

POLICY BRIEF

Juli 2019

Daniel Schade

Das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen

Kontext, Bedeutung und vier Herausforderungen

Bislang wurde die deutsch-französische Freundschaft von den Regierungen geprägt. Das bilaterale Parlamentsabkommen vom März 2019 erweitert sie nun um eine parlamentarische Dimension. Es zeigt innovative Wege auf, wie nationale Parlamente in der EU enger miteinander zusammenarbeiten und damit der Exekutive im Kampf um Einfluss Paroli bieten könnten. Das Format birgt jedoch gleichzeitig das Risiko, dass zwar eine Kooperationsstruktur geschaffen wird, diese jedoch nicht mit Leben gefüllt werden kann.

In diesem Policy Brief analysiert Visiting Fellow Daniel Schade den Kontext und die Bedeutung des Abkommens sowie vier Herausforderungen, die seinen Erfolg verhindern könnten.

Kurzgefasst

Seine Empfehlung an die Parlamente ist:

- die Zusammenarbeit institutionell in der parlamentarischen Arbeit in Frankreich und Deutschland zu verankern,
- der Asymmetrie zwischen Assemblée Nationale und Bundestag Rechnung zu tragen,
- die unterschiedliche Dynamik in den politischen Arenen beider Länder zu berücksichtigen und
- das gesamte Vorhaben in den europäischen Kontext einzubetten.

Einleitung

Am 22. Januar 2019 wurde der neue „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration“ im Krönungssaal des Aachener Rathauses durch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und den französischen Präsidenten Emmanuel Macron feierlich unterzeichnet. Dieser „Aachener Vertrag“ hat zum Ziel, die **enge Kooperation** beider Länder zu vertiefen und zu modernisieren. Durch dessen Unterzeichnung am 56. Jahrestag der Begründung der deutsch-französischen Zusammenarbeit durch den ursprünglichen „Elysée-Vertrag“ (eigentlich „Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit“) ergänzt dieser die seit 1963 bestehenden Kooperationsmechanismen des Ursprungsvertrags.

Vor Bekanntgabe des Termins zur Verabschiedung des Aachener Vertrags durch die Regierungen beider Länder hatten bereits die Parlamente beider Staaten geplant, diesen symbolischen Tag zur feierlichen Verabschiedung eines deutsch-französischen Parlamentsabkommens zu nutzen. Nach der Ankündigung durch die Regierungen wurde der Termin zur Unterzeichnung des Parlamentsabkommens jedoch – zum Unmut der ParlamentarierInnen – verschoben¹. Auch wenn die feierliche Unterzeichnung des Parlamentsabkommens und die erste Sitzung einer dadurch geschaffenen deutsch-französischen Parlamentarischen Versammlung am 25. März 2019 durch diese Terminverschiebung weniger öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zog, so ist dieses Abkommen dennoch eine **Innovation** in den deutsch-französischen Beziehungen und für die Kooperation zwischen Parlamenten im Allgemeinen.

Die Besonderheit des Abkommens ergibt sich sowohl aus dessen **ungewöhnlichem Format** als Kooperationsvereinbarung zwischen zwei Legislativen, als auch aus der Schaffung eines starken **institutionellen Sockels** für die zukünftige Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten. Dieser innovative Charakter des Abkommens und sein Fokus auf institutionelle und damit formelle Fragen der Zusammenarbeit bergen jedoch auch gewisse Risiken. Insbesondere könnte die starke Formalisierung der Beziehungen zwischen beiden Parlamenten eine möglichst

flexible und spontan notwendig werdende Kooperation einschränken, ohne jedoch Unterschiede in der parlamentarischen Arbeit in beiden Ländern zu überwinden. Zum Gelingen der Umsetzung des Parlamentsabkommens müssen sich die beteiligten Akteure daher aller Chancen und Risiken, die mit einer solchen parlamentarischen Zusammenarbeit einhergehen, bewusst sein.

„Der innovative Charakter des Abkommens und sein Fokus auf institutionelle Fragen der Zusammenarbeit bergen jedoch auch Risiken.“

Der Versuch, den Austausch zwischen beiden Parlamenten zu intensivieren, reiht sich in eine neue Tendenz der **zunehmenden Aktivität von Parlamenten** auf dem internationalen Parkett ein. Häufig sollen solche Aktivitäten dazu dienen, der Dominanz nationaler Regierungen in der internationalen Politik etwas entgegenzusetzen. Anfangs konnten vor allem Regierungen ihre Macht durch eine Internationalisierung politischer Prozesse wie auch im Prozess der europäischen Integration gegenüber den sie kontrollierenden Parlamenten ausbauen. Mit der Zeit konnten sich jedoch Parlamente mehr und mehr behaupten.² Im Rahmen der EU wurden beispielsweise die Kompetenzen des Europäischen Parlaments nach und nach ausgeweitet, und seit dem Vertrag von Lissabon wurde auch nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedsstaaten ein Mitspracherecht im Gesetzgebungsprozess der EU eingeräumt.³ Schließlich wurden auch durch die Etablierung Interparlamentarischer Konferenzen in der EU Möglichkeiten für Abgeordnete geschaffen, sich untereinander auszutauschen.⁴ Das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen stellt letztlich im Kontext dieses Gesamtprozesses einen weiteren Schritt dar.

Dieses Policy Brief zeichnet daher die Entstehungsgeschichte des Parlamentsabkommens nach, analysiert dessen Inhalte – insbesondere die Schaffung einer neuen Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung

1. Daniel Brössler und Nico Fried, „Merkel Irritiert Den Bundestag“, *Süddeutsche Zeitung*, 11. Januar 2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/lysee-vertrag-merkel-macron-1.4283308>.

2. Ben Crum und John Erik Fossum, „Introduction“, in *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics*, ed. Ben Crum und John Erik Fossum (Colchester: ECPR Press, 2013), 1–14.
3. Ian Cooper, „A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon“, *West European Politics* 35, no. 3 (May 1, 2012): 441–65, <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665735>.
4. Diane Fromage, „A Comparison of Existing Forums for Interparliamentary Cooperation in the EU and Some Lessons for the Future“, *Perspectives on Federalism* 10, no. 3 (2018): 1–27.

— und weist schließlich auf die **Herausforderungen** hin, die mit der Umsetzung des Abkommens einhergehen. Diese sind insbesondere:

- die Zusammenarbeit institutionell in der parlamentarischen Arbeit in Frankreich und Deutschland zu verankern,
- der Asymmetrie zwischen Assemblée Nationale und Bundestag Rechnung zu tragen,
- die unterschiedliche Dynamik in den politischen Arenen beider Länder zu berücksichtigen und
- das gesamte Vorhaben in den europäischen Kontext einzubetten.

