

# Auf dem Weg zum Parlamentsverbund? Kooperativer Parlamentarismus in der Europäischen Union

von Aron Buzogány

*Die Parlamentsreformen im Zuge des Lissaboner Vertrages haben den doppelten demo(i)kratischen Wesenskern der Europäischen Union gestärkt, indem sowohl dem Europäischen Parlament als auch den nationalen Parlamenten neue Rechte zugesprochen wurden. Die Rolle nationaler Parlamente wurde vor allem durch die Einführung des Frühwarnmechanismus zur Subsidiaritätskontrolle aufgewertet. Allerdings können Parlamente ihre neuen Rechte nur kollektiv nutzen. Über fünf Jahre nach der Einführung des Frühwarnmechanismus befasst sich der Beitrag mit der Frage, ob die Anreize für gemeinsames Handeln zur Herausbildung eines europäischen Parlamentsverbundes führten. Die Analyse zeigt, dass nationale Parlamente weit unter ihren Möglichkeiten geblieben sind, was die Nutzung ihrer Rechte angeht. Allerdings gibt es auch Anzeichen für verstärkte parlamentarische Kooperation im Fall kontroverser und salienter Politiken. Vor diesem Hintergrund diskutiert der Beitrag aktuelle Reformvorschläge für die Stärkung nationaler Parlamente im europäischen Kontext.*

*The parliamentary reforms of the Lisbon Treaty have strengthened the demo(i)cratic character of the European Union by offering new powers to both the European Parliament and to the national parliaments. National parliaments have benefited mainly by the introduction of the Early Warning Mechanism. However, national parliaments can use their new powers only if acting collectively. More than five years after the Early Warning Mechanism was introduced, this paper asks whether the incentives for collective action have fostered the establishment of a European Parliamentary Union. The analysis shows that national parliaments have so far performed below their potential. However, there are also signs for strengthened interparliamentary cooperation in the case of controversial and salient policies. The contribution discusses recent reform proposals for strengthening the role of national parliaments in the EU context.*

## I. Einleitung

Für die vielbeschworene Demokratisierung der Europäischen Union spielen Parlamente auf europäischer und nationaler Ebene eine zentrale Rolle. Gleichwohl unterlag das politische, aber auch das wissenschaftliche Interesse an einer parlamentarischen Stärkung einigen Konjunkturschwankungen. Lange Zeit galt die

Stärkung des Europäischen Parlaments als die Lösung für die schwache Legitimation des Integrationsprozesses. Allerdings wurde alsbald klar, dass die europäische Integration und folglich die zunehmende Europäisierung der politischen Systeme der Mitgliedstaaten auch auf nationaler Ebene Fragen der demokratischen Legitimation hervorrief.

Die sich daraufhin entfaltende Diskussion über die Rolle nationaler Parlamente in der EU-Politik blickt auf mittlerweile fast anderthalb Jahrzehnte zurück. Eine inzwischen schwer überschaubare Zahl an Publikationen und Forschungsprojekten hat sich mit den unterschiedlichsten Fragen der Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrollrechte, ihrer tatsächlichen Nutzung, der Beteiligung der Parlamente an der Umsetzung europäisch gesetzten Rechts und der Kommunikation europäischer Politiken befasst.<sup>1</sup> Der Lissaboner Vertrag hat nationalen Parlamenten einen Platz im institutionellen Gefüge der EU geboten und damit diese Diskussionen neu befeuert; die sich parallel dazu entfaltende Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise trug wesentlich dazu bei, die Notwendigkeit einer parlamentarischen Stärkung angesichts der galoppierenden (Inter-)Gouvernementalisierung noch deutlicher vor Augen zu führen.

In diesem Beitrag sollen diese Diskussionen nicht ein weiteres Mal rekapituliert werden. Im Mittelpunkt stehen hier nicht Fragen wie die des institutionellen *fine-tunings* einzelner nationaler Parlamente im Bereich der Kontrolle europäischer Politiken oder der Umgang des Europäischen Parlaments mit seinen neuen, vom Vertrag von Lissabon eingeräumten Kompetenzen.<sup>2</sup> Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf einem Aspekt der Parlamentsforschung, dem bislang relativ wenig Aufmerksamkeit zukam: der Kooperationsbereitschaft nationaler Parlamente. Zwar wissen wir um die Ausgestaltung des parlamentarischen Raums in Europa. Dieser ist von einem engmaschigen Netz an interparlamentarischen Aktivitäten durchwoben,<sup>3</sup>

- 1 An dieser Stelle kann lediglich auf einige Überblicksdarstellungen der Materie verwiesen werden: *Heffler, C./Neuhold, C./Rozenberg, O./Smith, J. (Hg.): The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Abingdon, 2015; *Winzen, T.D.: Political integration and national parliaments in Europe*, in: *Living Reviews in Democracy*, 2 (2010); *Goetz, K.H./Meyer-Sahling, J.H.: The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, in: *Living Reviews in European Governance*, 3/2 (2008), 4–30; *Kropp, S./Buzogány, A./Buche, J.: Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 53/1 (2012), 109–134.
- 2 *Fasone, C.: European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, in: *European Law Journal*, 20/2 (2014), 164–185.
- 3 *Sprungk, C.: Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenansforderungen an nationale Parlamente in EU-Angelegenheiten*, in: *Eppler, A./Abels, G. (Hg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Zukünftige Funktionen von Parlamenten im Integrationsprozess*, Baden-Baden, 2011, 56–81.

das sich zunehmend zu einem „multilevel parliamentary field“<sup>4</sup> verdichtet. Begriffe wie „compound representation“<sup>5</sup> oder „Mehrebenenparlamentarismus“<sup>6</sup> verwiesen bereits früh auch auf die ebenenübergreifenden Aktivitäten europäischer Parlamente. Doch die strukturell-institutionelle Stärkung europäischer Parlamente durch den Vertrag von Lissabon hat der interparlamentarischen Dimension neuen Aufwind gegeben, was bislang vor allem konzeptionell, weniger aber empirisch reflektiert wurde. Insbesondere die Einsetzung des sogenannten Frühwarnmechanismus (*Early Warning Mechanism*) zur Subsidiaritätskontrolle, womit nationale Parlamente auch formell ins europäische Gesetzgebungsverfahren miteinbezogen wurden, bietet institutionelle Anreize, die einer interparlamentarischen Kooperation förderlich sind.

Wie ausgeführt werden soll, können nationale Parlamente im Rahmen des Frühwarnmechanismus nach verschiedenen Quoren Einfluss auf den Gang der Gesetzgebung nehmen. Im Wesentlichen geht es hier um negative Einflussnahme, also um aufschiebendes „Rügen“ durch das Aufzeigen von „gelben“ oder „orangenen“ Karten. Wichtig für die interparlamentarische Kooperation ist dabei, dass die für die gelbe und orangene Karte nötigen Quoren – um beim Fußballvokabular zu bleiben – Parlamente zum interparlamentarischen „Mannschaftsspiel“ bewegen können. Denn nur wenn genügend Stimmen anderer Parlamente eingesammelt sind, kann eine Rüge überhaupt eine Chance auf Erfolg haben.

In diesem Beitrag soll argumentiert werden, dass die geltenden neuen Mechanismen der Subsidiaritätskontrolle eine Art *kooperativen Parlamentarismus* in der Europäischen Union entstehen lassen. Neben der gebotenen Erfüllung „politikwissenschaftlicher und zeithistorischer Chronistenpflichten“ (*Werner Patzelt*) bezüglich nationaler Parlamente, der diese Zeitschrift begrüßenswerterweise ein Forum bietet, sollen dabei sowohl konzeptionelle Fragen als auch empirische Antworten zu Wort kommen. Im nächsten Abschnitt werden die neuen parlamentarischen Rechte kurz beschrieben und in der aktuellen Debatte über die Gestalt der EU verortet. Neben der normativ-deskriptiven Einordnung bieten handlungstheoretische Ansätze analytische Hinweise für die Kartierung des kooperativen Parlamentarismus. Darauf folgend werden sowohl quantitative als auch qualitative Hinweise

- 4 Crum, B./Fossum, J.E.: The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU, in: *European Political Science Review*, 1/2 (2009), 249–271.
- 5 Benz, A.: Compounded representation in EU multilevel governance, in: Kohler-Koch, B. (Hg.): *Linking EU and National Governance*, Abingdon, 2003, 82–110.
- 6 Maurer, A.: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2002; *ders.*: *Parlamente in der EU*, Wien, 2012; *Abels, G./Eppler, A. (Hg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im europäischen Integrationsprozess*, Baden-Baden, 2011.

