

Die neue Rolle der nationalen Parlamente in der EU: aus deutschen und europäischen Zeitschriften und Gutachten der Jahre 2010 bis 2012

Becker, Peter; Pintz, Anne

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, Peter ; Pintz, Anne ; Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (Ed.): *Die neue Rolle der nationalen Parlamente in der EU: aus deutschen und europäischen Zeitschriften und Gutachten der Jahre 2010 bis 2012*. Berlin, 2012 (SWP-Zeitschriftenschau 03/2013).. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-366849>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die neue Rolle der nationalen Parlamente in der EU

Aus deutschen und europäischen Zeitschriften und Gutachten der Jahre 2010 bis 2012

Peter Becker / Anne Pintz

Als der Vertrag von Lissabon 2009 in Kraft trat, galten die nationalen Parlamente als eigentliche Gewinner der bisher letzten Vertragsreform in der Europäischen Union. Sie erhielten weitreichende Mitwirkungs- und Kontrollrechte und sind erstmals direkt in den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses eingebunden. Zugleich wurde dies als deutliche Stärkung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union bewertet. Angesichts der aktuellen Eurozonen- und Staatsschuldenkrise jedoch sehen viele Beobachter die nationalen Parlamente inzwischen als große Verlierer der europäischen Krisenbewältigungsversuche. Jede Maßnahme zur Rettung der Gemeinschaftswährung und zur Stabilisierung einzelner Krisenländer schmälere die Souveränität über die nationale Fiskalpolitik, auch wenn das nationale Budgetrecht noch immer als Königsrecht der Parlamente gilt. Schaden nehme auch die demokratische Legitimation politischen Handelns. Daher ist wieder heftig umstritten, welche Rolle die nationalen Parlamente in der EU heute spielen. Sind sie durch Lissabon aufgewertet worden oder wird ihre Souveränität durch die Reaktionen auf die Schuldenkrise beeinträchtigt?

Die Rolle der nationalen Parlamente in der EU ist Gegenstand einer intensiven, vor allem in Deutschland geführten Diskussion. Davon zeugen zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften, Forschungsberichte und Gutachten. Diese breite, überwiegend rechtswissenschaftliche Literatur lässt sich nach vier Schwerpunkten ordnen:

Die neuen Rechte der nationalen Parlamente und die Frage nach der demokratischen Legitimation

Allgemein konstatieren Beobachter, der Lissabonner Vertrag sowie die Protokolle zu den nationalen Parlamenten in der EU und zum Grundsatz der Subsidiarität hätten Rolle und Möglichkeiten der nationalen Parlamente erheblich aufgewertet. Einen hilfreichen Gesamtüberblick über diese Neuerungen liefern **Christian Calliess**, Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin, und

die Anwältin **Christine Mellein**. Beide heben hervor, dass die demokratische Legitimation der Europäischen Union deutlich gestärkt worden sei, indem die nationalen Parlamente in den europäischen Politik- und Rechtsetzungsprozess direkt einbezogen worden seien.