Sollte es beiden Parlamenten gelingen, die Inhalte des Abkommens erfolgreich umzusetzen, so könnte sich dieses als neues Modell der Zusammenarbeit zwischen Parlamenten in der EU entwickeln.

Das Parlamentsabkommen im Kontext der erneuerten deutsch-französischen Freundschaft

Die Entwicklung des Deutsch-Französischen Parlamentsabkommens ist Teil einer intensiven Phase in den deutsch-französischen Beziehungen, die mit der Sorbonne-Rede des französischen Staatspräsidenten Macron am 26. September 2017 begann und mit der Unterzeichnung des Aachener Vertrags am 22. Januar 2019 ihren vorläufigen Höhepunkt fand. Als zwischen beiden Regierungen abgeschlossener völkerrechtlicher Vertrag enthält dieser – genau wie der ursprüngliche Elysée-Vertrag – keine die Parlamente betreffenden Klauseln. Die durch das später verabschiedete Parlamentsabkommen gestärkte parlamentarische Komponente der Kooperation beider Staaten stellt daher einen notwendigen Begleitaspekt der intensivierten Kooperation beider Regierungen dar.

Die parallele Verhandlungsphase des Aachener Vertrags und des Parlamentsabkommens war, wie im Folgenden dargestellt, durch zahlreiche **symbolträchtige Momente** in den deutsch-französischen Beziehungen geprägt.

Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten war die politische Zusammenarbeit während dieses Zeitraums jedoch nicht immer einfach. Diese Phase unterscheidet sich somit nicht grundlegend von den Verhandlungen des ursprünglichen Elysée-Vertrags, die ebenfalls von großer Symbolik, aber auch schwerwiegenden Differenzen geprägt waren.⁵

Ausgangspunkt der letztlich zum **Aachener Vertrag** und zum diesen begleitenden Parlamentsabkommen führenden Aktivitäten war die programmatische Rede zur Europapolitik des damals neu gewählten französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron im September 2017 an der Sorbonne-Universität in Paris.⁶ Kernelement dieser Rede waren tiefgreifende Vorschläge zur Reform der Europäischen Union, unter anderem in Bezug auf deren Institutionen sowie eine fortschreitende Integration in weiteren Politikbereichen. Zugleich betonte die Rede die Notwendigkeit, diese Prozesse durch einen am „Pioniergeist“ des Elysée-Vertrags angelehnten deutsch-französischen Impuls anzustoßen. In der Vorstellung des französischen Präsidenten sollte eine neue Partnerschaft zwischen beiden Ländern die Grundlage dafür bilden. Dies wiederum könne durch Verabschiedung eines neuen Kooperationsvertrags zum 55. Jubiläum des Elysée-Vertrags am 22. Januar 2018 erreicht werden. Macron unterstrich somit den Gedanken, dass die deutsch-französische Aussöhnung nach dem Zweiten Weltkrieg und die darauf folgende Kooperation beider Staaten bis heute einen unverzichtbaren **Motor der europäischen Integration** bilden.

Der beidseitige Wille zur Erneuerung der deutsch-französischen Beziehungen wurde daraufhin über das Jahr 2018 hinweg durch zahlreiche symbolische Handlungen unterstrichen. So wurde die Zeremonie zur Erinnerung an den Waffenstillstand am Ende des Ersten Weltkriegs in Compiègne am 10. November durch den französischen Präsidenten und Bundeskanzlerin Angela Merkel gemeinsam begangen. Auch hielt Angela Merkel bei der Übergabe des Karlspreises an Emmanuel Macron im Krönungssaal des Aachener Rathauses am 10. Mai die Laudatio. Dieser Preis ehrt jedes Jahr Persönlichkeiten

5. Ulrich Pfeil, „Zur Bedeutung Des Élysée-Vertrags“, Aus *Politik Und Zeitgeschichte (APuZ)*, no. 1–3 (2013): 3–8.

6. Emmanuel Macron, „Rede von Staatspräsident Macron an Der Sorbonne: Initiative Für Europa“, Deutsche Fassung (Berlin: Französische Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 2017), https://de.ambafrance.org/IMG/pdf/macron_sorbonne_europe_integral.pdf?23641/4be243b705d8068173926eeb032184acc4a1f073.

oder Institutionen, die sich um die europäische Einigung verdient gemacht haben. Den vorläufigen Höhepunkt dieser deutsch-französischen Symbolpolitik bildet die Unterzeichnung des neuen Vertrags über die deutsch-französische Zusammenarbeit am 22. Januar 2019 an gleicher Stelle.

Diese Symbole konnten jedoch nicht über **politische Differenzen** im deutsch-französischen Verhältnis hinwegtäuschen, die auch den Prozess bis zur Unterzeichnung des Aachener Vertrags maßgeblich beeinflussten. Aufgrund der komplexen und langen Regierungsbildung in Deutschland nach der Bundestagswahl 2017 blieb eine deutsche Antwort auf Macrons Pläne zur Reform der EU lange aus. Die darauf folgende Erklärung von Meseberg vom 19. Juni 2018 machte deutlich, dass in zentralen Punkten – wie etwa zur Reform der Eurozone – große Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Seiten bestanden und immer noch bestehen.

„Die Symbolpolitik konnte jedoch nicht über politische Differenzen im deutsch-französischen Verhältnis hinwegtäuschen, die auch den Prozess bis zur Unterzeichnung des Aachener Vertrags maßgeblich beeinflussten.“

Auch die Ausarbeitung des Aachener Vertrags wurde durch die lange Regierungsbildung in Deutschland und politische Meinungsverschiedenheiten zwischen den maßgeblichen Akteuren beeinflusst. So hatte Macron in seiner Sorbonne-Rede kurz nach der Bundestagswahl 2017 eigentlich dazu aufgerufen, einen neuen deutsch-französischen Vertrag bereits zum 55. Jubiläum des Elysée-Vertrags am 22. Januar 2018 zu unterzeichnen. Durch die späte Regierungsbildung in Deutschland rückte dieses Ziel jedoch in weite Ferne und so wurde dieses Jubiläum ersatzweise durch eine „**Gemeinsame Resolution**“ des Bundestags und der Assemblée Nationale gefeiert.⁷ Im Bundestag wurde diese Erklärung von allen Fraktionen außer der AfD und der Linken gemeinsam eingebracht und beschlossen. In Frankreich waren für

die Debatte und Abstimmung zwar relativ wenige Abgeordnete anwesend,⁸ jedoch wurde diese von allen Fraktionen außer der extremen Rechten und Linken getragen. Die Verabschiedung der Gemeinsamen Resolution stellte letztlich einen notwendigen und symbolischen Zwischenschritt auf dem Weg zur Unterzeichnung des Aachener Vertrags dar, da diese beide Länder dazu aufrief, binnen Jahresfrist einen neuen Kooperationsvertrag auszuarbeiten. In der Resolution wurden auch wichtige Themen und Inhalte für die Zukunft benannt. Gefordert wurden etwa die Schaffung eines gemeinsamen **deutsch-französischen Wirtschaftsraums** durch eine Anpassung des Unternehmensrechts auf beiden Seiten des Rheins, eine engere Kooperation von Gebietskörperschaften in Grenzregionen oder die Schaffung eines gemeinsamen Investitionsfonds für Künstliche Intelligenz.

