Politikfeld der Außen- und Sicherheitspolitik. Im Hinblick auf diese besondere Schwierigkeit ist zumindest der Beitrag der IPC zum regulären Austausch zwischen im Feld der Außen- und Sicherheitspolitik arbeitenden Abgeordneten als teilweiser Erfolg anzusehen.⁵¹ Wenn solche Kontakte zwar auch in den parlamentarischen Gremien anderer internationaler Organisationen wie der NATO oder der OSZE stattfinden können, so bietet die IPC einen Rahmen, die immer wichtiger werdende eigene EU-Komponente europäischer Außen- und Sicherheitspolitik zu diskutieren. Zudem ist der geringe Grad der Institutionalisierung der IPC nicht prinzipiell negativ einzuordnen. Dies kann vielmehr auch dafür sorgen, dass sich die IPC basierend auf den Wünschen der beteiligten Abgeordneten in Zukunft aufgrund der unklaren Geschäftsordnung in verschiedene Richtungen weiterentwickeln kann.

Die derzeit beteiligten Abgeordneten scheinen diese Ansicht zu teilen. Zwar waren die meisten in den Interviews Befragten insgesamt mit der derzeitigen Ausrichtung und dem

50 Butler: The Interparliamentary Conference on the CFSP/CSDP, 2015.

51 Raube/Fonck: Transnational Parliamentarism and the Dynamics of the IPC CFSP/CSDP, 2018.

Format der IPC unzufrieden, jedoch sahen alle bis auf einen Abgeordneten die Teilnahme auf individueller Ebene dennoch als nützlich an. Auf den konkreten Nutzen angesprochen kamen diese immer wieder auf die Möglichkeit des Knüpfens persönlicher Kontakte mit Abgeordneten aus anderen EU-Staaten zu sprechen. Dies war nicht nur auf ihnen politisch nahestehende Abgeordnete beschränkt. Im Gegenteil hoben viele als positiv hervor, dass die IPC die Möglichkeit bieten, sonst lediglich medial kommunizierte Positionen anderer EU-Staaten und die dort dominanten politischen Strömungen besser verstehen zu können.

Dennoch sahen es alle befragten Abgeordneten als notwendig an, die IPC mittelfristig zu reformieren. Hier kontrastieren jedoch verschiedene Arten von Antworten. Einerseits wünschen sich manche Abgeordnete, die IPC durch eine größere Formalisierung und die Anlehnung etwa an die Funktionsweise der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zu politisieren, um somit politische Trennlinien innerhalb der EU besser herausarbeiten zu können. Eine solche Reform würde dann etwa die Fassung von detaillierten Beschlüssen im Mehrheitsverfahren beinhalten – wie dies bereits seit der Etablierung der IPC teilweise gefordert wurde⁵² – und die IPC damit wieder in die Nähe der Parlamentarischen Versammlung der WEU führen. Andere Abgeordnete lehnen eine solche Reform ab und fordern stattdessen, die formellen Aspekte der IPC noch weiter zu reduzieren, um auch weiterhin einen informellen und individualisierten Austausch über Partei- und Landesgrenzen hinweg zu fördern. Das Meinungsspektrum der Abgeordneten lässt somit verschiedene Ansätze zur zukünftigen Ausrichtung der IPC erkennen: Sie könnte entweder einen weit aus politischeren Charakter annehmen oder im Hinblick auf ihre Netzwerkfunktion ausgebaut werden.⁵³ Letztlich könnten jedoch auch bereits kleinere Veränderungen – wie etwa eine bessere Koordinierung parlamentarischer Kalender und der Mitglieder einzelner Delegationen – die Rolle der IPC im parlamentarischen Informationsaustausch der EU erheblich stärken.⁵⁴ Solche Veränderungen wären auch innerhalb der bestehenden Geschäftsordnung realisierbar. Die erfolgreiche Umsetzung solcher Maßnahmen durch ein Parlament des Vorsitzlandes der Ratspräsidentschaft könnte dann auch die Organisatoren zukünftiger IPC dazu animieren, diesem Modell zu folgen.

52 Butler: The Interparliamentary Conference on the CFSP/CSDP, 2015, S. 54.

53 Daniel Schade: Improved cooperation between parliaments in the EU. What role for interparliamentary conferences?, Das Progressive Zentrum: Policy Brief August 2018.

54 Jan Wouters et al.: Enhancing Cooperation between the European Parliament and EU National Parliaments on EU Human Rights Policy, Brüssel 2014, S. 50ff.