Christian Calliess betont die zweifache Grundlage des europäischen Demokratieprinzips und die zwei einander ergänzenden Legitimationsstränge: Vermittelt werde demokratische Legitimation unmittelbar durch das Europäische Parlament und mittelbar durch die nationalen Parlamente, die ihre jeweiligen Minister im Rat kontrollieren. Gerade die Verzahnung europäischer und mitgliedstaatlicher Verfassungsrechtsordnungen bedinge und fördere diese spezifische demokratische Legitimation in der Europäischen Union. Der Vertrag von Lissabon verankere erstmals Rechte und Pflichten der nationalen Parlamente im europäischen Primärrecht und diene so dazu, das viel kritisierte institutionelle und gesellschaftliche Demokratiedefizit auf europäischer Ebene abzubauen. Die gestärkte Rolle der nationalen Parlamente und damit der Ausbau des unmittelbaren Legitimationsstranges zeige sich nicht nur darin, dass sie im Vertrag von Lissabon häufiger erwähnt werden als zuvor, nämlich 16 Mal, und darüber hinaus in den zwei gesonderten Protokollen, die sich mit ihrer Funktion und ihren Mitwirkungsrechten befassen. Vielmehr manifestiere sich die neue Bedeutung in den Beteiligungsformen. Die Parlamente erhielten, so **Christine Mellein**, unmittelbare und grundsätzlich justitiable Mitwirkungsrechte im EU-Entscheidungsprozess. Damit können sie direkt und frühzeitig in den Rechtsetzungsprozess eingreifen und die Entstehung europäischen Sekundärrechts inhaltlich beeinflussen. Die bislang auf das Handeln der Regierungsvertreter im Ministerrat konzentrierte europapolitische Kontrolltätigkeit der nationalen Parlamente werde auf diese Weise aufgewertet und könne sich zu einem neuen »Legitimationsphänomen« entwickeln. Andererseits

habe diese Verbesserung demokratischer Legitimation auch Grenzen: Reichweite und Wirkung nationalparlamentarischer Stellungnahmen seien beschränkt. Zudem hänge die tatsächliche Vermittlung demokratischer Legitimation davon ab, wie effektiv die Parlamente ihre direkten Mitwirkungsrechte wahrnehmen. Schließlich mache auch der Vertrag von Lissabon die nationalen Parlamente nicht zu gleichberechtigten Partnern im europäischen Rechtsetzungsprozess. Daraus folgert **Mellein**, dass das Hauptbetätigungsfeld nationaler Parlamente weiterhin die allgemeine und ständige Kontrolle der eigenen Regierung in EU-Angelegenheiten bleiben werde.

Auch **Sven Hölscheidt**, Praktiker aus der Bundestagsverwaltung, bestätigt diesen zumindest formalen Parlamentarisierungsschub durch den Lissabonner Vertrag. Als grundsätzliche Aufgaben nationaler Parlamente identifiziert er die Gesetzgebung, die Kontrolle der Regierung sowie die Wahl- und Öffentlichkeitsfunktion. Während die dritte Funktion vom neuen Europarecht kaum berührt werde, hätten sich die beiden anderen Aufgabenbereiche unter dem Einfluss der europäischen Integration gewandelt: Die Gesetzgebungsfunktion schwinde, je mehr Hoheitsrechte auf die EU übertragen werden, und der europapolitische Einfluss der nationalen Parlamente über die eigene Regierung werde kleiner, je mehr Mitglieder die EU hat. Dies begünstige die Entparlamentarisierung des Integrationsgeschehens auf mitgliedstaatlicher Ebene. Der rechtliche Parlamentarisierungsschub des Lissabonner Vertrags sei zu schwach, um die politische Praxis zu erreichen.

Dieser These widerspricht **Christian Calliess** und verbindet die neue Rolle der nationalen Parlamente in der EU mit dem Leitbegriff »Integrationsverantwortung«, den das Bundesverfassungsgericht geprägt hat. Die besondere Verantwortung von Bundestag und Bundesrat korrespondiere mit der Stärkung des Parlamentarismus auf europäischer Ebene; Bedeutung und Mit-

wirkungsrechte sowohl des Europäischen Parlaments als auch der nationalen Parlamente seien kontinuierlich erhöht worden.

Ähnlich argumentiert **Arndt Wonka**, Politikwissenschaftler an der Bremen International Graduate School of Social Sciences. Der Lissabonner Vertrag setze die institutionelle Aufwertung des Europäischen Parlaments fort und weite zugleich die Parlamentarisierung der EU auf nationaler Ebene aus. Auch das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 stärke zwar die Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Bundestages. Allerdings, so **Wonkas** Kritik, misstrauten die Karlsruher Verfassungsrichter offenkundig der Fähigkeit des Europäischen Parlaments, demokratische Legitimation zu vermitteln und politische Kontrolle auszuüben. Anders als das Bundesverfassungsgericht kann er auch keine Konkurrenz zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament feststellen. Zudem zeige die parlamentarische Praxis, dass die Position des Bundestages zur Kontrolle der deutschen Minister im Rat der EU relativ schwach sei. Die meisten europapolitischen Aktivitäten im Bundestag seien ohnehin informell und relativ intransparent. So seien deutsche Wähler kaum über EU-Politiken informiert, und die aus den Wahlen hervorgehenden Parteien hätten kein starkes »europäisches Mandat«.