Die Gemeinsame Resolution schuf ebenfalls die Grundlage zur Einberufung einer **Deutsch-Französischen (parlamentarischen) Arbeitsgruppe**, welche einerseits den intergouvernementalen Prozess zum neuen Deutsch-Französischen Freundschaftsvertrag zwischen den Regierungen parlamentarisch begleiten und andererseits das ebenfalls in der Gemeinsamen Resolution geforderte Deutsch-Französische Parlamentsabkommen ausarbeiten sollte. Die Verabschiedung dieses Abkommens durch beide Parlamente war ursprünglich für den 22. Januar 2019, also den 56. Jahrestag des Elysée-Vertrags, vorgesehen. Somit hätten die Parlamente wie bereits im Vorjahr den Feierlichkeiten zur deutsch-französischen Freundschaft einen Inhalt gegeben. Letztlich wurde dieser Termin aber aufgrund der sehr späten Ankündigung beider Regierungen, den Aachener Vertrag am selbigen Tag unterzeichnen zu wollen, zugunsten der Regierungen verschoben.

7. Deutscher Bundestag, „Für Einen Neuen Elysée-Vertrag - Die Rolle Der Parlamente In Der Deutsch-Französischen Zusammenarbeit Stärken - Gemeinsame Resolution von Assemblée Nationale Und Deutschem Bundestag Zum 55. Jahrestag Des Élysée-Vertrags Am 22. Januar 2018“ (Berlin: Deutscher Bundestag, 22. Januar 2018), https://www.bundestag.de/blob/537270/a0aac9a1ba8b4ea2867ecb6e9faa1f35/traite_elysee_resolution-data.pdf.

8. Ouest France, „Traité de l'Élysée. Polémique Sur La Faible Mobilisation Dans l'hémicycle“, *Ouest France*, 23. Januar 2018, <https://www.ouest-france.fr/politique/institutions/assemblee-nationale/traite-de-l-elysee-polemique-sur-la-faible-mobilisation-dans-l-hemicycle-5518838>.

Parlamente als neue Akteure der deutsch-französischen Zusammenarbeit

Der **Elysée-Vertrag von 1963**⁹ zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik bildet die bisherige Grundlage der Zusammenarbeit beider Staaten. Der Vertrag sieht etwa regelmäßige Treffen der beiden Staats- und Regierungschefs sowie der Außenminister vor. Auf Arbeitsebene werden durch den Vertrag zudem zahlreiche Kontakte zwischen einzelnen Ministerien, den Botschaften und anderen relevanten Institutionen etabliert. Durch dieses Format sollte eine Kooperation insbesondere in Fragen der Außenpolitik, der Verteidigung sowie der Bildung und Forschung etabliert werden. Der damals noch relativ am Anfang befindliche Prozess der europäischen Integration wurde dabei lediglich als Teil der außenpolitischen Kooperation besprochen.

Der Elysée-Vertrag bildet bis heute eine **wichtige Grundlage** für die nun sehr engen Beziehungen beider Staaten, die sowohl durch beide Regierungen als auch durch zahlreiche andere öffentliche und zivilgesellschaftliche Akteure getragen wird. Die Tatsache, dass der erste Antrittsbesuch neuer Regierungsmitglieder in beiden Staaten nun traditionell im jeweils anderen Land stattfindet, ist ein Ausdruck des sehr hohen Stellenwertes dieser Beziehung. Die vertragliche Grundlage der Zusammenarbeit hat sich in den darauffolgenden Jahren nur wenig verändert, etwa durch die Unterzeichnung eines Zusatzprotokolls zum Elysée-Vertrag zur Schaffung eines deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrates am Jahrestag der Unterzeichnung des Ursprungsvertrags in 1988 oder die Schaffung des Deutsch-Französischen Ministerrates zum 40. Jubiläum des Elysée-Vertrags in 2003. Diese gemeinsame Sitzung beider Kabinette ersetzt die Gipfeltreffen der beiden Staats- und Regierungschefs und findet alle sechs Monate zumeist abwechselnd in Berlin und Paris statt.

Im Gegensatz zur Vertragsgrundlage der Zusammenarbeit hat sich der Kontext der deutsch-französischen Kooperation durch die **fortschreitende europäische**

Integration radikal gewandelt. Viele der ursprünglich im Rahmen der deutsch-französischen Zusammenarbeit besprochenen Fragen werden heute auf EU-Ebene behandelt. Eine intensive direkte Zusammenarbeit nationaler Ministerien und Behörden innerhalb der EU hat sich auch mit der Zeit etabliert. Es ist somit logisch, dass, wie durch die Gemeinsame Resolution von Januar 2018 gefordert, die zukünftige deutsch-französische Zusammenarbeit mit dem Aachener Vertrag primär im Kontext der europäischen Union gedacht wird und sich auf heute aktuelle Fragen der Wirtschafts-, Außen- und Technologiepolitik konzentriert.¹⁰ Zugleich kann ein überarbeiteter institutioneller Rahmen nicht über bestehende **Meinungs-, Kultur- und Verwaltungsverschiedenheiten** in eben jenen Fragen hinwegtäuschen. In diesem Kontext erscheint die Zusammenarbeit weiterer Akteure, wie beispielsweise der nationalen Parlamente, notwendig, um sich mit diesen Unterschieden vertraut zu machen, diese bei gesetzgeberischen Projekten mitzudenken und wo möglich durch Kompromisse zu überwinden.

„Der Kontext der deutsch-französischen Kooperation hat sich durch die fortschreitende europäische Integration radikal geändert.“

Die durch den Elysée-Vertrag eingeleitete enge Kooperation der Regierungen, Behörden und weiterer Institutionen beider Länder wurde nicht durch Bestimmungen zur Kooperation der jeweiligen nationalen Parlamente begleitet. Ähnlich dem Prozess der europäischen Integration waren weder Assemblée Nationale noch Deutscher Bundestag zunächst formell in die deutsch-französische Zusammenarbeit eingebunden. Diese haben zwar versucht, durch regelmäßig stattfindende Treffen der Deutsch-Französischen Parlamentariergruppe¹¹ oder gemeinsamer Sitzungen der Präsidien einzelner parlamentarischer Fachausschüsse in den deutsch-französischen Beziehungen aktiv zu werden, jedoch fehlten institutionalisierte parlamentarische Kooperationsformate vollständig. Jegliche Zusammenarbeit beider Parlamente

9. Französische Republik und Bundesrepublik Deutschland, „Vertrag Über Die Deutsch-Französische Zusammenarbeit“ (Paris, 1963).

