

Subsidiaritätskontrolle im Kontext des Frühwarnsystems – Erwartungen und Realität

Prof. Dr. Gabriele Abels, Universität Tübingen

Vortrag im Rahmen der 6. Subsidiaritätskonferenz des AdR, 18. Dezember 2013, Bundesrat, Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, hier die Gelegenheit zu haben, aus wissenschaftlicher Perspektive einen Blick auf das Thema Subsidiaritätskontrolle werfen zu können. Seit nunmehr vier Jahren ist das Subsidiaritätsprotokoll in Kraft. Dieses gewährt über das Instrument der Subsidiaritätskontrolle bekanntermaßen 28 nationalen Parlamenten bzw. 41 Parlamentskammern erstmals *direkte* Mitwirkungs- und Kontrollrechte auf EU-Ebene und stärkt damit auch die Rechte der Parlamente gegenüber ihren nationalen Regierungen. Zudem enthält das Protokoll erstmals – wenngleich eingeschränkte – Rechte für die 74 Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen aus 8 Mitgliedstaaten.

Vier Jahre sind keine lange Zeit für ein neues und komplexes Instrument, auch wenn es die Vorphase mit Testläufen gab. Somit muss ein Praxistest notwendigerweise beschränkt bleiben. Gleichwohl können erste Trends identifiziert werden. Diese will ich vor dem Hintergrund der formulierten Erwartungen bewerten und hierauf basierend abschließend einige Vorschläge formulieren.

1. Erwartungen an die Subsidiaritätskontrolle

Lassen Sie mich zunächst mit den Erwartungen beginnen. Diese sind sehr hoch: Mittels der Subsidiaritätskontrolle soll das bisherige Legitimationskonstrukt der EU erweitert werden durch eine umfassende Parlamentarisierung. Denn *grosso modo* gilt, dass Parlamente als „Integrationsverlierer“ (Pehle/Sturm) betrachtet werden und Regierungen als „Integrationsgewinner“. Der defizitäre *supranationale* Legitimationskanal – vermittelt über das Europäische Parlament – soll durch einen direkten *nationalen* Legitimationskanal über die Parlamente der Mitgliedstaaten ergänzt werden. Denn diese verfügen über eine starke Legitimation. Sie können jedoch in der Europapolitik ihre wesentlichen Aufgaben der Kontrolle, der Gesetzgebung (inklusive des Haushaltsrechts) und der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr effektiv wahrnehmen. Dies soll sich nun ändern.

Die *Kontrollfunktion* nationaler (und mit Abstrichen auch regionaler) Parlamente wird nunmehr auf die EU-Ebene ausgedehnt; in begrenztem Maße gilt dies auch für die *Gesetzgebungsfunktion*. Nationale Parlamente werden zu „Torhütern“ oder „Wachhunden“ im Integrationsprozess, die Kompetenztransfers auf die EU-Ebene verhindern können. Um wirksam zu sein, müssen Parlamente allerdings eine neue Funktion entwickeln: sie müssen *Netzwerker* werden, da sie nur im Kollektiv wirksam eingreifen können.

Den optimistischen Erwartungen wurde von Anfang mit Skepsis begegnet. Die Einwände lassen sich in fünf Punkten knapp zusammenfassen:

1. Die Parlamente verzichteten bislang *freiwillig* auf starke Mitwirkungsrechte bzw. deren Nutzung; dieser Verzicht resultiert aus der Grundlogik parlamentarischer Regierungssysteme der zufolge Regierung und Parlamentsmehrheit eine Handlungseinheit bilden.
2. Das Frühwarnsystem ist zu *schwach und zu spät*. Es ist nur ein Verhinderungsinstrument, aber ermöglicht keine aktive Politikgestaltung. Zudem seien die Fristen zu eng (gerade für die Regionalparlamente).
3. Mitwirkungsrechte werden nur dann von Parlamenten, Parteien und Abgeordneten stärker entwickelt und auch faktisch genutzt, wenn es entsprechende institutionelle und elektorale *Anreizstrukturen* gibt (z.B. Europaskepsis).
4. Der notwendige *Ressourcenaufwand* für die Informationsselektion und –verarbeitung überfordert die meisten Parlamente, sowohl die nationalen und erst recht die regionalen.
5. Regionalparlamenten komme keine wesentliche Rolle als Akteure im Mehrebenensystem der EU zu; wenn überhaupt, so könnte bestenfalls ausgewählten Regionaparlamenten Rechte zukommen, wenn sie einen echten *demos* repräsentieren.