Auch **Philipp Kiiver**, Associate Professor für Europäisches und vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität Maastricht, unterstreicht die Rolle der nationalen Parlamente. Diese seien Vermittler demokratischer Legitimation des EU-Handelns und in dieser Funktion durch den Vertrag von Lissabon, aber auch das Karlsruher Urteil gestärkt worden. Zwar betone das Bundesverfassungsgericht die legitimatorische Bedeutung der nationalen Parlamente, doch sei dieser Blick zu formalistisch. Ob sie tatsächlich für mehr demokratische Legitimation sorgen könne, werde vor allem davon abhängen, inwieweit die politischen Parteien ihre Positionen politisieren können. Erst diese Zuspitzung erlau-

be es dann den nationalen Wählern, die nationalen Parlamente zur Verantwortung zu ziehen, und trage so zu einer tatsächlichen demokratischen Entwicklung bei.

Die Subsidiaritätsprüfung – defensives Rechtsinstrument oder politischer Hebel?

Die Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes ist zweifellos das wichtigste Instrument, um die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Rechtsetzungs- und Integrationsprozess aufzuwerten. Den mitgliedstaatlichen Parlamenten stehen nun zwei Wege offen, Beachtung und Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips einzufordern und überprüfen zu lassen: *ex ante* in Form einer Subsidiaritätsrüge, bevor die Europäische Kommission ihren formellen Vorschlag für einen europäischen Rechtsakt vorlegt, und *ex post* durch eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen einen in Kraft getretenen Rechtsakt.

Diese neuen Instrumente nationalparlamentarischer Mitwirkung werden in der Fachliteratur ausgiebig und zunächst eher deskriptiv dargestellt. Im Mittelpunkt steht dabei zumeist die neue Möglichkeit der präventiven Subsidiaritätsrüge. Damit können die Parlamente eigenständig ein Kontrollverfahren einleiten, bevor eine Legislativinitiative formal auf die Tagesordnung des Rats gesetzt wird. Sie haben sozusagen ein Vorprüfungsrecht – allerdings mit deutlich eingeschränkter Wirkung, denn der Legislativvorschlag muss bei Beanstandungen lediglich von der EU-Kommission erneut überprüft werden. Für die nationalen Parlamente ist zudem die Hürde für die Auslösung dieser Prüfverpflichtung durch die Kommission sehr hoch. Die Frist zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme ist mit acht Wochen kurz bemessen und die erforderliche Zahl der Einsprüche aus den nationalen Parlamenten scheint kaum zu erreichen.

Dennoch wird in der politikwissenschaftlichen und europarechtlichen Literatur nicht in Frage gestellt, dass diese Einbindung der nationalen Parlamente in die europäische Rechtsetzung wichtig und innovativ ist. Die beiden Formen der Subsidiaritätsprüfung werden überwiegend als im Kern defensive Instrumente dargestellt. Eine Mitwirkung der Parlamente am europäischen Politikprozess gestatten sie nur bei der Frage nach der angemessenen Ebene sekundärrechtlicher Rechtsetzung. Daher dienen sie zunächst als Schutzschild zur Wahrung nationalstaatlicher Souveränitätsräume.