über Erfolge und Misserfolge aus den fünf Jahren seit dem Bestehen des Frühwarnmechanismus präsentiert. Der Beitrag schließt mit der Diskussion neuer Reformvorschläge und formuliert solche für die künftige Forschung.

## II. Der Lissabonvertrag und die Geburt des europäischen Parlamentsverbunds

Wie die Debatte zur Krise der Demokratie in der Europäischen Union zwischen *Jürgen Habermas* und *Wolfgang Streeck* zuletzt beispielhaft vorführte,<sup>7</sup> sind Lösungsvorschläge für das europäische Demokratiedefizit zumeist entweder auf der europäischen oder aber auf der nationalen Ebene zu verorten: Für Föderalisten besteht die Lösung in der weiteren Stärkung des Europäischen Parlaments und der Überwindung nationalstaatlicher Engstirnigkeit, die im „europäischen Exekutivföderalismus“ ihren Niederschlag findet.<sup>8</sup> Auf ähnliche Weise wie Parlamente des 19. Jahrhunderts zur Nationalstaatswerdung beitrugen, könnte das Europäische Parlament die Keimzelle einer politischen Gemeinschaft werden.<sup>9</sup> Demgegenüber steht das Argument, dass Demokratie auf der europäischen Ebene weder möglich noch nötig sei. Die Einforderung der Rechenschaftspflicht von der eigenen Regierung sei das unveräußerbare Recht des Parlaments und deshalb gilt es, angesichts der fortlaufenden *de facto* Verlagerung der politischen Entscheidungen auf die europäische Ebene, die Kontrollmöglichkeiten der Parlamente so auszugestalten, dass sie dieser Entwicklung entgegenwirken können.

Beide Perspektiven – die europäische und die nationale – gehen von einem Nullsummenspiel zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten aus.<sup>10</sup> Neuere Studien weisen allerdings darauf hin, dass der Ausbau der Parlamentsrechte auf beiden Ebenen historisch gesehen Hand in Hand ging.<sup>11</sup>

7 *Streeck, W.*: Vom DM-Nationalismus zum Euro-Patriotismus? Eine Replik auf Jürgen Habermas, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 58/9 (2013), 75–92; *Habermas, J.*: Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 58/5 (2013), 59–70; *Streeck, W.*: Was nun, Europa? Kapitalismus ohne Demokratie oder Demokratie ohne Kapitalismus, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 58/4 (2013), 57–68.

8 *Habermas, J.*: Warum der Ausbau der Europäischen Union zu einer supranationalen Demokratie nötig und wie er möglich ist, in: *Leviathan*, 42/4 (2014), 524–538; *ders.*: Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 72/1 (2012), 1–44.

9 *Nicolaïdis, K.*: The Idea of European Democracy, in: *Dickson, J./Eleftheriadis, P.* (Hg.): *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, 2012, 213–276.

10 *Neunreither, K.*: The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?, in: *Journal of Legislative Studies*, 3/4 (2005), 466–489.

11 *Winzen, T./Roederer-Rynning, C./Schimmelfennig, F.*: Parliamentary co-evolution: national parliamentary reactions to the empowerment of the European Parliament, in: *Journal of European Public Policy*, 22/1 (2015), 75–93.

Solche Erkenntnisse stärken eine konziliantere Sicht auf die Demokratiefähigkeit im komplexen Institutionengefüge der EU und betonen dessen „demoi-kratischen“ Charakter.<sup>12</sup> Ausgangspunkt solcher Überlegungen ist die doppelte Legitimationskette in der EU: Politische Entscheidungen werden von Bürgern sowohl in ihrer Eigenschaft als europäische Bürger als auch als Bürger der jeweiligen Nationalstaaten legitimiert.<sup>13</sup> Aus dieser Perspektive besteht die Europäische Union aus Individuen und aus verschiedenen Staatsvölkern (*demoi*), die gemeinsam regieren, aber nicht als ein *demos*. Durch die Betonung des dualen Charakters der EU löst die demoi-kratische Sicht die Spannung zwischen Föderalismus und nationaler Souveränität auf und unterstreicht die Komplementarität beider Prinzipien. Der duale (Mehrebenen-)Parlamentarismus in der EU entspricht empirisch weitgehend dieser Beschreibung: Aus dieser Perspektive ist nicht so sehr das Demokratiedefizit auf einer der Ebenen das Problem, sondern die fehlenden horizontalen und vertikalen Verbindungen zwischen verschiedenen *demoi*.<sup>14</sup>

Die Parlamentsreformen im Zuge des Lissaboner Vertrags haben weiter zur Stärkung des demoi-kratischen Charakters der EU beigetragen. Einerseits wurden dem Europäischen Parlament neue Kompetenzen eingeräumt.<sup>15</sup> Andererseits kam eine Reihe von neuen Regelungen den nationalen Parlamenten zugute. Die im Maastrichter Vertrag 1993 noch vage formulierte Aufgabe nationaler Parlamente wurde durch das in Amsterdam 1997 beschlossene und im Lissaboner Vertrag ergänzte „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente“ gestärkt und ausgebaut. Zum ersten Mal werden nationale Parlamente explizit im Vertragstext erwähnt, darüber hinaus beschreiben zwei Protokolle deren Informationsrechte und legen die Verfahrensschritte dar, wonach die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit geprüft werden sollen.<sup>16</sup> Die Einführung des Frühwarnmechanismus zur Subsidiaritätskontrolle bietet Parlamenten dabei eine unmittelbar mitgestaltende Rolle

- 12 Cheneval, F./Schimmelfennig, F.: The Case for Democracy in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, 51/2 (2013), 334–350; Cheneval, F.: The Government of the Peoples: On the Idea and Principles of Multilateral Democracy, New York, 2011; Müller, J.-W.: The Promise of Demoi-cracy: Diversity and Domination in the European Public Order, in: Neyer, J./Wiener, A. (Hg.): The Political Theory of the European Union, Oxford, 2010, 187–204.
- 13 Nicolaidis, K.: We, the Peoples of Europe, in: Foreign Affairs, 83/6 (2004), 97–110; Kemmerer, A.: Legitimationssubjekte: Staatsbürger und Unionsbürger, in: Franzius, C./Mayer, F.C./Neyer, J. (Hg.): Strukturfragen der Europäischen Union, Baden-Baden, 2010, 204–217.
- 14 Lindseth, P. L.: Power and legitimacy: reconciling Europe and the nation-state, Oxford, 2010.
- 15 Hix, S./Høyland, B.: Empowerment of the European Parliament, in: Annual Review of Political Science, 16 (2013), 171–189.
- 16 Buzogány, A./Stuchlik, A.: Subsidiarität und parlamentarische Mitsprache. Nationale Legislativen nach Lissabon, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43/2 (2012), 356–377; Pabel, K.: Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Parlamente der Mitgliedstaaten, in: Journal für Rechtspolitik, 19/3–4 (2011), 287–300; Kiiver, P.: The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality, Routledge, 2012.

bei europäischen Gesetzgebungsprojekten. Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission werden demnach den Parlamenten direkt (und nicht erst durch die jeweilige Regierung) zugeleitet. Innerhalb von acht Wochen haben diese dann die Möglichkeit, eine „Subsidiaritätsrüge“ einzureichen. Die Befassung mit einem Gesetzesvorschlag kann dabei mit einer „gelben“ bzw. „orangenen“ Karte geahndet werden. Eine gelbe Karte wird durch die Ablehnung des Gesetzesentwurfs durch ein Drittel der Parlamentskammern, die orangene durch die Hälfte ausgelöst; dabei hat jedes Mitgliedsland zwei Stimmen, die es gegebenenfalls auf mehrere Parlamentskammern aufteilen muss. Die Folgen eines eventuellen Aufzeigens der gelben und orangenen Karte sind allerdings recht überschaubar: Im ersten Fall soll die Kommission den Entwurf noch einmal begründen, kann diesen aber letztendlich ohne Änderungen weiterverfolgen (Prot. 2, Art. 7 Abs. 2). Im zweiten Fall muss die Kommission dagegen ihre Entscheidung gegenüber dem Europäischen Parlament sowie dem Rat begründen. Diese müssen vor Ende der ersten Lesung zum Gesetzesvorschlag Stellung nehmen und können die Kommissionsinitiative mit 55% der Stimmen im Rat bzw. einer einfachen Mehrheit im Europäischen Parlament ablehnen. Eine „rote“ Karte, die einer Initiative der Kommission Einhalt gebieten könnte, ist im Vertrag nicht vorgesehen.