Deshalb wird prognostiziert, dass die Subsidiaritätskontrolle eher harmlos und nur wenig effektiv sein könne; sie könne aber keine echte Kehrtwende in Richtung umfassende Parlamentarisierung bewirken. Wie sieht es nun in der Realität aus?

2. Subsidiaritätskontrolle im Realitätstest

Bereits im Kontext des Verfassungsvertrags wurde begonnen, über Anpassungsmaßnahmen an die Subsidiaritätskontrolle nachzudenken. Im Vorfeld des Lissabon-Vertrags wurden diese Überlegungen intensiviert. Ein nüchterner Blick zeigt, dass kritische Einwände teilweise berechtigt waren. Zugleich werden bestehende Potentiale bislang nicht ausgeschöpft.

Zunächst zeigt sich, dass in allen Mitgliedstaaten Reformen stattfanden, um die nationalen Parlamente (und ggf. auch die regionalen) „EU-fit“ zu machen. Dabei lassen sich gewisse Konvergenzen erkennen. Hierzu gehört z.B. der Ausbau von informationsbasierten Kontrollrechten gegen-

über den nationalen Regierungen, die ex ante oder ex post einsetzen, die Stärkung von EU-Ausschüssen oder von Ressourcen zur Informationsfilterung in den Parlamentsverwaltungen. In der wissenschaftlichen Literatur wird mittlerweile anerkennend konstatiert, dass Parlamente den Regierungen nicht mehr mit so großem Abstand hinterher laufen, wie dies noch vor 10 Jahren der Fall war. Parlamente sind somit „europafähiger“ geworden.

Die Subsidiaritätskontrolle steht zweifelsohne im Mittelpunkt der Debatte. Denn diese gibt den nationalen Parlamenten erstmals ein *direktes* Eingriffsrecht auf EU-Ebene an die Hand. Die effektive Nutzung des Instruments ist jedoch voraussetzungsvoll. Es setzt erstens eine hohe informationelle Verarbeitungskapazität der einzelnen Parlamente voraus, zweitens eine hohe Kapazität zur inter-parlamentarischen Kooperation. Beides ist bislang defizitär.

Eine quantitative Analyse für die ersten drei Jahre 2010-2012 zeigt, dass die Zahl „begründeter Stellungnahme“ im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle steigt. 2012 wurden 70 solcher Stellungnahmen zu insgesamt 34 Vorschlägen der Kommission eingebracht. Das Instrument ist mittlerweile von mehr als der Hälfte der 41 Parlamentskammern genutzt worden. Ein beachtlicher Teil der Parlamentskammern hat allerdings keine einzige begründete Stellungnahme vorgelegt. Die Spannbreite bei den Aktivitäten ist groß: Der schwedische *Riksdag* ist mit 34 begründete Stellungnahmen (dies entspricht 20%) Spitzenreiter. Mit großem Abstand dahinter liegen die luxemburgische Abgeordnetenkammer und der polnische Senat; Slowenien hat hingegen erstmals 2013 eine begründete Stellungnahme vorgelegt.

Angesichts des kurzen Untersuchungszeitraums sind diese Zahlen mit Vorsicht zu interpretieren. Bemerkenswert sind jedoch die Unterschiede im Vergleich zum politischen Dialog mit der Kommission. Das schwedische Parlament hat lediglich 75 Stellungnahmen vorgelegt (5%). Führend ist hier die portugiesische *Assembleia da República* mit 515 Stellungnahmen (dies sind 33% aller Stellungnahmen im politischen Dialog); im Vergleich dazu hat die *Assembleia* im Zeitraum 2010-2012 lediglich zwei begründete Stellungnahmen vorgelegt.