10. Französische Republik und Bundesrepublik Deutschland, „Vertrag Zwischen Der Bundesrepublik Deutschland Und Der Französischen Republik Über Die Deutsch-Französische Zusammenarbeit Und Integration“ (Aachen, 2019), <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2186512/fe6f6dd0ab3f06740e9c693849b72077/190205-aachenervertrag-barrierefrei-data.pdf>.

11. Diese wurde bereits vor dem Elysée-Vertrag in 1959 gegründet und bringt Mitglieder der Parlamente beider Länder zusammen.

war daher durch **informelle und Ad-hoc-Kooperation** geprägt und erfolgte ohne vertragliche Grundlage, die sie stabilisiert hätte.

Das Manko der fehlenden parlamentarischen Kooperation wurde durch den Deutschen Bundestag und die Assemblée Nationale bereits während der Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag des Elysée-Vertrags im Jahr 2013 erkannt und eine engere Zusammenarbeit in einer aus diesem Anlass verfassten **Gemeinsamen Erklärung**¹² beider Parlamente vereinbart. Diese sah unter anderem vor, dass sich die bislang unregelmäßigen Treffen zwischen den jeweiligen Präsidien, relevanten Fachausschüssen und Parlamentariergruppen verstetigen sollten, wobei insbesondere die Ausschüsse für Auswärtige und Europäische Angelegenheiten als relevant angesehen wurden. Die Erklärung sah auch vor, dass gemeinsame Arbeitsgruppen zu relevanten Themen wie Klimawandel eingesetzt, gemeinsame Stellungnahmen zum Beitritt weiterer Länder zur EU ausgearbeitet, sowie gemeinsame Delegationsreisen organisiert werden können. Zudem sollte auch die Zusammenarbeit der einzelnen Fraktionen beider Parlamente gestärkt und die Zusammenarbeit der Parlamentsverwaltungen etwa durch Austauschprogramme für MitarbeiterInnen intensiviert werden. Auch wenn dieses Dokument wichtige Impulse für die Zusammenarbeit beider Parlamente setzte, so fehlte der kurzen Erklärung jedoch weiterhin ein größerer und formeller Rahmen, durch den die Kooperation präziser definiert und institutionell eingebettet wurde.

In diesem Kontext gab die Gemeinsame Resolution vom 22. Januar 2018 einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe aus Mitgliedern beider Parlamente den Arbeitsauftrag, ein deutsch-französisches Parlamentsabkommen auszuarbeiten. Weit detaillierter als die Gemeinsame Erklärung von 2013 legt dieses Dokument dar, warum aus Sicht beider Parlamente zur Erneuerung der deutsch-französischen Partnerschaft auch eine **parlamentarische Dimension** nötig ist und wie diese institutionell aufgestellt werden kann.

Inhaltlich sollte diese parlamentarische Kooperation nicht nur dazu dienen, die gemeinsamen deutsch-französischen Themen zu besprechen, sondern vor allem auch

die **europapolitischen Aktivitäten** beider Parlamente zu bündeln. Vorgesehen war beispielsweise, dass beide Parlamente bei der nationalen Umsetzung von EU-Richtlinien zusammenarbeiten, die Subsidiaritätskontrolle¹³ beider Parlamente vereinheitlichen und die Entwicklung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit¹⁴ in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gemeinsam beobachten sollten. Auch vor formellen Treffen mit anderen Parlamenten, sogenannter Interparlamentarischer Versammlungen im Rahmen der EU und anderer internationaler Organisationen, sollten sich die Delegationen beider Parlamente vorab koordinieren.

Institutionell sollte die Kooperation laut Gemeinsamer Resolution durch die Schaffung bestimmter **Kooperationsformate** fest in der parlamentarischen Arbeit verankert werden. Die Resolution sieht zunächst einmal vor, bereits etablierte Formate wie etwa gemeinsame Sitzungen der Präsidien beider Parlamente oder gemeinsame Ausschusssitzungen zu intensivieren. Zudem sollen periodisch gemeinsame Plenarsitzungen abgehalten sowie ausschuss- und fraktionsübergreifende Koordinierungsmechanismen zur Festlegung gemeinsamer Prioritäten und Arbeitsprozesse etabliert werden. Um die europapolitischen Aktivitäten beider Parlamente zu stärken, sollen die Mitglieder der jeweiligen Europaausschüsse zudem an Sitzungen des Partnerausschusses aktiv teilnehmen können, sowie ein gemeinsamer Rahmen für die Subsidiaritätskontrolle durch die beiden Parlamente entwickelt werden. Insbesondere die Vorschläge für vollkommen neuartige Maßnahmen, wie etwa das Beteiligungsrecht an Ausschusssitzungen im anderen Parlament, sind hierbei innovativ, werfen jedoch teilweise komplexe rechtliche und praktische Fragen auf, da etwa die formale Beteiligung ausländischer Abgeordneter an Ausschusssitzungen bislang nicht in den Parlamentarischen Geschäftsordnungen verankert ist. Solche und ähnliche Fragen konnten – trotz der Konkretisierung

12. Deutscher Bundestag, „Gemeinsame Erklärung von Deutschem Bundestag Und Assemblée Nationale Aus Anlass Des 50. Jahrestags Der Unterzeichnung Des Elysée-Vertrages“, Drucksache 17/12100 (Berlin: Deutscher Bundestag, Januar 2013), https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/42557672_kw04_elysee_erklaerung/210626.

13. Hierbei ist insbesondere das durch den Lissabon-Vertrag geschaffene sogenannte Frühwarnsystem relevant: Die Parlamente der Mitgliedsstaaten werden über EU-Gesetzgebungsverfahren frühzeitig informiert und können der Kommission gegenüber eine vermutete Verletzung des Subsidiaritätsprinzips (also der Kompetenzaufteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten sowie das Prinzip, Entscheidungen immer auf der niedrigsten möglichen politischen Ebene anzusetzen) anmelden. Sollten mehr als ein Drittel der Parlamente solche Bedenken anmelden, muss der Gesetzesentwurf durch die Kommission geprüft werden. Wenn mehr als eine einfache Mehrheit der Parlamente Bedenken äußert, können Rat oder Europäisches Parlament den Entwurf mit einfachen Mehrheiten zu Fall bringen.

14. Die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ bezeichnet die im Lissabon-Vertrag verankerte Möglichkeit der Schaffung gemeinsamer Verteidigungsprojekte durch Gruppen von EU-Mitgliedsstaaten.

der Maßnahmen im Parlamentsabkommen – nicht ausgeräumt werden und bedürfen vermutlich auch der **Anpassung bestehender Geschäftsordnungen** und der parlamentarischen Praxis.