Trotz dieser Schwächen in der Substanz können die Bestimmungen über das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle als ein weiterer Schritt in Richtung eines kooperativen Parlamentarismus angesehen werden. Angelegt wurde die interparlamentarische Zusammenarbeit in europäischen Fragen bereits durch ein Protokoll des Amsterdamer Vertrags, welches mit COSAC eine regelmäßig tagende gemeinsame *Konferenz der Europaausschüsse* der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments institutionalisierte und nun im parlamentarischen Pflichten-katalog des Lissaboner Vertrags aufgeführt wird.<sup>17</sup> Auch im Protokoll über die Rolle nationaler Parlamente in der EU wird die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten der Union gefordert (Art. 9) und COSAC die Rolle des Bindeglieds zwischen den Parlamenten der Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament und seinen Fachausschüssen zugeordnet (Art. 10).

Im Vergleich zum oft als schwach und ineffektiv beschriebenen COSAC<sup>18</sup> sind die neuen Kompetenzen der Parlamente und die Anreize für substantielle inhaltliche Kooperation deutlich höher und zeugen von einer „engeren institutionellen

17 Art. 12 lit. f EUV.

18 Tordoff, L.: The conference of European affairs committees: A collective voice for national parliaments in the European Union, in: The Journal of Legislative Studies, 6/4 (2000), 1–8; Costa, O./Latek, M.: Paradoxes and limits of interparliamentary cooperation in the European Union, in: Journal of European

Verflechtung der europäischen mit der nationalen Handlungsebene im europäischen Verfassungsverbund<sup>19</sup>. In Anlehnung an den viel diskutierten „Europäischen Verfassungsgerichtsverbund“<sup>20</sup> kann hier sogar von der Genese eines „Parlamentsverbunds“<sup>21</sup> gesprochen werden. Eine ähnliche, recht konkrete Ausformulierung findet sich bereits in *Gerd Grözingers* Vorschlag der „Vereinigten Parlamente von Europa“<sup>22</sup>, welche viel umfassendere Gesetzgebungskompetenzen erhalten sollen. Als zwei notwendige Erfolgsbedingungen der aktuellen, viel bescheidener ausgefallenen Version des europäischen Parlamentsverbundes sahen *Pernice* und *Hindelang* die Etablierung effektiver intraparlamentarischer Routinen bezüglich der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips und den Ausbau interparlamentarischer Strukturen an, welche die Zusammenarbeit mit anderen nationalen Parlamenten innerhalb der knapp bemessenen Frist ermöglicht.

Während die Erfüllung der ersten Voraussetzung den nationalen Parlamenten selbst obliegt,<sup>23</sup> beruht die zweite auf der effektiven Zusammenarbeit zwischen den 41 Parlamentskammern der Mitgliedstaaten. Aus handlungstheoretischer Sicht lässt sich das gemeinsame Rügen eines Legislativvorschlags der Europäischen Kommission als ein Dilemma des „kollektiven Handelns“ identifizieren.<sup>24</sup> Vom Erreichen des nötigen Quorums für eine aufschiebende Rüge profitieren zunächst alle Parlamente, da dadurch die relative Verhandlungsposition aller Parlamente innerhalb der europäischen Entscheidungsstrukturen verbessert wird.<sup>25</sup> Allerdings treten hier auch eine Reihe bekannter Probleme auf, welche der Kooperation im Wege stehen und aus der Handlungstheorie hinlänglich bekannt sind. Erstens handelt es sich in den meisten Fällen um „diffuse Interessen“<sup>26</sup> der Parlamente, welche erfahrungsgemäß schwer zu organisieren sind. Bei der Vielfalt

Integration, 23/2 (2001), 139–164.

19 *Pernice, I./Hindelang, S.*: Potenziale europäischer Politik nach Lissabon – Europapolitische Perspektiven für Deutschland, seine Institutionen, seine Wirtschaft und seine Bürger nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 21/11 (2010), 407–413.

20 *Vofßkuhle, A.*: Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, 2009; *Vofßkuhle, A./Gosewinkel, D.*: Wir begreifen die Gemeinschaft der Verfassungsgerichte als Lernverbund, in: Leviathan, 39/3 (2011), 305–314.

21 *Kröll, T.*: Nationalrat und Bundesrat im Europäischen Parlamentsverbund, in: Holoubek, M. et al. (Hg.): Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft?, Wien, 2010, 333–374; *Pernice, I./Hindelang, S.*, a.a.O.

22 *Grözinger, G.*: Die „Vereinigten Parlamente von Europa“ und weitere Überlegungen zur subsidiären Demokratie, in: Offe, C. (Hg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt a. M., 2003, 211–231.

23 Für ausführliche Länderstudien siehe die Beiträge in *Heffler, C./Neuhold, C./Rozenberg, O./Smith, J. (Hg.)*, a.a.O.

24 *Olson, M.*: The logic of collective action: Public goods and the theory of groups, Cambridge, 1965.

25 *Buzogány, A./Stuchlik, A.*: Subsidiarität und parlamentarische Mitsprache, a.a.O.

26 *Olson, M.*, a.a.O.

der Legislativvorschläge, welche die Parlamente erreichen, stehen eher *policy*-relevante Aspekte im Vordergrund und weniger Fragen, die unmittelbar das institutionelle Selbstinteresse der Parlamente tangieren. Die Vielfalt der nationalen *policy*-Präferenzen wird zudem durch Unterschiede im legislativ-exekutiven Gefüge und der allgemeinen Salienz der Europapolitik in den Mitgliedstaaten beeinflusst.<sup>27</sup> Zweitens sind selbst im Fall gleicher Präferenzen gegenüber einem Legislativvorschlag die Anreize zum Trittbrettfahren hoch, da es angesichts des unsicheren Ausgangs und des relativ hohen Ressourcenaufwands rational erscheint, sich auf hinreichend viele „begründete Stellungnahmen“ anderer Parlamente zu verlassen.<sup>28</sup> Und drittens fehlt es an jeglichen Sanktionsmöglichkeiten, welche das nur lose verbundene Kollektiv der nationalen Parlamente gegenüber den nicht kooperationswilligen Mitgliedern anwenden könnte.

Insgesamt ergibt sich daraus ein wenig versprechendes Bild, was das Funktionieren des Frühwarnmechanismus angeht. *Tapio Raunio* sprach in diesem Zusammenhang von einer unnötigen Zeitverschwendung, welche nationale Parlamente von ihren wichtigeren europapolitischen Aufgaben ablenke.<sup>29</sup>

Gleichwohl weisen handlungstheoretische Ansätze auch auf einige Lösungsmöglichkeiten für Fragen des kollektiven Handelns hin.<sup>30</sup> Insbesondere *Elinor Ostroms* Arbeiten über *Co-production* unter Bedingungen institutioneller Diversität und Polyzentrität<sup>31</sup> zeigen, dass Kommunikation sowie die Stärkung der Gruppendidentität und des gemeinsamen Verständnisses der zu lösenden Probleme wichtige Bestandteile solcher Lösungen sein können. *Ostrom* geht davon aus, dass eine Vereinheitlichung der institutionellen Lösungen innerhalb der Gruppe nicht notwendig sei: Übertragen auf nationale Parlamente kann das so ausgelegt werden, dass die jeweilige intraparlamentarische Lösung der Subsidiaritätskontrolle am besten zu den lokalen Gegebenheiten passt und nicht zugunsten anderer, in unterschiedlichen Kontexten funktionierender Lösungen ersetzt werden soll. Allerdings rät *Ostrom* zur Institutionalisierung des gegenseitigen Monitorings und der Schaffung einer *Clearing*-Stelle für die Lösung potenziell auftretender Konflikte.