Bekanntermaßen sieht das Subsidiaritätsprotokoll zwei Interventionsstufen vor, die gelbe und die orange Karte; letztere kam bislang nie zur Anwendung. Was die gelbe Karte betrifft, so wurde in den Jahren 2010/11 die erforderliche Mindestzahl von ein Drittel bzw. ein Viertel der Stimmen nie erreicht; nur zu wenigen Kommissionsvorschläge gab es eine nennenswerte Zahl an begründeten Stellungnahmen (9: Saisonarbeiter; 14: Körperschaftssteuer; 10: Grenzkontrolle). Erstmals wurde im Mai 2012 zum sog. Monti II-Vorschlag und nun im Oktober 2013 zum EPPO-Vorschlag für eine europäische Staatsanwaltschaft die nötige Stimmenzahl erreicht. Was können wir aus diesen beiden Fällen lernen über die Erfolgsbedingungen des Kontrollmechanismus?

Eine Analyse von Ian Cooper zum Monti II-Vorschlag¹ zeigt, dass es erstens wichtig war, dass hier ein nationales Parlament (konkret: Dänemark) eine Führungsrolle übernommen und mobi-

lisiert hat. Zweitens erwies sich die interparlamentarische Kooperation als wichtig. Relevant war zum einen die Kooperation der nationalen Parlamente über deren Repräsentationen in Brüssel; über die wöchentlichen Treffen konnten Informationen schnell und informell ausgetauscht werden. Zum anderen fand im relevanten Prüfzeitraum eine COSAC-Konferenz statt, die zur Mobilisierung genutzt wurde. Somit war das außerordentlich gute Timing ein dritter Erfolgsfaktor.

Für die Gelbe Karte zum EPPO-Vorschlag fehlt bislang eine wissenschaftliche Analyse. Hier gibt es einige Unterschiede betreffs der institutionellen Verankerung und des Prozesses. So ist im Lissabon-Vertrag die Option einer Staatsanwaltschaft bereits anvisiert und Opt-outs wurden schon angekündigt. Zugleich kann in diesem Politikfeld eine differenzierte Integration (mind. 9 Staaten) erfolgen und der erforderliche Schwellenwert beträgt nur ein Viertel. Immerhin haben Zweidrittel der nationalen Parlamente den Legislativvorschlag der Kommission diskutiert. Von 11 Mitgliedstaaten wurden 14 begründete Stellungnahmen übermittelt.² Hierunter sind erstmals auch Parlamente aus Staaten, die im Frühwarnsystem bislang kaum oder völlig inaktiv waren (Slowenien, Ungarn und Zypern). Weniger eindeutig ist in diesem Fall, ob es abermals eine Mobilisierung durch ein federführendes Parlament gab; das niederländische Parlament hat jedenfalls relativ früh eine Debatte begonnen.³ Ein hilfreiches Timing in Hinblick auf COSAC-Treffen war nicht gegeben.⁴ Hier gibt es also durchaus Unterschiede zwischen den Fällen

Interessant ist auch die Reaktion der Kommission, zumal die mangelnde Bindungswirkung als wesentliche Schwäche des Frühwarnsystems gilt. Beim Monti II-Vorschlag wurde die gelbe Karte von der Kommission als Quasi-Veto behandelt. Sie hat zwar einerseits erklärt, dass der Vorschlag subsidiaritätskonform sei, aber andererseits den Vorschlag fallen gelassen. Sie antizipierte, dass die Einwände der Parlamente ansonsten im Rat und im Europäischen Parlament aufgegriffen würden. In diesem Sinne ist das Instrument als Frühwarnsystem für die Kommission zu bezeichnen, da sie hierdurch ihre Rolle als Politikgestalter effektiver gestalten kann. Im Rahmen ihrer Folgenabschätzung ist der Stellenwert des Subsidiaritätskriteriums ausgebaut worden.

Im Fall der zweiten Gelben Karte hält die Kommission an ihrem Vorschlag fest. Dies lässt sich nicht zuletzt mit der primärrechtlichen Fundierung des EPPO-Vorschlags begründen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass einige Staaten im Rahmen der „verstärkten Zusammenarbeit“ vorangehen können und Opt-outs möglich sind bzw. schon angekündigt wurden (von Großbritannien, Dänemark und Irland). Inwiefern aufgrund der Subsidiaritätseinwände die Kommission den Vorschlag nun substantiell ändert, bleibt abzuwarten.