Grundsätzlich ist das Instrument der Subsidiaritätskontrolle keine Möglichkeit proaktiver, politikgestaltender Einbindung nationaler Parlamente. Im Gegenteil, als »Frühwarnsystem« entfaltet es vor allem Bremswirkung. Und obgleich es zur Kontrolle europäischer Gesetzgebung eingeführt wurde und sich als Erstes an die Europäische Kommission richtet, sind die nationalstaatlichen Regierungen vorrangige Adressaten der Stellungnahmen. So kommt **Sven Hölscheidt** zu dem ernüchternden Urteil, dass das Instrument der Subsidiaritätsprüfung sich als stumpfes Schwert erweisen werde, obwohl es – klug genutzt – erhebliche politische Bedeutung entwickeln könne. Diese skeptische Einschätzung teilen auch **Jessica Koch** und **Matthias Kullas**, Wirtschaftswissenschaftler am Freiburger Centrum für Europäische Politik. Sie verweisen auf die fortbestehenden Mängel des Subsidiaritätsprinzips im europäischen Primärrecht. So fehle es dem Grundsatz weiterhin an Klarheit und Eindeutigkeit, was bereits in der Vergangenheit seine rechtliche Durchsetzbarkeit erschwert habe. Einer Konkretisierung oder rechtlichen Interpretation der unbestimmten Rechtsbegriffe des Grundsatzes sei der Europäische Gerichtshof bislang stets ausgewichen. Unter anderem deshalb sei fraglich, ob Subsidiaritätsrüge und -klage sich tatsächlich zu wirksamen Instrumenten zur Einhegung der europäischen Rechtset-

zung und gegen die Entmachtung der nationalen Parlamente entwickeln werden.

Auch **Philipp Kiiver** weist in seiner Darstellung des Verfahrens und der Kriterien nationalparlamentarischer Subsidiaritätskontrolle auf einige Grauzonen und Schwächen im Verfahren hin. So sei ungeklärt, ob auch Regionalparlamente eine eigenständige Subsidiaritätsprüfung vornehmen oder ob gar Minderheitenvoten als begründete Stellungnahmen im Sinne einer Subsidiaritätsrüge gelten können. Wenn diese Möglichkeiten in der innerstaatlichen Ausgestaltung der Subsidiaritätskontrolle zugestanden würden, müsse die EU diese prozeduralen Entscheidungen akzeptieren, fehlten ihr doch jegliche Mittel, innerstaatliche oder innerparlamentarische Organisationsentscheidungen zu beeinflussen. Die von der Kommission eingeräumte Unterbrechung des Fristablaufs von acht Wochen gilt lediglich für den Sommermonat August, nicht jedoch in den sitzungsfreien Zeiten über die Weihnachtsfeiertage oder in parlamentarischen Übergangszeiten, wenn ein Parlament neu gewählt wurde. Ein besonderes Manko liegt laut **Kiiver** in folgendem Umstand: Wenn die EU-Kommission einen eigenen Legislativvorschlag im Zuge einer Subsidiaritätsrüge erneut vorlegt, kann dieser zweite Vorschlag nicht mehr von den nationalen Parlamenten geprüft und beanstandet werden.

Als größten Schwachpunkt bezeichnen mehrere Autoren die fehlende inhaltliche Konkretisierung nationalparlamentarischer Subsidiaritätskontrolle. So erörtern der FDP-Bundestagsabgeordnete **Marco Buschmann** und die Juristin **Birgit Daiber** die umstrittene Frage, wie weit die Subsidiaritätsprüfung inhaltlich reicht. Schon in der Debatte des Bundesrates über eine begründete Stellungnahme gegen den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung einer europäischen Schutzanordnung zeigte sich, dass diese Frage in der politischen Anwendung des neuen Subsidiaritätskontrollinstruments einigen Diskussionsstoff enthält. **Buschmann** und **Daiber** plädieren vehement dafür, dass die Prüfung

des Subsidiaritätsgrundsatzes als Kompetenzausübungsregel in einem ersten Schritt auch das Problem der Kompetenzübertragung lösen müsse. Sie folgen damit der Mehrheitsmeinung deutscher Europarechtler, nach der die Subsidiaritätsprüfung als sachlich gebotene Vorfrage einschließen sollte, die Übertragung der Rechtsetzungsbefugnis auf die EU zu prüfen.