27 *Netjes, C.E./Binnema, H.A.*: The salience of the European integration issue: Three data sources compared, in: *Electoral Studies*, 26/1 (2007), 39–49.

28 *Buzogány, A./Stuchlík, A.*: Subsidiarität und parlamentarische Mitsprache, a.a.O.

29 *Raunio, T.*: Les parlements nationaux sont-ils mal conseillés? Examen critique du mécanisme d'alerte précoce, in: *Revue internationale de politique comparée*, 20/1 (2013), 73–88.

30 *Ostrom, E.*: *Governing the commons*, Cambridge, 1990.

31 *Dies.*: Understanding institutional diversity, Princeton, 2005; *Aligica, P.D./Tarko, V.*: Co-production, polycentricity, and value heterogeneity: the Ostroms' public choice institutionalism revisited, in: *American Political Science Review*, 107/4 (2013), 726–741.

Hervorgehoben wird schließlich die Rolle von *leadership*, das vor allem auf Erfahrung und Expertise der Gruppenmitglieder basiert.<sup>32</sup>

### III. Der Frühwarnmechanismus nach fünf Jahren

Nachdem wichtige Dilemmata, aber auch mögliche Lösungsmodalitäten für einen funktionsfähigen Parlamentsverbund identifiziert wurden, wenden wir uns in diesem Abschnitt den empirischen Fragen zu, die sich aus dem fünfjährigen Funktionalisieren des Frühwarnmechanismus zur Subsidiaritätskontrolle ergeben. Festzustellen ist zunächst, dass der Ausbau von Kommunikationsnetzwerken zwischen den Parlamenten seit dem Bestehen des neuen Instruments an Intensität gewonnen hat. Ausgehend von dem bereits länger bestehenden COSAC-Netzwerk bilden parlamentarische Akteure gemeinsame Interessen und Sichtweisen aus und koordinieren ihr Handeln.

Ein wichtiges Element dieser Zusammenarbeit war die Etablierung parlamentarischer Verbindungsbüros in Brüssel, die gleichsam als Botschafter ihrer Parlamente einerseits mit der frühzeitigen Sondierung der politischen Landschaft befasst sind, andererseits im ständigen Kontakt mit Vertretern anderer Parlamente stehen und damit die Zusammenarbeit im Parlamentsverbund ermöglichen.<sup>33</sup> Die wöchentlich stattfindenden sogenannten *Monday Morning Meetings* bilden zusammen mit den halbjährlichen Treffen des COSAC-Netzwerks eine Struktur, die der oben erwähnten *Clearing*-Stelle nahe kommt. Ein weiteres Instrument der Interessenaggregation ist die virtuelle IPEX-Plattform mit dazugehöriger Datenbank, welche subsidiaritätsbezogene Prozesse in den einzelnen Parlamenten offenlegt und miteinander verknüpft.<sup>34</sup> Da durch Digitalisierung auch die Hürden für kollektives Handeln sinken,<sup>35</sup> verschafft die Plattform potenziell eine Lösung für eines der grundsätzlichen Probleme des kooperativen Parlamentarismus, das der hohen Transaktionskosten der Koordinierung.

Trotz einer Vielzahl von institutionellen Reformen in allen 41 Parlamentskammern und der Stärkung der interparlamentarischen Zusammenarbeit blieb die Nutzung des Frühwarnmechanismus für Subsidiaritätskontrolle alles andere als

32 Poteete, A. R./Janssen, M. A./Ostrom, E.: Working together: collective action, the commons, and multiple methods in practice, Princeton, 2010.

33 Buzogány, A./Stuchlik, A.: Subsidiarität und parlamentarische Mitsprache, a.a.O.

34 Vgl. [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

35 Lupia, A./Sin, G.: Which public goods are endangered? How evolving communication technologies affect the logic of collective action, in: Public Choice, 117/3-4 (2003), 315–331; Bennett, W. L./Segerberg, A.: The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics, in: Information, Communication & Society, 15/5 (2012), 739–768.

überwältigend. *Tab. 1* verdeutlicht die Entwicklung für die fünf Jahre zwischen 2010 und 2014.

*Tabelle 1:* Die Nutzung des Frühwarnmechanismus (2010-2014)

Jahr	Legislativ-vorschläge <sup>36</sup>	Begründete Stellung-nahmen <sup>37</sup>	Gerügte Legislativ-vorschläge <sup>38</sup>	Informations-austausch zwischen NP <sup>39</sup>	Antworten der Kommission <sup>40</sup>
2010	90	34	12	388	184
2011	155	64	28	519	167
2012	79	70	34	375	63
2013	115	88	56	442	-
2014	42	20	-	105	-
Summe	481	276	130	1829	414

*Quelle:* Eigene Zusammenstellung; siehe die in der Tabelle aufgeführten Fußnoten.

Insgesamt lag die Zahl der von der Europäischen Kommission an die nationalen Parlamente versendeten Legislativvorschläge bei 481. Jene verfassten in diesem Zeitraum 276 begründete Stellungnahmen. Von den potenziell möglichen Stellungnahmen der 40 (nach dem Beitritt Kroatiens 41) Parlamentskammern (knapp 20.000) wurden also nur etwa 1,4 % getätigt. Die zeitliche Dynamik weist zwar bis auf das Jahr 2014, welches wegen der Einsetzung der neuen Kommission von insgesamt niedriger legislativer Aktivität gekennzeichnet war, auf eine zunehmende Nutzung der begründeten Stellungnahmen hin. Setzt man diese Zahl allerdings in Zusammenhang mit den Legislativvorschlägen, deutet sich nach anfänglichem Enthusiasmus eine gewisse Ermüdung an. Die dritte Spalte zeigt die Zahl der Legislativvorschläge an, die von mindestens einer Parlamentskammer gerügt worden sind. Nur etwa ein Viertel der Gesetzesinitiativen haben überhaupt das Interesse der Parlamente auf sich gezogen.

Die seit 2010 langsam zunehmende Differenzierung hat dabei zwei Facetten: Einerseits zeugt sie davon, dass europäische Parlamente die Agenda der Kommission etwas umfassender verfolgen. Andererseits erschwert aber diese Ausdifferenzierung die „Koalitionsbildung“ zwischen verschiedenen Parlamenten, die für das

36 Europäisches Parlament.

37 Jahresberichte der Europäischen Kommission, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npolitical\\_dialogue\\_de.htm#protocol1](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npolitical_dialogue_de.htm#protocol1).

38 [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/koferencje/kartka/annex\\_no\\_1\\_ros\\_ec\\_ep\\_ipex\\_tables.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/koferencje/kartka/annex_no_1_ros_ec_ep_ipex_tables.pdf).

39 [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

40 [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

Aufzeigen einer gelben oder orangenen Karte nötig wäre. Nur ein Bruchteil der Legislativvorschläge wird überhaupt von mehreren Parlamenten gerügt – in den ersten drei Jahren waren es lediglich 6% der Vorlagen, die von mehr als vier Parlamentskammern gleichzeitig als kritisch angesehen wurden. Die zwei letzten Spalten der Tabelle zeigen anhand der Daten aus der IPEX-Datenbank den Informationsaustausch zwischen nationalen Parlamenten sowie die Entwicklung der Antworten der Kommission auf die begründeten Stellungnahmen der Parlamente.<sup>41</sup>

Gleichwohl weisen die statistischen Daten auf bedeutende Unterschiede zwischen einzelnen Parlamentskammern bei der Nutzung des Frühwarnmechanismus hin (vgl. *Abb. 1*). Als einsamer Spitzenreiter stellt sich der schwedische *Riksdag* heraus, der in den fünf Jahren knapp fünfzig Vorschläge gerügt hat. Gefolgt wird das schwedische Parlament, etwas abgeschlagen, vom luxemburger *Chambre des Députés* (17 Rügen), der niederländischen *Tweede Kamer* und dem französischen *Sénat* (beide 15). Unter den Schlusslichtern (0 bis 2 Rügen) befinden sich vor allem osteuropäische Parlamentskammern.