Einen letzten Punkt kann ich hier nur knapp anreißen: In vielen Regionalparlamenten mit Gesetzgebungsbefugnissen gab es rechtliche und institutionelle Reformen wie wir nicht zuletzt aus einer Studie des Ausschuss der Regionen wissen.⁵ Je nach innerstaatlichen Strukturen und Vorgaben können die Regionalparlamente mal unabhängiger agieren, mal eher vermittelt über die zweiten

Kammern. Wie hoch die Zahl der Subsidiaritätseinwände von Seiten der Regionalparlamente ist, darüber gibt es keine verlässlichen Daten. Die Berichte der Kommission behandeln nur die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten. Und in den Berichten und Stellungnahmen der nationalen Parlamente sind ebenfalls nicht unbedingt Hinweise auf die Regionalparlamente enthalten (z.B. in den Zusammenstellungen des Bundesrats zu den Subsidiaritätsrügen). Die Webseite REGPEX ist nicht allein auf die parlamentarische Kooperation beschränkt und auch nicht alle 74 Regionalparlamente beteiligen sich daran. Insofern wäre hier eine Darstellung wünschenswert, welche die Rolle der Regionalparlamente sichtbar macht. Fallstudien zu einzelnen Ländern verdeutlichen, dass viele Regionalparlamente umfangreiche Aktivitäten entfaltet haben und im Frühwarnsystem sehr aktiv sind.

3. Empfehlungen

Ich will mit einigen knappen Bemerkungen und Empfehlungen schließen. Ich gehe davon aus, dass wir in Zukunft vermehrt gelbe Karten sehen werden, denn durch das Instrument wird bei allen Beteiligten die Sensibilität gegenüber dem Subsidiaritätsprinzip erhöht, und das ist gut so. Erste pessimistische Prognosen über die Schwäche des Instruments (bloßer „Papiertiger“) sind vorschnell gewesen. Gleichwohl werden gelbe und erst recht orangene Karten in Relation zu der großen Zahl an EU-Legislativvorschläge auch künftig eine Ausnahme bleiben – auch das ist gut so.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zwischen den Parlamenten große Unterschiede bestehen hinsichtlich ihres politischen Willens zur Subsidiaritätskontrolle und ihrer Interpretation des Subsidiaritätsprinzips (eher als politisches oder legalistisches Instrument). Hier besteht zumindest Diskussionsbedarf über Leitlinien. Die umfangreichen Aktivitäten des Ausschuss der Regionen zur Subsidiaritätskontrolle haben hier eine wichtige Funktion und die Bündelung von Maßnahmen ist sehr zu begrüßen.

Aber auch die politische und administrative Fähigkeit der Parlamente, dieses Instrument zu nutzen, differiert. Für den Erfolg sind die Binnenstrukturen der Parlamente zur Informationsverarbeitung, zum prä-legislativen Monitoring und zu den innerparlamentarischen Entscheidungsprozessen ebenso bedeutsam wie externe Faktoren (z.B. gutes Timing). Die nationalen (aber auch die regionalen) Parlamente werden durch das Frühwarnsystem angeregt, ihren europapolitischen Gestaltungsauftrag und ihre Kontrollrechte ernst zu nehmen – und zwar auf regionaler, nationaler und auf EU-Ebene. Beachtlich ist zudem das starke Engagement zahlreicher sog. Zweiter Kammern. Sie erfahren nun europapolitisch eine, wie ich meine, nicht ganz unproblematische Aufwertung.

Der enge Zeitrahmen von 8 Wochen erweist sich teilweise als Problem – gerade für die Regionalparlamente; in einigen Fällen sind begründete Stellungnahmen erst nach der offiziellen Frist

bei der Kommission eingegangen. Eine Verlängerung der Prüffristen auf 10 bis 12 Wochen würde hier Abhilfe schaffen und wäre hinnehmbar.