Eine völlig andere Haltung zur Subsidiaritätsrüge vertritt **Jörg Semmler**, Mitarbeiter der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Er favorisiert ein politisches Verständnis der Subsidiaritätsrüge und einen möglichst weiten Prüfungsumfang der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente. Diese seien keine Gerichte, die die Einhaltung der europäischen Kompetenzordnung und des Subsidiaritätsgrundsatzes entlang rechtlicher Kriterien unter die Lupe nehmen sollten. Vielmehr eröffne das neue Instrumentarium des Lissabonner Vertrags den Mehrheitsfraktionen in den mitgliedstaatlichen Parlamenten die Chance, es offensiv und effektiv zu nutzen, um die Europapolitik konstruktiv mitzugestalten. Die Subsidiaritätskontrolle sei als »Einmischungsgebot« zu verstehen, das neue Kanäle parteipolitischer Netzwerkbildung innerhalb der europäischen Parteifamilien ermögliche. Die Subsidiaritätskontrolle solle »flexibel« als Teil des europäischen *political bargaining* fungieren und sich der politischen Aussagekraft des Subsidiaritätsprinzips bedienen. Diese Interpretation des Subsidiaritätsprinzips nach politischen Nützlichkeiten könne helfen, eine europäische Öffentlichkeit herauszubilden.

Von der Subsidiaritätskontrolle zur Kammer der nationalen Parlamente

Bei ihrer Kontrolltätigkeit und ihrem europapolitischen Handeln konzentrierten sich die nationalen Parlamente bisher in erster Linie auf die eigene Regierung. Deshalb haben die parlamentarischen Kammern ihre Aufgaben eher individuell und unkoordiniert wahrgenommen. Seit

Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags mit seinen neuen Beteiligungsrechten ist jedoch zu beobachten, dass die kollektiven Aufgaben und Rechte der nationalen Parlamente deutlicher hervorgehoben werden.

Diese Beobachtung teilt **Piotr Maciej Kaczynski**, Research Fellow am Centre for European Policy Studies (CEPS) in Brüssel, auch wenn er bei den nationalen Parlamenten noch eine gewisse Unsicherheit über die eigene Rolle zu erkennen glaubt. Grundsätzlich sei bei ihnen ein Machtgewinn festzustellen, insbesondere im Zuge der Subsidiaritätsprüfung. Zwar sei prinzipiell zwischen individuellen und kollektiven Rechten der nationalen Parlamente zu unterscheiden, doch im Rahmen des Frühwarnmechanismus statte der Vertrag von Lissabon die Parlamente mit der De-facto-Macht aus, ein gemeinsames Veto gegen Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission einzulegen. Solange aber die kollektive Stimme der Parlamente nicht wirkungsvoll organisiert sei, würden sie im europäischen Gesetzgebungsprozess nur »Papiertiger« bleiben.

Die Mehrzahl der Beobachter macht sich deshalb dafür stark, eine engere Abstimmung zwischen den nationalen Parlamenten über Anwendung und Nutzung der Subsidiaritätskontrolle zu etablieren. Elementar hierfür sei eine wirksame interparlamentarische Kooperation, meint auch **Kaczynski**. Zwar werde derzeit zwischen den nationalen Parlamenten diskutiert, wie und mit welcher Reichweite eine solche interparlamentarische Kooperation stattfinden solle, um die neuen Rechte am besten nutzen zu können. Dabei sollten die Parlamente möglichst nicht abwehrend agieren. Vielmehr sollten sie aktiv zu einer guten europäischen Politik beitragen, wie es auch im Vertrag von Lissabon heißt. In der Praxis jedoch scheinen die Parlamente weiterhin überwiegend individuelle nationale Kontrollausübung zu betreiben statt kollektive Zusammenarbeit. Die institutionelle Ausgestaltung der interparlamentarischen Kooperation bleibe schwach und lose.