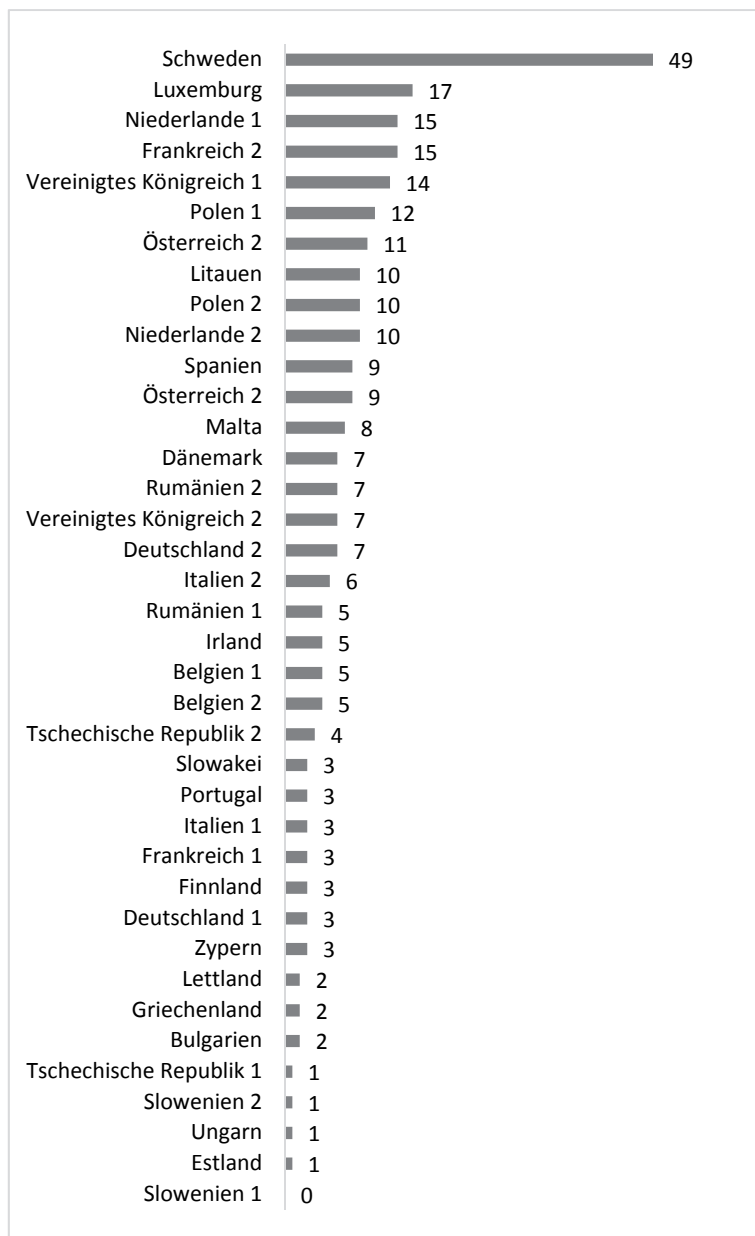
Quantitative Analysen über die Gründe für die recht unterschiedliche Beteiligung am Subsidiaritätsmechanismus zeigen die Bedeutung institutioneller, politischer und kontextueller Faktoren.<sup>42</sup> Insgesamt scheinen dabei die formalen Kompetenzen der Parlamente im Bereich der Europapolitik recht unbedeutend zu sein. Das ist auch schon deshalb bemerkenswert, weil ein Großteil der politischen und wissenschaftlichen Diskussion der letzten Jahre von der Vermessung und Optimierung der parlamentarischen Kontrollmechanismen geprägt war.<sup>43</sup> Auch die Vermutung eines potenziellen Kapazitätsengpasses für die erfolgreiche Beteiligung an europapolitischen Aktivitäten, wie eine zunehmende Zahl an Arbeiten über die Rolle von Parlamentsverwaltungen das andeutet, kann für die Subsidiaritätskontrolle so nicht bestätigt werden.<sup>44</sup>

41 Durch eine Änderung der Datenbank sind diese Daten nur bis zum Jahr 2012 verfügbar.

42 Gattermann, K./Hefffler, C.: Beyond Institutional Capacity: Political Motivation and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System, in: *West European Politics*, 38/2 (2015), 305–334.

43 Winzen, T.: National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison, in: *West European Politics*, 35/3 (2012), 657–672; Karlas, J.: National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement, in: *West European Politics*, 35/5 (2012), 1095–1113; Raunio, T.: Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation, in: *Journal of Legislative Studies*, 11/3-4 (2005), 319–342; Auel, K./Rozenberg, O./Tacea, A.: Fighting back? And if yes, how? Measuring parliamentary strength and activity in EU affairs, in: Hefffler, C./Neuhold, C./Rozenberg, O./Smith, J. (Hg.), a.a.O., 60–93; Buzogány, A.: Domestic scrutiny of EU decision-making: Learning from the best?, in: Crum, B./Fossum, J.E. (Hg.): *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics*, Adingdon, 2013, 18–39.

Abb. 1: Zahl begründeter Stellungnahmen nach Parlamentskammer (2010-2014)



*Quelle:* Eigene Zusammenstellung anhand der Berichte der Kommission (2010-2014) über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten. Anmerkung: Unterhäuser sind mit „1“, Oberhäuser mit „2“ gekennzeichnet.

Die Analyse von *Gattermann* und *Heffler* betont dabei vor allem die Rolle politischer Faktoren: Die Politisierung der europäischen Integration innerhalb der Parlamentskammern scheint die Benutzung des Frühwarnmechanismus zu fördern, während eine starke links-rechts-Polarisierung die Wahrscheinlichkeit senkt. Zudem reagieren nationale Parlamente (aber nicht die Oberhäuser) in Ländern, die von ökonomischer Rezession betroffen waren, sensibler auf EU-Politiken.<sup>45</sup>

#### IV. Drei gelbe Karten

Die vorangehende Übersicht hat vor allem auf Schwierigkeiten hingewiesen, welche nationale Parlamente davon abgehalten haben, die Möglichkeiten des Frühwarnsystems zu ihrem Nutzen auszuschöpfen. Allerdings kam es mittlerweile in drei Fällen zur Überwindung dieser Probleme und zu erfolgreicher interparlamentarischer Zusammenarbeit zur Tätigkeit einer gelben Karte. Die qualitative Analyse dieser Fälle vermag das oben grob skizzierte Gesamtbild mit einigen neuen Aspekten zu bereichern.

Die erste gelbe Karte kam über drei Jahre nach der Verabschiedung des Lissaboner Vertrags zustande und wurde durch den Legislativvorschlag über die Ausübung des Rechts auf kollektive Arbeitskampfmaßnahmen (die sogenannte *Monti II-Verordnung*) ausgelöst. Der Vorschlag nahm Bezug auf die kontroversen *Viking*- und *Laval*-Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und die darauf folgende Diskussion zum Konflikt zwischen dem Recht auf Niederlassungsfreiheit und der Ausübung sozialer Grundrechte und Kollektivmaßnahmen.<sup>46</sup> Während der Kommissionsvorschlag die grundsätzliche Gleichwertigkeit beider Prinzipien betonte, enthielt er auch einen Frühwarnmechanismus für grenzüberschreitende Streiks. Parlamentskammern aus zwölf Mitgliedstaaten haben Subsidiaritätsrügen verfasst,<sup>47</sup> dadurch wurde das für eine gelbe Karte benötigte Stimmenquorum

44 *Christiansen, T./Högenauer, A.-L./Neuhold, C.*: National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization, in: *Comparative European Politics*, 12/2 (2014), 121–140; *Högenauer, A.-L./Neuhold, C.*: National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?, in: *West European Politics*, 38/2 (2015), 335–354; *Häsing, J./Buzogány, A.*: Europäisierung des deutschen Landesparlamentarismus? Zur Rolle der Landtagsverwaltungen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 46/1 (2015), 136–150.

45 Gattermann, K./Heffler, C., a.a.O.

46 *Bruun, N./Bücker, A./Dorssenont, F.*: Balancing Fundamental Social Rights and Economic Freedoms. Can the Monti II Initiative Solve the EU Dilemma?, in: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 28/3 (2012), 279–306.

