

# Nationale Parlamente

Alexander Hoppe

Den nationalen Parlamenten der Europäischen Union ist besonders im Zuge der Verhandlungen zwischen dem britischen Premierminister David Cameron und der Europäischen Union vor dem Hintergrund des britischen Referendums (Stichwort: ‚Brexit‘) ein gesteigertes öffentliches Interesse zugekommen. Um die Souveränität der Mitgliedstaaten zu stärken, hatte Cameron sich in diesen Verhandlungen für eine ‚rote Karte‘ eingesetzt, die es nationalen Parlamenten unter bestimmten Bedingungen erlaubt, Gesetzesinitiativen der Europäischen Kommission zu stoppen. Die anderen 27 Staats- und Regierungschefs haben zwar eingewilligt, jedoch tritt jene Regelung nun nach dem Votum der Britinnen und Briten für den Ausstieg nicht in Kraft.<sup>1</sup> Des Weiteren hat ein Zusammenschluss vor allem osteuropäischer Parlamente die im Frühwarnmechanismus festgeschriebene Mindestanzahl an begründeten Stellungnahmen erreicht und somit der Kommission die dritte der sogenannten ‚gelben Karten‘ seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon gezeigt. Neben diesen Aktivitäten nationaler Parlamente gab es auch im vergangenen Jahr wieder Bemühungen, die interparlamentarische Kooperation zu stärken.

## Mechanismen parlamentarischen Einflusses

Der Frühwarnmechanismus, welcher den nationalen Parlamenten im Zuge einer Subsidiaritätsprüfung erlaubt, Gesetzesvorschläge der Kommission zu kommentieren und gegebenenfalls die Kommission zu einer erneuten Prüfung zu zwingen, hat den Parlamenten seit dem Vertrag von Lissabon neue Kompetenzen zur Verfügung gestellt.<sup>2</sup> Im Mai 2016 erreichten einige Parlamente, erst zum dritten Mal seit der Einführung dieses Mechanismus, die nötige Anzahl begründeter Stellungnahmen für eine gelbe Karte. Der Protest der Parlamente richtete sich gegen die von der Kommission vorgeschlagene Reform der Entsenderichtlinie. Diese Richtlinie regelt die Bedingungen, unter denen Arbeitnehmer von einem Mitgliedstaat in einen anderen entsandt werden können. Gemäß des von Jean-Claude Juncker ausgerufenen Credo „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“, wollte die Kommission die Richtlinie dahingehend anpassen, dass Mitarbeiter nach den Regeln und Standards des Gastlandes entlohnt werden müssen und nicht – wie bisher möglich – nach denen des entsendenden Landes.<sup>3</sup>

Gegen diese Änderung regte sich vor allem in den meist betroffenen Mitgliedstaaten im Osten der Union Widerstand. Begründete Stellungnahmen aus Ungarn, Tschechien, Polen, der Slowakei, Rumänien, Kroatien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und Dänemark sorgten im Mai dafür, dass die Kommission ihren Vorschlag erneut prüfen muss. Besonders die direkte Betroffenheit der meisten an der gelben Karte beteiligten Staaten lässt

---

1 Europäischer Rat: Tagung vom 18./19. Februar 2016, Schlussfolgerungen, EUCO 71/16.

2 Alexander Hoppe: Nationale Parlamente, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 361-366.

3 Siehe auch im Folgenden Frankfurter Allgemeine Zeitung: Osteuropa leistet Widerstand gegen Billigarbeiter-Regeln, 12.5.2016, S. 17

darauf schließen, dass neben rechtlichen Subsidiaritätsbedenken vor allem inhaltlicher Protest der Auslöser der gelben Karte war. Dies erklärte auch die starke Kritik an der Initiative unter anderem aus Deutschland, wo sowohl rechtlich als auch politisch Bedenken gegen die gelbe Karte geäußert wurden. In diesem Fall kann die Kommission durchaus, wie bereits im Fall der zweiten gelben Karte im Jahr 2013, die Subsidiaritätsbedenken der Parlamente übergehen und an ihrem Vorhaben festhalten. Im September 2016 hat die Kommission folgerichtig entschieden, trotz der Subsidiaritätsbedenken der Parlamente an der Richtlinie festzuhalten. „Die Entsendung von Arbeitnehmern ist naturgemäß eine grenzüberschreitende Angelegenheit“, erklärte die zuständige Kommissarin Marianne Thyssen.<sup>4</sup> Somit ist die Initiative der nationalen Parlamente vorerst gescheitert. Da die Änderung der Richtlinie auch in vielen Mitgliedsstaaten Befürworter findet, ist nicht davon auszugehen, dass die Bedenken der nationalen Parlamentarier von ihren europäischen Kollegen weiterhin aufgegriffen werden. Die Entscheidung der Kommission dürfte nicht förderlich für die Aktivität der nationalen Parlamente sein, die weiterhin immer seltener auf die Subsidiaritätsbeschwerde zurückgreifen. So sind im Jahr 2015 nur insgesamt acht begründete Stellungnahmen bei der Kommission eingegangen, was einen weiteren Rückgang um 62 Prozent im Vergleich zum Vorjahr bedeutet. Die Kommission stellt außerdem in ihrem Jahresbericht zur Subsidiarität eine generelle Abnahme der Aktivitäten nationaler Parlamente innerhalb des politischen Dialogs fest.<sup>5</sup> Dies ist ein weiteres Zeichen für die Unzufriedenheit der Parlamente an ihren Möglichkeiten der politischen Einflussnahme.