Sowohl **Ian Cooper**, Senior Researcher am ARENA Centre for European Studies, als auch **Philipp Kiiver** gehen über die bloße Feststellung hinaus, kollektives Zusammenwirken der nationalen Parlamente sei notwendig, um Aufgaben effektiv wahrzunehmen. Beide Wissenschaftler versuchen, die gewandelte Rolle der nationalen Parlamente auf EU-Ebene in ein theoretisches Konzept eines neuen EU-Organs einzufassen. Mit den durch die Subsidiaritätsprüfung verliehenen Befugnissen, so **Cooper**, seien die nationalen Parlamente in der Tat zu einem kollektiven Akteur innerhalb der EU geworden und könnten in ihrer Gesamtheit neben dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament als »virtuelle dritte Kammer« betrachtet werden. Obwohl sie sich nie im selben physischen Raum trafen, übten sie gemeinsam bis zu einem gewissen Grad die Funktionen einer parlamentarischen Kammer auf EU-Ebene aus. Stark sei diese virtuelle Kammer in den klassischen parlamentarischen Aufgaben der Gesetzgebung und der Repräsentation, schwächer dagegen in der Funktion der parlamentarischen Debatte, also der Deliberation. Grundsätzlich scheine es den nationalen Parlamentariern aber noch am Willen zu fehlen, eine wirkliche dritte Kammer in der EU zu bilden. Bevor die Parlamente daher Ideen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung entwickelten und Ziele formulierten, müsse zunächst eine kollektive Identität unter ihren Mitgliedern entstehen, also das Bewusstsein, dass sie eine neue Institution und damit ein Akteur mit eigenen Rechten auf EU-Ebene sind.

Auch **Kiiver** teilt die Sichtweise, es sei eine virtuelle Kammer entstanden. Die nationalen Parlamente als Gremien der Subsidiaritätsprüfung auf EU-Ebene sieht er in der Rolle eines europäischen Staatsrates nach dem Vorbild des französischen *Conseil d'Etat*. In diesem Sinne sei die virtuelle Kammer ein konsultatives Organ, dem die Regierung ihre Gesetzesentwürfe vorlegt, bevor sie an das Parlament weitergeleitet werden. Diese These liege in zwei Analogien begründet.

Erstens könne das Frühwarnsystem als formalisiertes, institutionalisiertes Vorab-Beratungsverfahren gesehen werden, wie sie auch im Zuge der nationalen Gesetzgebung durch Staatsräte existieren. Das europäische Frühwarnsystem sei zwar kein formeller Teil des Mitentscheidungsverfahrens, habe aber ohne Zweifel größeren Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess als eine unverbindliche Beratung.

Zweitens nutzten die nationalen Parlamente ihre neue Rolle nicht so sehr dazu, Stellungnahmen zur politischen Wünschbarkeit eines Gesetzesvorschlags abzugeben, sondern untersuchten eher dessen Rechtmäßigkeit. Auch dieses Funktionsverständnis sei vergleichbar mit der klassischen, beratenden Aufgabe eines Staatsrates auf nationaler Ebene.

Eine solche Einordnung und Aufgabenteilung sei gerade für nationale Parlamente außerordentlich wichtig, da sie ihren Platz innerhalb der Europäischen Union noch nicht gefunden hätten. Auf lange Sicht, so **Piotr Kaczynski**, könne sich die Subsidiaritätsprüfung zu einem Instrument nationalparlamentarischer Mitverantwortung und konstruktiver Mitarbeit entwickeln.