47 Belgien, Dänemark, Frankreich, Finnland, Lettland, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Schweden, das Vereinigte Königreich und die Niederlande.

erreicht.<sup>48</sup> In den Subsidiaritätsrügen äußerten die nationalen Parlamente Bedenken bezüglich der Rechtsgrundlage der Verordnung sowie der (fehlenden) Kompetenzen der EU im Bereich des Arbeitsrechts und hinterfragten den Mehrwert der Regulierung.<sup>49</sup> Dabei haben sich die meisten nationalen Parlamente nicht auf Fragen der Subsidiarität *per se* beschränkt, sondern reagierten auf die hohe politische Salienz der Verordnung.<sup>50</sup> So gut wie das gesamte politische Spektrum, sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene, war mit dem Vorschlag unzufrieden: Während linke Parteien und die Gewerkschaften monierten, dass die Verordnung die Rechtsprechung aus den *Viking*- und *Laval*-Urteilen nicht revidiere, waren konservative Parteien von dem Eingriff in die nationale Souveränität brüskiert.<sup>51</sup> Als Folge mobilisierten sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeberorganisationen gegen den Vorschlag. Der Europäische Gewerkschaftsbund (ETUC) organisierte Veranstaltungen über den Schutz von sozialen Grundrechten auf dem Binnenmarkt im Europäischen Parlament, während die europäische Arbeitgeberorganisation *BusinessEurope* in ihren Pressebriefings die hohen Kosten der Verordnung für Unternehmen hervorhob. Die Mobilisierung quer durch das politische Spektrum führte zu intensiven Debatten sowohl in den nationalen Parlamenten als auch im Europäischen Parlament. In dieser aufgeheizten Atmosphäre gelang es dem COSAC-Sekretariat und dem dänischen *Folketing*, die für eine gelbe Karte nötige Zahl an nationalen Parlamenten zu erreichen.<sup>52</sup> Das *Folketing*, das einerseits als hoch angesehen im Bereich der Subsidiaritätskontrolle gilt, andererseits wegen der dänischen Ratspräsidentschaft die Federführung im COSAC hatte, war auch gewillt, mit *Monti II* ein Exempel für die Funktionsfähigkeit des Frühwarnmechanismus zu statuieren.<sup>53</sup> Hilfreich war dabei auch, dass das halbjährliche COSAC-Treffen in Kopenhagen während der Acht-Wochenfrist für die *Monti II*-Verordnung stattfand und für die interparlamentarische Koordination genutzt werden konnte.<sup>54</sup> Eine im COSAC-Halbjahresbericht veröffentlichte Umfrage zeigt auch die vielfältigen Informationskanäle, die Parlamente genutzt

48 Die nötige Stimmenzahl dafür sind 18 Stimmen. Unikamerale Parlamente haben dabei 2 Stimmen, bikamerale jeweils 1 Stimme. Im Fall der *Monti II*-Verordnung kamen 19 Stimmen zusammen.

49 Becker, P.: Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat – ein rechtliches oder ein politisches Instrument?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 23/1 (2013), 5–37; Fabbrini, F./Granat, K.: Yellow card, but no foul: The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike, in: Common Market Law Review, 50/1 (2013), 115–144.

50 *Ibid.*, a.a.O., hier 138.

51 Barrett, G.: Monti II: The Subsidiarity Review Process Comes of Age – Or Then Again Maybe It Doesn't, in: Maastricht Journal of European and Comparative Law, 19/4 (2012), 595–601.

52 Cooper, I.: The Nordic Parliaments' Approaches to the EU, Oslo, 2015.

53 Interview, Mitarbeiter von COSAC, Berlin, Juni 2012.

54 Interview, Verwaltung des deutschen Bundestages, Berlin, Juni 2012.

haben: 28 Parlamente erhielten Informationen durch ihre Brüsseler Vertretungen, 25 zogen zudem auch IPEX zu Rate, 23 nannten informelle Kontakte zu anderen Parlamenten sowie Kontakte zum Europäischen Parlament.<sup>55</sup>

Die zweite gelbe Karte folgte etwa ein Jahr später. Am 17. Juli 2013 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA) zur unionsweiten Verfolgung von Straftaten gegen finanzielle Interessen der EU vor.<sup>56</sup> Auch dieser Vorschlag der Kommission hat eine lange Vorgeschichte; die Stärkung der europäischen Kompetenzen durch die Einrichtung einer Staatsanwaltschaft wurde bereits 2011 von der Kommission gefordert.<sup>57</sup> Diese soll sich einerseits auf die bestehenden Strukturen von *Eurojust* und *Europol* stützen, andererseits auf die von den Mitgliedstaaten abgeordneten Europäischen Staatsanwälte zurückgreifen, die ihrerseits Anklage vor nationalen Gerichten erheben und die Aufgabe der nationalen Staatsanwaltschaft übernehmen können.<sup>58</sup> Diesmal waren es 13 Kammern aus elf Staaten,<sup>59</sup> die im Rahmen des Frühwarnmechanismus dem Kommissionsvorschlag eine Rüge erteilten. Beanstandet wurde vor allem die Kompetenzüberschreitung der geplanten Verordnung, die tief in das nationale Strafrecht hineingreift. Darüber hinaus wurde auch die Integrationsfähigkeit der neuen Europäischen Staatsanwälte in die nationalen Strafverfolgungssysteme hinterfragt. Während einige Kammern (*House of Lords* und beide niederländischen Kammern) dem Vorschlag grundsätzlich kritisch gegenüberstanden, monierten die Subsidiaritätsrügen anderer Parlamente eher die institutionelle und prozedurale Ausgestaltung der EStA.<sup>60</sup>

Auch im Fall der EStA war es für die Aktivierung der nationalen Parlamente förderlich, dass die Frage der justiziellen Zusammenarbeit, etwa im Fall des Europäischen Haftbefehls,<sup>61</sup> in vielen Mitgliedstaaten eine hohe Salienz aufwies. Wie im Fall der ersten gelben Karte spielten auch hier einzelne Parlamentskammern eine wichtige Rolle, indem sie eine inoffizielle Führungsrolle übernahmen und die

55 COSAC: Nineteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XLVII Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, 26 June 2012, Dublin, 2013.

56 KOM (2013) 534 endg. mit Begleitunterlagen SWD (2013) 275.

57 Fromage, D.: The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?, in: Yearbook of European Law (2015), 1–23, im Erscheinen.

58 Deutscher Bundestag: Aktueller Begriff Europa, Europäische Staatsanwaltschaft, 13 (2013).

59 Vereinigtes Königreich, Tschechische Republik, Zypern, Frankreich (Senat), Ungarn, Irland, Malta, Niederlande, Rumänien, Slowenien. Auch der Bundesrat, der österreichische Nationalrat und der polnische Senat äußerten teilweise Kritik am Vorschlag, reichten aber formell keine begründete Stellungnahme ein.

60 KOM (2013) 534 endg. mit Begleitunterlagen SWD (2013) 275.

61 Sievers, J./Schmidt, S. K.: Squaring the circle with mutual recognition? Demoi-cratic governance in practice, in: Journal of European Public Policy, 22/1 (2015), 112–128.

anderen Parlamente zur Beteiligung bewegen konnten. Im Fall der zweiten gelben Karte übernahm vor allem das britische Unterhaus diese Rolle; dabei wurde es von den niederländischen Kammern tatkräftig unterstützt. Die mittlerweile eingespielten interparlamentarischen Strukturen und Kommunikationskanäle waren hilfreich, das nötige Quorum zu erreichen: Ein Großteil der Kammern (27 von 41) war an dem Informationsaustausch über IPEX beteiligt,<sup>62</sup> auch das parlamentarische Netzwerk der Parlamentsvertreter in Brüssel wurde rege genutzt; so konsultierten mehrere Parlamente beim Abfassen ihrer begründeten Stellungnahmen die bereits inoffiziell zirkulierenden Vorlagen anderer Kammern.<sup>63</sup> Ähnlich wie im Fall des COSAC-Treffens bei der ersten gelben Karte nutzte das niederländische Parlament das Gründungstreffen der sogenannten „Artikel 13“-Konferenz in Vilnius, um dort um Unterstützung für die gelbe Karte zu werben.<sup>64</sup>