Folgerichtig sind aufseiten der Parlamente neben prozeduralen Verbesserungen des Frühwarnmechanismus insbesondere zwei weitere Vorschläge in vergangenen Jahren diskutiert worden. Zum einen die bereits bekannte Idee einer ‚grünen Karte‘, welche den Parlamenten die Möglichkeit gäbe, in der europäischen Gesetzgebung die Initiative zu ergreifen.<sup>6</sup> In der Tat wurde im November 2015 die erste grüne Karte vom britischen Oberhaus initiiert. Insgesamt unterschrieben 16 Parlamente die Initiative, allerdings beteiligten sich daran weder der Deutsche Bundestag noch der Bundesrat. Die Kommission hat bereits auf die Initiative geantwortet und sich positiv dazu geäußert. Man wolle die Forderungen der Parlamente berücksichtigen.<sup>7</sup> Feste Zusagen im Hinblick auf die Verwirklichung klarer Vorgaben wurden jedoch nicht getroffen. Im Mai 2016 folgte eine zweite Initiative der Parlamente, in der sich acht Kammern dafür aussprachen, Unternehmen stärker für Menschenrechtsverletzungen in ihren Standorten oder von ihren Zulieferern im Ausland zur Verantwortung zu ziehen.

Die grüne Karte ist nicht vertragsrechtlich festgehalten, unterliegt damit also einer gewissen Freiwilligkeit, vor allem auf Seiten der EU-Institutionen. Ob und mit welchem Einfluss das Verfahren sich etablieren wird, bleibt also abzuwarten und wird insbesondere

---

4 Europäische Kommission: Kommission hält an der Entsenderichtlinie fest, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/germany/news/kommission-h%C3%A4lt-reform-der-entsenderichtlinie-fest\\_de](http://ec.europa.eu/germany/news/kommission-h%C3%A4lt-reform-der-entsenderichtlinie-fest_de) (letzter Zugriff: 10.04.2016).

5 European Commission: Report from the commission annual report 2015 on subsidiarity and proportionality, C(2016) 494 final.

6 Alexander Hoppe: Nationale Parlamente, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Union 2015, Baden-Baden 2015, S. 373-376.

7 European Commission: C(2015) 7983 final, 17. November 2015, abrufbar unter: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/EUCommission-response-to-HoL.PDF> (letzter Zugriff: 22.9.2016).

von der Reaktion der Kommission auf die ersten Initiativen abhängen. Sollten die nationalen Parlamente den Eindruck erhalten, ihre Vorschläge haben wenig Einfluss, dürften sie mittelfristig nicht gewillt sein, weitere Ressourcen in grüne Karten zu investieren.

Zudem wurde im Zuge der Verhandlungen um eine bessere Position Großbritanniens in der Union die Idee einer ‚roten Karte‘ diskutiert. Cameron hatte gefordert, den nationalen Parlamenten die Möglichkeit einzuräumen, Gesetzesinitiativen eigenständig zu verhindern. Diesem Vorschlag stimmten die Mitglieder des Europäischen Rates im Februar 2016 zu. Die Schlussfolgerungen legen fest, dass bei einer Quote von 55 Prozent begründeter Stellungnahmen, eingereicht spätestens zwölf Wochen nach Veröffentlichung der Initiative, jene Initiative nach Konsultationen im Rat nicht weiter verfolgt wird, sollte sie nicht hinreichend abgewandelt werden.<sup>8</sup> Natürlich verlieren die Schlussfolgerungen mit dem Ergebnis des britischen Referendums vom 23. Juni 2016 ihre Gültigkeit. Jedoch hatte die Initiative auch außerhalb Großbritanniens Fürsprecher und es ist durchaus vorstellbar, dass sie nun von anderen Parlamenten und Regierungen wieder aufgegriffen wird.