„Insbesondere Vorschläge für vollkommen neuartige Maßnahmen, wie das Beteiligungsrecht an Ausschusssitzungen im anderen Parlament, werfen teilweise komplexe rechtliche und praktische Fragen auf.“

Das Parlamentsabkommen wurde schlussendlich durch die in der Gemeinsamen Resolution erwähnte **Deutsch-Französische Arbeitsgruppe** unter Unterstützung der beiden Parlamentsverwaltungen erarbeitet. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus insgesamt 18 Abgeordneten zusammen, jeweils zur Hälfte besetzt mit Mitgliedern beider Parlamente nach den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen. Diese Abgeordneten kamen unter der Leitung von Sabine Thillaye (*La République en Marche*, LRM), Christophe Arend (LRM) und Andreas Jung (CDU/CSU) regelmäßig zusammen. Gemeinsam begleiteten sie den Prozess der Erarbeitung des Aachener Vertrags. Zu diesem Zweck wurden etwa Anhörungen zur Verbesserung der Kooperation beider Länder in verschiedenen Politikbereichen gehalten und anschließend Positionspapiere hierzu veröffentlicht. Parallel wurde durch die Arbeitsgruppe auf Grundlage der Gemeinsamen Resolution vom 22. Januar 2018 das Parlamentsabkommen ausgearbeitet.

Der Entwurf des Parlamentsabkommens wurde am 14. November 2018 in Paris (und somit weit vor Finalisierung des eigentlichen Aachener Vertrags durch die jeweiligen Regierungen) den Präsidenten beider Parlamente übergeben. Durch die Unterzeichnung des Aachener Vertrags im Januar 2018 wurde die Abstimmung über das Abkommen jedoch in beiden Parlamenten verschoben. Die *Assemblée Nationale* stimmte diesem erst am 11. März 2019, der Bundestag am 20. März 2019 zu. In der *Assemblée Nationale* wurde der Antrag durch eine breite Mehrheit der Abgeordneten und sechs der insgesamt acht Fraktionen getragen. Lediglich die linkspopulistische Fraktion der *La France Insoumise* hat das Abkommen im Vorfeld und in der Plenardebatte kritisiert und letztlich abgelehnt. Zudem äußerte die Fraktion der Kommunistischen Partei Kritik am Abkommen, gab jedoch an, sich

bei der Abstimmung enthalten zu wollen.¹⁵ Im Deutschen Bundestag wurde der Antrag zur Verabschiedung des Parlamentsabkommens durch vier von sechs Fraktionen unterstützt, und eine große Mehrheit der Abgeordneten stimmte dafür. Lediglich die AfD-Fraktion und Die Linke haben das Abkommen kritisiert und letztlich abgelehnt.¹⁶ Das Parlamentsabkommen wurde schließlich am 25. März in der *Assemblée Nationale* in Paris durch die Präsidenten beider Parlamente – Wolfgang Schäuble und Richard Ferrand – feierlich unterzeichnet.

Das Parlamentsabkommen als Basis einer innovativen deutsch-französischen Parlamentarierkooperation

Mit dem deutsch-französischen Parlamentsabkommen betreten Bundestag und *Assemblée Nationale* in vieler Hinsicht Neuland. Auch wenn verschiedene Parlamente weltweit lose Kooperationsabkommen geschlossen haben, so sind diese zumeist allgemeine Willenserklärungen und befassen sich nicht ausführlich mit institutionellen Fragen der Zusammenarbeit.

Das Parlamentsabkommen zeigt die Besonderheiten der Zusammenarbeit nationaler Parlamente im Kontext der europäischen Integration auf. Zwar haben diese insbesondere seit dem Lissabon-Vertrag etwa im Bereich der Subsidiaritätskontrolle gewisse **Mitspracherechte** eingeräumt bekommen, jedoch sorgen die Art der Umsetzung der damit verbundenen Prozeduren¹⁷ und die fehlende Koordinierung zwischen nationalen Parlamenten bisher dafür, dass diese Rechte nicht effektiv wahrgenommen

15. Siehe das Plenarprotokoll und die schriftlichen Stellungnahmen: *Assemblée nationale*, „Compte Rendu Intégral Première Séance Du Lundi 11 Mars 2019“, XVe législature Session ordinaire de 2018-2019 (Paris: *Assemblée nationale*, November 3, 2019), <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2018-2019/20190171.asp>; *Assemblée nationale*, „Livret Proposition de Résolution Relative à La Coopération Parlementaire Franco-Allemande“ (Paris: *Assemblée nationale*, 3. November 2019), [http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/CAE/Livret-AN-Bundestag-2019-versiondefinitive%20\(2\).pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/CAE/Livret-AN-Bundestag-2019-versiondefinitive%20(2).pdf).

16. Deutscher Bundestag, „Stenografischer Bericht 88. Sitzung“, Plenarprotokoll 19/88 (Berlin: Deutscher Bundestag, March 20, 2019), 10385B-10398B, 10400A, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19088.pdf>.

17. Karolina Borońska-Hryniewicz, „From the Early Warning System to a ‘Green Card’ for National Parliaments Hindering or Accelerating EU Policy-Making?“, in *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, ed. Davor Jančić (Oxford: OUP, 2017), 247–49.

werden können. Auch hier setzt das Kooperationsabkommen neue Akzente. Aufgrund dieser Besonderheiten bezeichnet die Deutsch-Französische Arbeitsgruppe das Abkommen selbst als *sui generis*,¹⁸ also einzigartig, was im Folgenden genauer erläutert werden soll.

Zunächst stellt das Format selbst eine Besonderheit dar. Im Gegensatz zu Staaten können Parlamente **keine völkerrechtlich bindenden Verträge** eingehen.¹⁹ Das Abkommen hat daher einen anderen, de facto geringeren, Status als der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Frankreich geschlossene Aachener Vertrag. Die Kürze des Parlamentsabkommens sowie die wenig präzise Formulierung vieler der darin enthaltenen Bestimmungen unterstreichen die Schwierigkeit eines solchen Formats. Dennoch lehnt sich der Aufbau des Abkommens etwa durch seine Gliederung inklusive einer begründenden Präambel an einen internationalen Vertrag an. Zudem unterstreicht die das Abkommen begleitende Symbolik – wie etwa dessen ursprünglich vorgesehene Verabschiedung zum Jahrestag des Elysée-Vertrags – dessen Bedeutung.