Die dritte gelbe Karte wurde knapp drei Jahre später im Mai 2016 ausgelöst. Diesmal reagierten die nationalen Parlamente auf den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Überholung der Entsenderichtlinie 96/71/EG. Die Entsenderichtlinie schreibt eine Reihe von Mindestschutzbestimmungen für Arbeitnehmer vor, die zeitlich begrenzt in einem anderen EU-Mitgliedstaat eingesetzt werden. Mit der Überarbeitung der Richtlinie verfolgt die *Juncker*-Kommission ihren proklamierten Grundsatz des gleichen Arbeitsentgelts für die gleiche Arbeit am gleichen Ort. Der Vorschlag der Kommission wurde durch die Bundesrepublik und durch Frankreich, die bereits ähnlich lautende nationale Vorschriften haben, tatkräftig unterstützt. Der Entwurf für die Richtlinie beinhaltet weitreichende Reformen, wie etwa die Einführung einer Maximalentsendungsdauer, die Anwendung allgemeinverbindlicher Tarifverträge auch für entsandte Arbeitnehmer und deren weitgehende Gleichbehandlung. Im Kern geht es dabei um die Einschränkung der Entsendemöglichkeiten und damit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit. Der Reformvorschlag wurde von allen mittel- und osteuropäischen Parlamenten sowie vom dänischen *Folketing* gerügt, im Gegenzug riefen unter anderem der Beschäftigungsausschuss des Europaparlaments und der Europäische Gewerkschaftsbund die Kommission zur Verteidigung der Richtlinie auf. Die Konfliktlinie verlief damit eindeutig zwischen den westlichen und östlichen Mitgliedstaaten; letztere haben in den letzten Jahren stark von den unterschiedlichen Lohnniveaus profitieren können. Der regionale Widerstand gegen die

62 <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do>.

63 Interview, IPEX-Beauftragter des COSAC, London, April 2013.

64 *Cooper, I.*: 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*, 22/10 (2015), 1406–1425.

Reform der Richtlinie formierte sich unter der Führung Polens und war auch als Reaktion auf die Beratungen im Rat für Beschäftigung und Sozialpolitik zu verstehen, wo diese Ländergruppe Entscheidungen nicht blockieren kann.

Die drei Fallstudien ergänzen das oben gezeichnete Bild um neue Facetten. In allen Fällen handelte es sich um hochgradig kontroverse Themen, die grundsätzliche *cleavages* in oder zwischen den Mitgliedstaaten berührten. Deutlich wurde aber auch, dass bei den drei gelben Karten die in den letzten Jahren etablierten Netzwerke der interparlamentarischen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle spielten. Mit der Übernahme der inoffiziellen Führungsrolle durch einige Parlamente wurde die Tätigkeit der gelben Karten befördert. Auch gibt es einige Hinweise darauf, dass das Frühwarninstrument von einigen Regierungen strategisch eingesetzt wird, um Entscheidungen zu beeinflussen oder wenigstens aufzuschieben.

Abschließend stellt sich die Frage nach der Auswirkung der gelben Karten auf den legislativen Prozess. Interessanterweise hat dabei die Europäische Kommission in den ersten beiden Fällen diametral unterschiedlich auf das Aufzeigen der Karten reagiert. Im *Monti II*-Fall zog die Kommission ihren Vorschlag im Herbst 2012 zurück. Die Begründung dabei war keine juristische, sondern eine dezidiert politische: Es waren nicht die in den Subsidiaritätsrügen geäußerten legalistisch formulierten Einwände, welche die Kommission zur Umkehr bewogen, sondern vielmehr die schwindende politische Unterstützung im Europäischen Parlament und Europäischen Rat. Im Fall des EStA hingegen entschied die Kommission, den Vorschlag trotz der Widerstände aus den nationalen Parlamenten weiterzuverfolgen.<sup>65</sup> In einem 14-seitigen Antwortschreiben an die rügenden Parlamente wies die Kommission die Subsidiaritätsbedenken der Parlamente restlos zurück und begründete die eigene Position noch einmal. Allerdings entschied die griechische Ratspräsidentschaft im Mai 2014, den Legislativvorschlag doch noch zu ändern und brachte die institutionelle Hauptforderung einiger rügender Parlamente in den Vorschlag mit ein: das Ersetzen des zentralisierten Modells der EStA durch ein Kollegium Europäischer Staatsanwälte, welche für das politische und strategische Management des EStA zuständig sein sollen.<sup>66</sup> Auf diesem – indirekten – Weg hat sich die Position der Parlamente doch einen Weg in den politischen Prozess gebahnt. Insgesamt zeigen die beiden Beispiele die subtile Wirkungsweise, die dem Frühwarnmechanismus eigen zu sein scheint.<sup>67</sup> Anstatt eines direkten Einflusses geht von den nationalen Parlamenten eine eher indirekte Wirkung aus, welche

65 KOM (2013) 851 endg.

66 Vgl. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209478%202014%20INIT>.

67 Im Fall der Entsenderichtlinie hat die Kommission noch keine offizielle Antwort gegeben.

trotz der recht schwachen formalen Kompetenzen in beiden Fällen letztlich die Position der Kommission beeinflusst hat. Die öffentliche Rechtfertigungspflicht der Kommission kann auch präemptiv auf die ursprüngliche Position wirken.<sup>68</sup> Damit wird klar, dass aus der seltenen Nutzung des Instruments nicht unmittelbar auf die Schwäche des Frühwarnmechanismus geschlossen werden kann.<sup>69</sup>

## V. Reformvorschläge: Weitere parlamentarische Kartenspiele?

In den fünf Jahren seit dem Inkrafttreten des Vertrages hat sich das institutionelle Zusammenspiel in der Europäischen Union grundsätzlich geändert.<sup>70</sup> Das hat vordergründig nicht mit dem Lissaboner Vertrag zu tun. Trotz der intendierten Stärkung der Parlamentsrechte sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene hat die anhaltende Krise der Eurozone die Intergouvernementalisierung befördert und somit den Spielraum der Parlamente faktisch ausgehöhlt. Hinzu kommt, dass eine Reihe wichtiger Entscheidungen (Fiskalpakt, Europäischer Stabilitätsmechanismus) aus dem europäischen Rechtsrahmen ausgelagert worden ist. Da nationale Parlamente durch den Frühwarnmechanismus nur Legislativvorschläge der EU kontrollieren können, bedeutet dies auch einen empfindlichen Verlust im Bereich der krisenrelevanten Entscheidungen in der Wirtschafts- und Fiskalpolitik.<sup>71</sup> Zudem dringt das aus Sicht nationaler Parlamente sehr proaktive Europäische Parlament zunehmend auf eine starke Position bei der Kontrolle dieser Politikbereiche auf europäischer Ebene. Auch die Tendenz der Kommission, Regelungen zunehmend über delegierte Rechtsakte zu verabschieden, führt im Endeffekt zu einer Umgehung nationaler Parlamente.<sup>72</sup>

Vor diesem Hintergrund sind mehrere neuere Initiativen aus den Reihen der nationalen Parlamente zu sehen, die auf weitere Reformen des Frühwarnmechanismus zielen. Dabei geht es einerseits um die Behebung technischer Probleme, die das effiziente Funktionieren des Instruments beeinträchtigen. Andererseits wollen nationale Parlamente mehr Kompetenzen als das beschränkte Überwachen von Subsidiarität und Proportionalität europäischer Gesetzesvorlagen erkämpfen. Drei „Vorreiter“-Parlamente, die niederländische *Tweede Kammer*, das dänische

68 Als Beispiel wurden in Interviews die Vergaberichtlinie und die Betriebsrentenverordnung erwähnt.

69 Barrett, G., a.a.O.; Buzogány, A./Stuchlik, A.: Paved with Good Intentions: Ambiguities of Empowering Parliaments after Lisbon, FÖV Discussion Paper 66, Speyer, 2011.

70 Dawson, M./De Witte, F.: Self-Determination in the Constitutional Future of the EU, in: European Law Journal, 21/3 (2015), 371–383.

71 Auel, K./Höing, O.: National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times?, in: West European Politics, 38/2 (2015), 375–395.

72 Christiansen, T./Dobbels, M.: Delegated Powers and Inter-Institutional Relations in the EU after Lisbon: A Normative Assessment, in: West European Politics, 36/6 (2013), 1159–1177.