Neben den direkten Formen des politischen Einflusses in der Europäischen Union bleibt den Parlamenten natürlich noch das wichtige Werkzeug der Kontrolle der eigenen Regierungen. Während sich besonders seit dem Vertrag von Lissabon die Position vieler Parlamente gegenüber ihren Regierungen erheblich verbessert hat, halten viele Experten den großen Unterschied zwischen der Stärke einzelner Parlamente für problematisch. So schlägt Valentin Kreilinger vor, das Europäische Semester zu nutzen, um Parlamenten auch in wirtschaftspolitischen Fragen mehr Kompetenzen zu geben. Parlamente sollten nicht nur stärker die eigenen Regierungen, sondern auch die Kommission kontrollieren, um diese stärker demokratisch zu legitimieren.<sup>9</sup> Generell hat vor allem der Ruf nach einer stärkeren demokratischen Legitimation die nationalen Parlamente in der Union gestärkt und ihren Einfluss gesichert. So provozierte die Kommission im Juni 2016 großen Protest mit der Aussage, man wolle das Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) an den nationalen Parlamenten vorbei beschließen, um Zeit zu sparen und Blockaden zu umgehen. Auch vor dem Hintergrund des Brexit steht zu erwarten, dass der Ruf nach Mitsprache der nationalen Parlamente in der Europäischen Union noch lauter wird, auch wenn sie langfristig mit Großbritannien wohl einen ihrer größten Advokaten verlieren.

### **Interparlamentarische Kooperation**

Weiterhin ein wichtiges Instrument des Austauschs nationaler Parlamente in der Union bleiben die institutionalisierten Foren der Zusammenarbeit, so zum Beispiel die bereits jahrelang etablierte Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC). Halbjährlich treffen hier Gesandte der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments zusammen, um Fragen der parlamentarischen Arbeit in der Europäischen Union zu besprechen und das eigene Vorgehen zu koordinieren. Dass diese Kooperation funktionieren kann, zeigt sich durch die nun etablierte grüne Karte, welche vor allem auch im Rahmen von COSAC entwickelt worden ist. Bereits im Juni 2015 hatten die Parlamente durch dieses Forum dem damaligen luxemburgischen Ratsvorsitz ein Mandat erteilt, dieses Instrument zur Stärkung des parlamentarischen Einflusses auf Unionsebene voranzutreiben. Im 24. halbjährlichen Bericht

---

8 Europäischer Rat: Tagung vom 18. und 19. Februar 2016, Schlussfolgerungen, EUCO 1/16.

9 Valentin Kreilinger: National Parliaments, Surveillance Mechanisms and Ownership in the Euro Area, Jacques Delors Institut Berlin, Studies and Reports, March 2016.

wurden schließlich die prozeduralen Rahmenbedingungen ausgelotet, wie etwa die Reichweite, Zeitabläufe und die Mindestanzahl an Parlamenten, die für eine solche grüne Karte benötigt werden. Außerdem thematisiert der Bericht mögliche Verbesserungen des Frühwarnmechanismus sowie die Einwanderungspolitik der Union vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise.<sup>10</sup>

Neben diesem Forum haben sich in den letzten Jahren zwei themenspezifische Konferenzen gebildet, zum einen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, zum anderen über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Union. Letztere ist im Fiskalvertrag 2012 initiiert worden. Allerdings konnten sich vor allem auch nationale Parlamente wie das Europäische Parlament bis zum November 2015 nicht auf eine Geschäftsordnung einigen, da die Reichweite und die in der Konferenz zu behandelnden Politikbereiche umstritten waren. Die nun beschlossene Geschäftsordnung liest sich dementsprechend wie ein kleinster gemeinsamer Nenner. Der Modus operandi ist konsensbasiert, die Schlussfolgerungen nicht bindend, und es wird vermehrt darauf hingewiesen, dass sowohl die Kompetenzen der nationalen Parlamente als auch des Europäischen Parlaments durch die Konferenz nicht beschnitten werden.<sup>11</sup> Hier äußert sich die größte Schwäche der interparlamentarischen Kooperation. Zwar sehen alle Beteiligten die Notwendigkeit einer strukturierten Zusammenarbeit der Parlamente, jedoch bleibt es meist bei einem unverbindlichen Austausch von Informationen. Besonders aufgrund von natürlich divergierenden Präferenzen sprechen die Parlamente nur in den seltensten Fällen mit einer Stimme, was ihren Einfluss auf die Politik der Europäischen Union häufig begrenzt.

### Weiterführende Literatur

Katrin Auel/Olivier Rozenberg/Angela Tacea: To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments, in: *West European Politics* 38/2015.

Thomas Winzen/Christilla Roederer-Rynning/Frank Schimmelfennig: Parliamentary co-evolution: national parliamentary reactions to the empowerment of the European Parliament, in: *Journal of European Public Policy* 22/2015.

---

10 COSAC: Twenty-fourth Bi-annual Report: Developments in the European Union, Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, 4. November 2015.

11 Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union: Rules of Procedure of the Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union, 10. November 2015, abrufbar unter: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f480142510d09574e02> (letzter Zugriff: 21.9.2016).