„Parlamente können keine völkerrechtlich bindenden Verträge eingehen. Das Abkommen hat daher einen de facto geringeren Status als der Aachener Vertrag.“

Dennoch ist damit zu rechnen, dass sowohl das neue Format der Parlamentarischen Zusammenarbeit als solches als auch einige der konkreteren Bestimmungen des Abkommens in einem **Spannungsverhältnis** zu den derzeitigen Geschäftsordnungen beider Parlamente und deren parlamentarischer Praxis stehen. Eine konsequente Umsetzung vieler der im Abkommen erwähnten Maßnahmen würde eine Überarbeitung der bestehenden Geschäftsordnungen mit sich bringen und Anpassungen etwa in der Arbeit wichtiger Ausschüsse bedürfen. Zudem stellt das Abkommen teilweise **Forderungen an beide Regierungen**, etwa zur frühzeitigen Kommunikation der Inhalte der Deutsch-Französischen Ministerräte an

die Parlamente. Die Umsetzung solcher Elemente hängt letztlich vom Willen beider Regierungen ab, mit ihren jeweiligen nationalen Parlamenten in diesem Bereich zu kooperieren, was aufgrund der vorherigen Exekutivdominanz in der deutsch-französischen Zusammenarbeit nicht unbedingt gegeben ist.

DIE PARLAMENTARISCHE VERSAMMLUNG: EIN NEUES DEUTSCH-FRANZÖSISCHES PARLAMENT?

Kernelement der Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Assemblée Nationale ist gemäß dem Parlamentsabkommen die **Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung**, die zweimal jährlich öffentlich tagt und somit genauso häufig wie die Deutsch-Französischen Ministerräte zusammentritt. Zu ihrer ersten konstituierenden Sitzung kam diese bereits direkt im Anschluss an die Unterzeichnung des Parlamentsabkommens am 25. März 2019 zusammen.

„Elemente des Parlamentsabkommens lassen sich als Versuch deuten, die Dominanz exekutiver Akteure durch eine Stärkung der parlamentarischen Zusammenarbeit einzuschränken.“

Die Gründung einer solchen Versammlung geht über die Ziele der Gemeinsamen Resolution vom 22. Januar 2018 hinaus und ist somit eine der **wichtigsten Innovationen** des Parlamentsabkommens. Die Idee der Gründung einer solchen Versammlung ist dem ursprünglichen Europäischen Parlament bis zur Einführung der Europawahlen im Jahr 1979 nicht unähnlich. Anstelle der Gründung eines tatsächlichen Parlamentes mit Kompetenzen in allen Bereichen der deutsch-französischen Zusammenarbeit, setzt sich die Versammlung aus Abgeordneten beider nationaler Parlamente zusammen, deren Legitimität als VolksvertreterInnen durch nationale Wahlen bereits gegeben ist. Ähnlich zum ursprünglichen Europäischen Parlament lassen sich auch die anderen Elemente des Parlamentsabkommens als ein Versuch deuten, die sich aus Elysée- und Aachener Vertrag ergebene **Dominanz exekutiver Akteure** in der Kooperation durch eine Stärkung der parlamentarischen Zusammenarbeit einzuschränken. Die Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung hat 100 Mitglieder – jeweils 50 Abgeordnete des

18. Deutsch-Französische Arbeitsgruppe, „Drittes Gemeinsames Positionspapier“ (Berlin: Deutscher Bundestag, Juni 2019), 7, <https://www.bundestag.de/blob/561190/473c87a6bde81ba91851631cba3bb09b/drittes-positionspapier-der-deutsch-franzoesischen-arbeitsgruppe-data.pdf>.

19. Wobei nach Unterzeichnung eines zwischenstaatlichen Vertrags (und so auch beim Aachener Vertrag) zumeist eine Ratifizierung durch die jeweiligen Parlamente nötig ist.

Bundestags und 50 der Assemblée Nationale. Dabei wird durch eine Berücksichtigung der jeweiligen Fraktionsstärken und Mehrheitsverhältnisse die **politische Diversität** beider Parlamente in der Versammlung abgebildet. Auch soll das gesamte Spektrum der parlamentarischen

Arbeit durch eine Mitgliedschaft von FachpolitikerInnen aus möglichst unterschiedlichen Politikfeldern abgedeckt werden. Die tatsächliche Auswahl der Abgeordneten wurde jedoch letztlich den beiden Parlamenten überlassen.