Die Rolle der nationalen Parlamente in der Euro-Krise

Die aktuelle Staatsschulden- und Eurokrise hat eine höchst brisante Debatte über die Rolle der nationalen Parlamente ausgelöst. Sie geht weit über die neuen Instrumente des Lissabonner Vertrags hinaus und wird durch die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts immer wieder neu angestoßen. Es stellen sich grundsätzliche Fragen parlamentarischer Beteiligung: Wie weit greifen die Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise in die elementaren Entscheidungs- und Kontrollrechte der Parlamente ein? Wird das älteste parlamentarische Recht, das der Verabschiedung des Haushalts, durch den

Europäischen Stabilitätsmechanismus und den Fiskalpakt ausgehöhlt?

Der Beginn des Ratifikationsverfahrens im Deutschen Bundestag hat die Debatte über die verfassungs- und europarechtlichen Probleme weiter angefacht. Die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses zum europäischen Fiskalpakt und zum Euro-Rettungsschirm hat die Kontroversen zwischen den Sachverständigen sichtbar gemacht. Dabei reicht die Bandbreite der Meinungen von völliger Ablehnung bis zur Aussage, die Euro-Rettungsmaßnahmen seien verfassungsrechtlich komplett unbedenklich.

So argumentieren die Juristen **Andreas Bovenschulte** und **Andreas Fisahn** gegen den Fiskalpakt. Er sei verfassungsrechtlich unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips nicht haltbar, da er die Budgethoheit des Bundestages beschneide. Das Haushaltsrecht sei aber, wie auch das Bundesverfassungsgericht betone, ein Kernelement parlamentarischer Demokratie. Die Maßnahmen zur Rettung des Euro widersprächen der autonomen Haushaltsplanung des Parlaments und seien deshalb nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Mit dem Fiskalpakt würden Kompetenzen auf die EU übertragen, die es auch in Deutschland erforderlich machten, das Volk über die neue Machtverteilung zwischen EU und Nationalstaat abstimmen zu lassen.

Dagegen vertreten **Christian Calliess** und **Christopher Schoenfleisch** die Auffassung, dass der Fiskalpakt gerade keine neuen Hoheitsrechte auf die EU übertrage, sondern lediglich längst übertragene Hoheitsrechte im Interesse einer anzustrebenden Stabilitätsgemeinschaft absichere. Wenn er aber allein die Einhaltung der Stabilitätskriterien fördere, könne er den geschützten Kernbereich des parlamentarischen Budgetrechts nicht berühren und sei daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dieser Folgerung schließen sich **Franz Mayer**, Professor an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld, und **Christoph Herrmann**, Professor an der Juristischen Fakultät der

Universität Passau, in ihren Stellungnahmen vor dem Bundestag an. Beide bekräftigen zugleich, wie wichtig die Ausgestaltung der Beteiligungsrechte des Bundestages für die verfassungsrechtliche Würdigung des zu ratifizierenden Gesetzgebungspakets ist.

Auch nach der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zu ESM-Vertrag und Fiskalpakt wird die Frage der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz die deutsche Politik noch länger beschäftigen. Dabei wird gewiss auch die angemessene Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an der Entscheidungsfindung ein Kernpunkt sein. In ihren europapolitischen Urteilen legen die Karlsruher Richter stets besonderes Augenmerk auf gebührende Beachtung und Schutz der Rechte von Bundestag und Bundesrat, und zwar sowohl gegenüber der Bundesregierung als auch innerhalb der EU.

Eine solche Stärkung der deutschen Legislative könnte aber nicht nur rein innerstaatliche Auswirkungen haben, sondern mittelbar auch das Verhältnis von Parlament und Regierung in anderen EU-Mitgliedstaaten beeinflussen.

Ausblick

Will man die Rolle der nationalen Parlamente in der EU bewerten, bleibt das Urteil auch mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags ambivalent. Hatte die Fachliteratur zunächst die formale Aufwertung der Parlamente unterstrichen, wurden schon bald Stimmen laut, die hinterfragten, ob die im Vertrag vorgesehenen Maßnahmen auch tatsächlich geeignet seien, die nationalparlamentarische Legitimation in der EU zu erhöhen. Diese Frage stellt sich insbesondere deshalb, weil Ausformung und nationale Umsetzung der eingeführten Instrumente teilweise verhindern, dass die neuen Rechte so effektiv wie möglich ausgeübt werden. Die bisherigen empirischen Befunde lassen noch keine sicheren Schlussfolgerungen zu – was weitere Forschung notwendig macht.