Für den Erfolg des Instruments ist zudem eine effektive interparlamentarische Kooperation wichtig. Inwiefern Parlamente als komplexe Organisationen hierzu in der Lage sind, wird unterschiedlich beurteilt. Probleme entstehen insbesondere für ressourcenarme Parlamente, wozu tendenziell auch die Regionalparlamente gehören. Kooperation ist auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Formaten sinnvoll und nötig. Neben der COSAC etablieren sich weitere formelle und informelle Foren. Durch deren Vervielfältigung kann eine neue Unübersichtlichkeit und Überdehnung entstehen. Diese Gefahr besteht umso mehr, wenn die Gegenstände der Subsidiaritätskontrolle möglicherweise künftig auf den nicht-legislativen Bereich ausgeweitet oder um eine sog. „grüne Karte“ zur Gesetzesinitiierung ergänzt werden. Die nationalen Parlamente sollten hier nicht mit Aufgaben überfrachtet werden. Zudem möchte ich daran erinnern, dass in den parlamentarischen Regierungssystemen der Mitgliedstaaten die Trennung zwischen Parlament und Regierung letztlich eine künstliche ist.

Ferner ist zu bedenken, dass das Subsidiaritätsinstrument im Zusammenspiel mit dem politischen Dialog wirksam wird. Gerade in der Ergänzung sehe ich eine Chance für eine umfängliche Parlamentarisierung von EU-Politik. Während das eine Instrument stärker agendagestaltend wirken könnte, ist das andere ein reines Kontrollinstrument.

Zu bewerten, inwiefern die Legitimation der EU-Politik verbessert wird, ist nicht zuletzt eine Frage des demokratiethoretischen Standpunkts. Repräsentativdemokratische Positionen sehen hier insgesamt positive Entwicklungen. Denn nationale Parlamente können nun zu Mitgestaltern der EU-Politik werden, wodurch sich – so die Hoffnung – die Qualität der Beratung und der Politikergebnisse verbessert. Leiden muss allerdings die sog. „Throughput-Legitimation“, die sich an den Kriterien Transparenz politischer Prozesse und Zurechenbarkeit von Entscheidungen orientiert. Denn durch die Subsidiaritätskontrolle wird der Politikprozess im Mehrebenensystem zweifelsohne komplexer. Und dies hat durchaus problematische Folgen für die Kommunikation über EU-Politik mit den Bürgerinnen und Bürgern.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Anmerkungen

¹ 12 begründete Stellungnahmen mit insgesamt 19 Stimmen aus zwölf Mitgliedstaaten: Belgien, Dänemark, Frankreich, Finnland, Großbritannien, Lettland, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Schweden und die Niederlande; s. Ian Cooper (2013): *A Yellow Card for the Striker: How National Parliaments Defeated EU Strikes Regulation*, Vortrag präsentiert auf der Konferenz der European Union Studies Association, Baltimore, MD, 9.-11. Mai 2013, Internet: http://www.euce.org/eusa/2013/papers/12g_cooper.pdf

-
- ² Zypern, Tschechische Republik, Frankreich, Großbritannien, Irland, Malta, die Niederlande, Rumänien, Slowenien, Schweden und Ungarn.
- ³ Daten der Subsidiaritätskontrolle im nationalen Parlament: NL/Tweede Kamer: 18.7./17.10.2013; NL/Senate: 11.9./15.10.2013; Rumänien: 11.9.2013; Schweden: 17.9./24.10.2013; Ungarn: 2.10.2013; Malta: 7.10.2013; Irland: 24.10.2013; Zypern: 27.9./18.10.2013; UK/HoL: 12.9./22.10.2013; UK/HoC: 11.9.2013; Slowenien: 25.10.2013; Deadline für begründete Stellungnahmen: 28.10.2013.
- ⁴ Ein Treffen der Vorsitzenden der EAC im Rahmen der COSAC fand vor dem Beginn des EWM-Periode am 7./8. Juli 2013 statt und ein COSAC-Plenartreffen am Ende dieser Periode (27.-29.10.2013).
- ⁵ Eine aktualisierte Fassung der ursprünglichen Studie von 2009 zur Rolle der Regionalparlamente im Frühwarnsystem ist vom Ausschuss der Regionen im November 2013 publiziert worden. Für eine Analyse der deutschen Situation s. Gabriele Abels (2013): Adapting to Lisbon: Reforming the role of German *Landesparlamente* in EU Affairs, *German Politics* 22 (4), S. 353-378.