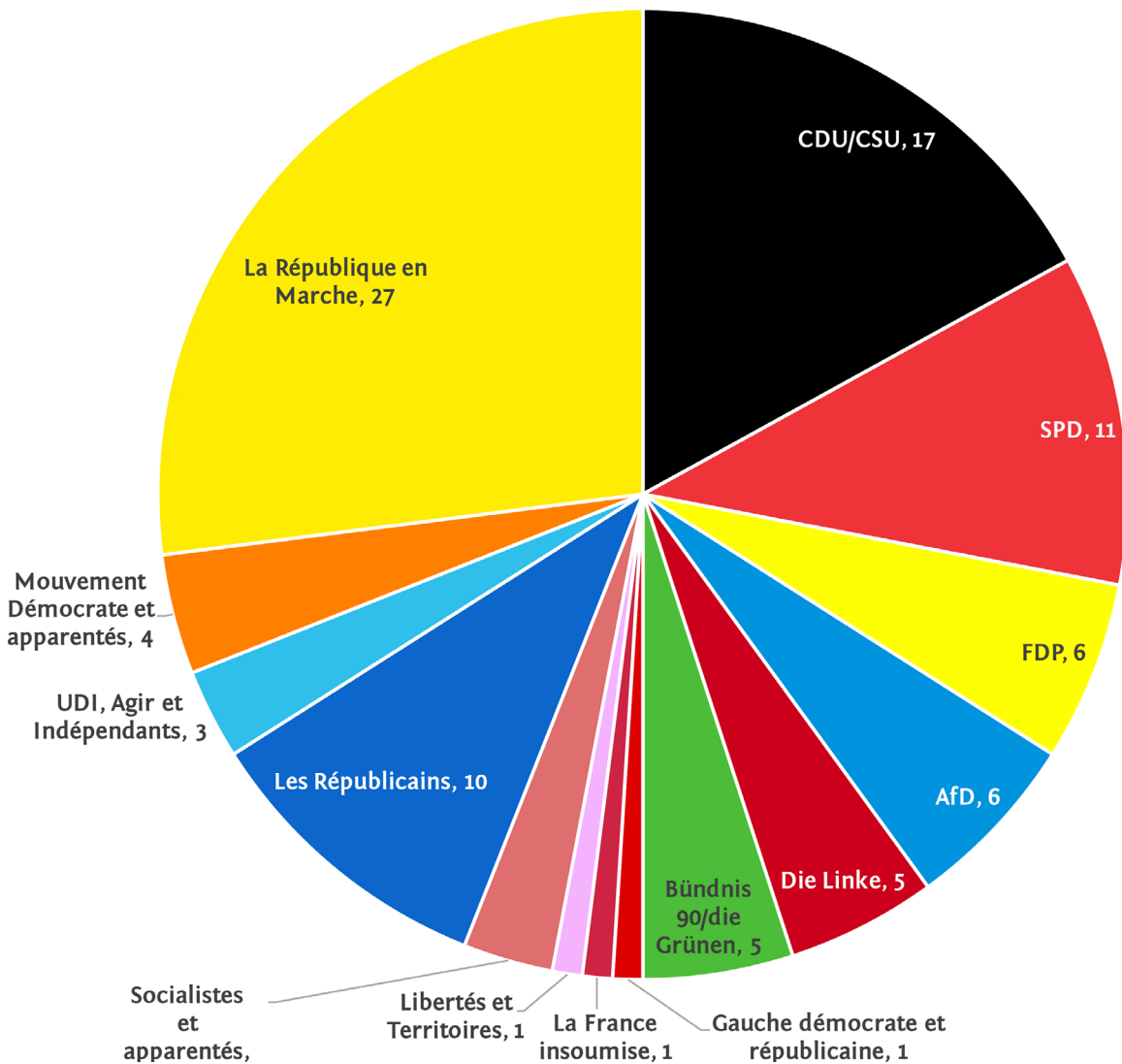


Diagramm 1: Derzeitige Zusammensetzung der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung

Zum Zeitpunkt ihrer Gründung ergab sich somit eine wie in *Diagramm 1* dargestellte Zusammensetzung nach Fraktionen. Trotz ihrer vorherigen Kritik am Parlamentsabkommen nahmen an der konstituierenden Sitzung auch Abgeordnete von *La France Insoumise*, den französischen Kommunisten, sowie der AfD und Die Linke teil. Betrachtet man die Zugehörigkeit der Mitglieder der Versammlung zu verschiedenen Parlamentsausschüssen, so ist es in der Tat gelungen, darin viele Politikfelder durch jeweilige FachpolitikerInnen abzubilden. Die Versammlung bildet mit 34 weiblichen Abgeordneten und somit einer Frauenquote von 34,8% ebenfalls das Geschlechterverhältnis beider Parlamente ab, wobei damit im Vergleich zur Assemblée Nationale Frauen unterrepräsentiert (ca. 40% weibliche Abgeordnete) und im Vergleich zum Bundestag leicht überrepräsentiert sind (ca. 31%).

„Die Versammlung bildet mit 34 weiblichen Abgeordneten und einer Frauenquote von 34,8% das Geschlechterverhältnis beider Parlamente ab.“

Den Vorsitz der Versammlung übernehmen die beiden Parlamentspräsidenten, wobei ein speziell aus der Mitte der Mitglieder gewählter paritätisch besetzter **deutsch-französischer Vorstand** die eigentliche Koordinierung der Sitzungen übernimmt. Die zugrunde liegenden Kriterien einer zwischen beiden Ländern paritätischen Besetzung unter Berücksichtigung aller Fraktionen der beiden Parlamente (8 in der Assemblée Nationale und 6 im Bundestag) sorgt dafür, dass dieser derzeit aus 16 Abgeordneten besteht. Den Vorsitz des Vorstands übernehmen gemeinsam Sabine Thillaye (*La République en Marche*) und Andreas Jung (CDU/CSU), die bereits an der Ausarbeitung des Parlamentsabkommens als Vorsitzende der Deutsch-Französischen Arbeitsgruppe maßgeblich mitgewirkt hatten. Alle Fraktionen sind darin zudem mit jeweils einem Mitglied vertreten, wobei die CDU/CSU und die SPD aufgrund der zwischen beiden Parlamenten paritätischen Besetzung als größte Fraktionen des Bundestags derzeit zwei Mitglieder im Vorstand haben. Neben der Leitung der Parlamentarischen Versammlung ist es auch Aufgabe des Vorstandes, dafür zu sorgen, dass sich die nationalen Parlamente mit den Beschlüssen der Versammlung außerhalb der Versammlung befassen, und

die parlamentarische Zusammenarbeit zu koordinieren. Der Vorstand agiert somit auch als ein Bindeglied, da dieser die Versammlung und das Parlamentsabkommen im parlamentarischen Alltag beider Parlamente verankern soll.

Auch wenn sich dies in der Praxis der Versammlung noch ändern könnte, stellt laut Abkommen das **Verabschieden von Beschlüssen** einen wichtigen Teil der Arbeit der Versammlung dar. Diese sollen den beiden Parlamenten als Grundlage für gemeinsame Erschließungen ähnlich der Gemeinsamen Resolution vom 22. Januar 2018 vorgeschlagen werden können. Der Natur des Abkommens entsprechend lässt sich noch nicht abschätzen, was für eine Rolle solche Beschlüsse in der deutsch-französischen parlamentarischen Zusammenarbeit einnehmen werden. Es steht jedoch fest, „dass die Beschlüsse der Versammlung einen ‚politischen Impuls‘ darstellen und keine Rechtsverbindlichkeit für die beiden Parlamente haben.“²⁰ Somit sind die sich aus dem Abkommen ergebenden Verpflichtungen in Bezug auf die Beschlüsse der Versammlung lediglich politischer und nicht rechtlicher Natur.

Inhaltlich soll der Fokus der Versammlung eine Begleitung des durch die Regierungen bestimmten deutsch-französischen Kooperationsprozesses sein und sich etwa mit der Arbeit des Deutsch-Französischen Ministerrates und der des Deutsch-Französischen Sicherheits- und Verteidigungsrats auseinandersetzen. Darüber hinaus soll jedoch auch die **Europa- und Außenpolitik** der beiden Länder einen Schwerpunkt der Arbeit der Versammlung bilden. Somit sind aufgrund der generell engen Beziehungen zwischen EU-Mitgliedstaaten und der in den beiden Verträgen vereinbarten deutsch-französischen Regierungszusammenarbeit zumindest theoretisch alle Politikfelder betroffen. Schließlich sollen von der Kooperation beider Parlamente auch Initiativen ausgehen, um das jeweilige nationale Recht im Hinblick auf die Forderung nach einem deutsch-französischen Wirtschaftsraum soweit als möglich aneinander anzugleichen.

20. Referat PE2 EU-Grundsatzangelegenheiten, Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion, „Aktueller Begriff Europa: Deutsch-Französisches Parlamentsabkommen“ (Berlin: Deutscher Bundestag, 22. März 2019), <https://www.bundestag.de/resource/blob/630968/fe7bddb8962722bcd524eebef668d05c/parlamentsabkommen-data.pdf>.