Die Rolle nationaler Parlamente in der Europäischen Union wird auch in Zukunft Gegenstand wissenschaftlicher, politischer und rechtlicher Debatten in Deutschland sein. Wie diese Rolle fortan aussehen wird, wird maßgeblich davon abhängen, wie die Rechte der Parlamente bezüglich der Euro-Rettungsmaßnahmen ausgeformt werden, sowohl innerstaatlich als auch auf EU-Ebene. Für die demokratische Legitimation der EU wird ausschlaggebend sein, ob und inwieweit die Parlamente zur Rettung des Euro eingebunden werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6380

Literatur

Bovenschulte, Andreas/Fisahn, Andreas, *Fiskalpakt entmachtet Bundestag*, Bremen/Bielefeld, März 2012 (Diskussionspapier, <http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/fisahn/BovenschulteFisahn-FiskalpaktentmachtetBundestag1.pdf>).

Buschmann, Marco/Daiber, Birgit, »Subsidiaritätsrüge und Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung«, in: *DÖV*, 64 (2011) 13, S. 504–510.

Calliess, Christian, *Integrationsverantwortung und Begleitgesetz nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin, Dezember 2009 (Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 56).

Calliess, Christian/Schoenfleisch, Christopher, Auf dem Weg in die europäische »Fiskalunion«? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, in: *JZ*, 67 (Mai 2012) 10, S. 477–487.

Cooper, Ian, »A »Virtual Third Chamber« for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon«, in: *West European Politics*, 35 (Mai 2012) 3, S. 441–465.

Kaczynski, Piotr Maciej, *Paper Tigers or Sleeping Beauties? National Parliaments in the Post-Lisbon European Political System*, Brüssel: CEPS, Februar 2011 (CEPS Special Report).

Hölscheidt, Sven, »Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag«, in: *integration*, 31 (Juli 2008) 3, S. 254–265.

Kiiver, Philipp, »The Conduct of Subsidiarity Checks of EU Legislative Proposals by National Parliaments: Analysis, Observations und Practical Recommendations«, in: *ERA Forum*, 12 (November 2011) 4, S. 535–547.

– »The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d’Etat for Europe«, in: *European Law Review*, 36 (Februar 2011) 1, S. 98–108.

– »The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: a Court-ordered Strengthening of the National Legislature in the EU«, in: *European Law Journal*, 16 (September 2010) 5, S. 578–588.

Koch, Jessica/Kullas, Matthias, *Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?*, Freiburg i. Br.: CEP, März 2010 (CEP-Studie).

Mellein, Christine, »Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der europäischen Union«, in: *EuR Beiheft*, (2011) 1, S. 13–65.

Semmler, Jörg, Die Subsidiaritätsrüge nach dem Vertrag von Lissabon – Plädoyer für ein Politisches Instrument, in: *ZEuS*, 13 (2010) 4, S. 529–538.

Wonka, Arndt, »Accountability without Politics? The Contribution of Parliaments to Democratic Control of EU Politics in the German Constitutional Court’s Lisbon Ruling«, in: Andreas Fischer-Lescano/Christian Joerges/Arndt Wonka (Hg.), *The German Constitutional Court’s Lisbon Ruling: Legal and Political-Science Perspectives*, Bremen: ZERP, Januar 2010 (ZERP Discussion Paper 1/2010), S. 55–62.

Stellungnahmen geladener Sachverständiger vor dem Bundestag zum Thema Fiskalpakt und ESM, 7.5.2012: <www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoerungen/Fiskalpakt_und_ESM/Stellungnahmen/index.html>.