*Folketing* sowie das britische *House of Lords*, haben dabei in den letzten zwei Jahren detaillierte Positionspapiere veröffentlicht,<sup>73</sup> die auf Änderungsbedarf und mögliche Reformschritte hinwiesen. Anfang 2015 wurde im Rahmen von COSAC eine Arbeitsgruppe zur Stärkung des politischen Dialogs durch die Einführung einer grünen Karte sowie durch die Verbesserung der gelben Karte gegründet.

Die Einführung der grünen Karte wurde zuerst vom Oberhaus des britischen Parlaments vorgeschlagen und trägt dem Wunsch der Parlamente Rechnung, sich proaktiver in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Der Europaausschuss des *House of Lords* hat im Juli 2015 eine erste grüne Karte veröffentlicht und damit einen Versuchsballon gestartet, den grundsätzlich präventiven Frühwarnmechanismus in ein proaktives Instrument zu verwandeln. Insgesamt 16 Parlamentskammern unterstützten den Legislativvorschlag zur Regulierung von Lebensmittelverschwendung.<sup>74</sup> Die Reaktion des Europäischen Parlaments und der Kommission, aber auch einiger (sich nicht beteiligender) Parlamente war eher verhalten. So lehnten in einer Umfrage von COSAC der *Bundestag*, der schwedische *Riksdag* und die finnische *Eduskunta* die Ausweitung der Rolle nationaler Parlamente auf europäischer Ebene entschieden ab.<sup>75</sup> Auch aus der Perspektive des Europäischen Parlaments war die Aussicht, dass nationale Parlamente Ansätze eines Initiativrechts auf der europäischen Ebene erhalten könnten, keineswegs positiv aufgenommen worden.<sup>76</sup>

Eine neue Dynamik in das Ringen um die Rolle nationaler Parlamente auf europäischer Ebene hat das britische Referendum über den Verbleib in der EU gebracht. Bei den Verhandlungen über die von Großbritannien geforderten Reformen hat Premierminister *David Cameron* seine Forderung nach einer parlamentarischen roten Karte durchsetzen können, womit nationale Parlamente die Möglichkeit erhalten sollen, europäische Gesetzgebungen nicht nur aufzuschieben, sondern auch abwenden zu können. Eine solche rote Karte würde nationale Parlamente tatsächlich zu machtvollen Vetospielern machen. Allerdings wären auch hier die oben bereits geschilderten Probleme der interparlamentarischen

73 *Tweede Kamer*: Democratic legitimacy in the EU and the role of national parliament. A Position Paper of the Dutch House of Representatives, Oktober 2013; *Folketinget*: Twenty-three recommendations to strengthen the role of national parliaments in changing European governance, Januar 2014; *House of Lords*: European Union Committee, 9th report of session 2013-14: The Role of National Parliaments in the European Union, März 2014.

74 *House of Lords*: Food waste: a proposal by national parliaments to the European Commission, <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/green-card-on-food-waste.pdf>.

75 *Borońska-Hryniewiecka, K.*: The „Green Card“ Opportunity: Time to Rethink Parliamentary Engagement in EU Affairs, Bulletin of the Polish Institute of International Affairs, 41/773 (2015).

76 *Ibid.*, a.a.O.

Zusammenarbeit schwer zu lösen; der britische Vorschlag scheute mit gutem Grund davor zurück, einzelnen Parlamenten eine Blockademöglichkeit anzubieten. Dazu kommt, dass die Unterstützung für eine rote Karte unter den Mitgliedstaaten sehr schwach ist, nur die Niederlande und Ungarn scheinen den Vorschlag zu unterstützen.<sup>77</sup>

Andere Vorschläge zielen eher auf die Verbesserung des aktuellen Systems. Der Bericht der *Arbeitsgruppe zur Reform des Frühwarnmechanismus* fasst wichtige Probleme des bestehenden Systems zusammen.<sup>78</sup> Diese betreffen prozedurale, rechtliche und institutionelle Fragen, wie etwa die zu knappen Fristen für die Erarbeitung von Subsidiaritätsrügen, die Beschränkung der Rügen auf den schwer auslegbaren Subsidiaritätsaspekt oder das nicht zufriedenstellende Antwortverhalten der Kommission auf die in den begründeten Stellungnahmen hervorgebrachten Aspekte. Vorgeschlagen wird eine Ausweitung der Acht-Wochenfrist auf zwölf Wochen, eine frühere Identifizierung von Themen für konzertierte Maßnahmen der Parlamente und die Benennung von „Champions“ (so im Originaltext) für die Betreuung einzelner Legislativpakete. Anhand des jährlichen Arbeitsprogramms der Kommission sollen die Parlamente nun bereits im Vorfeld mögliche gemeinsame Themen, die für ein gemeinsames Vorgehen in Frage kommen, benennen. Die Idee eines für die Koordinierung verantwortlichen Parlaments entspricht der im Fall der drei gelben Karten bereits festgestellten Notwendigkeit einer besseren interparlamentarischen Steuerung. Damit zielt der noch recht lose geknüpfte Parlamentsverbund auf eine verbindlichere Verankerung und Institutionalisierung der Aufgabenteilung – z. B. durch eine neue Rolle, die dem des Berichterstatters im Europäischen Parlament nahekommt.<sup>79</sup>

## VI. Schlussbetrachtung

Der im Vertrag von Lissabon angelegte größere europäische Parlamentsverbund, in dem nationale und europäische Parlamente als „kommunizierende Röhren“ angedacht sind, hat in den letzten Jahren neue Instrumente erhalten und erprobt. Dies hat in den vergangenen fünf Jahren zu einer neuen Dynamik der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten der Mitgliedstaaten geführt.

77 Gostyńska-Jakubowska, A.: Power to the Parliaments! But will Cameron's EU Partners join his crusade?, v. 16.10.2015, <http://www.cer.org.uk/insights/power-parliaments-will-camersons-eu-partners-join-his-crusade>.

78 Report of the *Working Group* on the possibility of improving the „yellow card“ procedure, v. 13.05.2015, siehe [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/koferencje/kartka/wgyyellowcard\\_report.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/koferencje/kartka/wgyyellowcard_report.pdf).

79 Erwähnt sei an dieser Stelle, dass auch das Subsidiaritätsnetzwerk im Ausschuss der Regionen die Funktion des Berichterstatters kennt.

Einerseits hat diese Analyse einige der bestehenden Unzulänglichkeiten des Frühwarnmechanismus aufgezeigt. Andererseits zeigen die Beispiele der drei gelben Karten, dass nationale Parlamente sehr wohl in der Lage sein können, sich zu koordinieren.

Allerdings darf die Fokussierung auf die interparlamentarische Ebene oder auf die Optimierung des Frühwarnmechanismus keineswegs darüber hinwegtäuschen, dass nationale Parlamente nach wie vor die formale und informale Kontrolle der eigenen Regierung als ihre wichtigste – und erfolgversprechendste – Aufgabe wahrnehmen.<sup>80</sup> Oft sind die durch mühevollen Zusammenarbeit zustande gekommenen gemeinsamen Rügen wenig Wert; insbesondere in mächtigen Mitgliedstaaten haben Parlamentarier bessere Chancen, durch die Beeinflussung der eigenen Regierung ihre Zielsetzungen zu erreichen.

Eine Verengung der Forschungsperspektiven auf die neuen Instrumente der interparlamentarischen Zusammenarbeit läuft zudem Gefahr, von den wirklich relevanten Themen abzulenken. Nationale Parlamente stehen etwa vor der Aufgabe, die demokratische Verankerung der neuen europäischen Wirtschaftsregierung sicherzustellen, etwa durch die interparlamentarische „Artikel 13“-Konferenz des Fiskalvertrags,<sup>81</sup> in dem die zuständigen Ausschüsse aus dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zusammenkommen, um sich über haushaltspolitische Fragen auszutauschen. Diesen Prozess auch wissenschaftlich zu begleiten und damit den demo(i)kratischen Wesenskern der Europäischen Union zu stärken, ist eine wesentliche Aufgabe der künftigen Europa- und Parlamentsforschung.

80 *Mastenbroek, E. et al.*: Engaging with Europe: Evaluating National Parliamentary Control of EU Decision Making After the Lisbon Treaty, Part 1: Report of findings, Nijmegen, 2014.

81 *Kreiling, V.*: The new inter-parliamentary conference for Economic and Financial Governance, Paris, 2013.