INNOVATIONEN IN ALLEN ASPEKTEN DER PARLAMENTARISCHEN ZUSAMMENARBEIT

Neben den Bestimmungen zur Versammlung enthält das Abkommen auch weitere wichtige Punkte, etwa in Bezug auf die Zusammenarbeit der jeweiligen Fachausschüsse. Somit sollen die Arbeit im Hinblick auf die nationale Umsetzung von EU-Richtlinien²¹ synchronisiert und gemeinsame Ausschusssitzungen, Anhörungen und Delegationsreisen ermöglicht werden. Aufgrund der gerade im Bereich der EU-Politik gegebenen notwendigen **Synchronisierung** der Arbeit beider Parlamente ist angedacht, die Kooperation der jeweiligen Ausschüsse für europäische Angelegenheiten noch enger zu gestalten. So soll etwa den Mitgliedern des einen Fachausschusses regulär ermöglicht werden, an den Sitzungen des jeweils anderen teilzunehmen. Auch strebt das Parlamentsabkommen an, einen gemeinsamen Mechanismus zu schaffen, um die EU-Subsidiaritätskontrolle durch das parlamentarische Frühwarnsystem effektiver nutzen zu können. Bislang wird hierbei häufig das notwendige Quorum von nationalen EU-Parlamenten nicht erreicht, was maßgeblich daran liegt, dass diese ihre Bedenken nicht ausreichend untereinander kommunizieren.

„Die Arbeit im Hinblick auf die nationale Umsetzung von EU-Richtlinien soll synchronisiert und gemeinsame Ausschusssitzungen, Anhörungen und Delegationsreisen ermöglicht werden.“

Der weiterhin formulierte Wunsch, den **Austausch** zwischen Abgeordneten, Fraktionen und Verwaltungen stärker als bisher auszubauen, erscheint aufgrund des so besser möglichen Kennenlernens der Arbeit und Personen in der jeweils anderen Institution als ein weiterer wichtiger Aspekt des Abkommens. Eher symbolischer Natur ist hingegen der Wunsch, dass die Delegationen beider Parlamente in interparlamentarischen Versammlungen etwa der NATO oder der OSZE gemeinsam Initiativen einbringen. Dies liegt primär am geringen formellen Stellenwert dieser Institutionen, deren Mehrwert sich zumeist aus dem Knüpfen direkter und persönlicher

Kontakte ergibt.²² Letztlich sind auch die mindestens alle vier Jahre abzuhaltenden gemeinsamen Sitzungen beider Gesamtparlamente als ähnlich symbolische Maßnahme anzusehen, da die weitaus häufiger stattfindende Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung eine kontinuierliche Zusammenarbeit ermöglicht.

Herausforderungen für die erfolgreiche Umsetzung des Parlamentsabkommens

Das innovative Format des Parlamentsabkommens sowie die darin enthaltenen Kooperationsformate sorgen dafür, dass die Umsetzung sowohl für den Bundestag als auch die Assemblée Nationale eine besondere Herausforderung darstellen wird. Nach der bereits erfolgten konstituierenden Sitzung der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung kommt auf diese insbesondere mit der Erarbeitung ihrer Geschäftsordnung noch eine wichtige Aufgabe zu. Besonders wichtig wird es dabei sein, nicht davon auszugehen, dass es immer eine große Mehrheit in beiden Parlamenten gibt, die der deutsch-französischen Kooperation gegenüber so positiv eingestellt ist, wie es heute der Fall ist. Der Erfolg einer Geschäftsordnung der Parlamentarischen Versammlung sowie der Umsetzung der weiteren Bestimmungen des Parlamentsabkommens wird daher daran zu messen sein, wie funktionsfähig die parlamentarische Kooperation im Hinblick auf bestehende und sich womöglich entwickelnde politische und kulturelle Unterschiede zwischen beiden Ländern ist. Im Folgenden werden die wichtigsten Herausforderungen für die Umsetzung des Parlamentsabkommens dokumentiert und, wo möglich, Vorschläge gemacht, wie diese erfolgreich bewältigt werden können.

21. Im Gegensatz zu Regulierungen bedürfen Richtlinien einer eigenen nationalen Umsetzung in den einzelnen Mitgliedsstaaten in Gesetzesform.

22. Daniel Schade, "Improved Cooperation between Parliaments in the EU: What Role for Interparliamentary Conferences?", Policy Brief (Berlin: Das Progressive Zentrum, 2018), <https://www.progressives-zentrum.org/policy-paper-interparlamentarische-konferenzen-eu-reform-2>.

HERAUSFORDERUNG 1: EINE ROBUSTE INSTITUTIONELLE VERANKERUNG ETABLIEREN

Das Parlamentsabkommen selbst stellt in seiner derzeitigen Form letztlich nur eine **Absichtserklärung** der intensivierte Kooperation von Bundestag und Assemblée Nationale entlang bestimmter institutioneller Linien dar. Das Abkommen ist mit seinen an vielen Stellen knappen Formulierungen nur eine allgemeine Grundlage für die zukünftige Kooperation. Die noch durch die Deutsch-Französische Versammlung zu verabschiedende Geschäftsordnung wird daher viele der im Abkommen angesprochenen Aspekte der Kooperation präzisieren müssen. Besonders wichtig ist dabei, nicht vom Status quo parlamentarischer Mehrheiten und einem allgemeinen Willen beider Parlamente zu einer engen Kooperation auszugehen, sondern die Geschäftsordnung so zu verfassen, dass diese auch bei anderen Mehrheitsverhältnissen und Fraktionszusammensetzungen erfolgreich arbeiten kann.

„Besonders wichtig ist, nicht vom Status quo parlamentarischer Mehrheiten und einem allgemeinen Willen beider Parlamente zu einer engen Kooperation auszugehen.“

Es ist beispielsweise notwendig zu präzisieren, welcher Institution es zukommt, die Versammlung einzuberufen. Sollte dies nur durch beide Parlamentspräsidenten gemeinsam geschehen können, ergeben sich gegenseitige **Blockademöglichkeiten** sowie die Möglichkeit eines Zwiespalts zwischen den Parlamentspräsidenten und dem mit der Vorbereitung der Treffen beauftragten Vorstand der Versammlung.

Auch ist derzeit unklar, wie in der Versammlung Beschlüsse beraten und beschlossen werden sollen. Hier könnte etwa auch darüber nachgedacht werden, in Ausschüssen ähnliche Untergruppen der Versammlung zur inhaltlichen Koordinierung zu schaffen. In Bezug auf sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen wird diese Möglichkeit auch bereits von den Abgeordneten diskutiert.²³

Schließlich steht noch die Frage der **Verabschiedung von Beschlüssen** durch die Versammlung im Raum. Sollte es nötig sein, jeweils eine Mehrheit der Abgeordneten beider Parlamente zu erreichen, so würde dies den Status der Versammlung als „reine“ bilaterale Kooperation unterstreichen. Ein auf die Gesamtversammlung bezogenes Mehrheitsverfahren hingegen könnte die transnationale und eine länderübergreifende parteipolitische Logik der Versammlung ähnlich dem Europäischen Parlament stärken. Ersteres scheint – wie in den Parlamentsdebatten vor Verabschiedung des Abkommens deutlich wurde – von der Bundesregierung gewünscht zu sein,²⁴ damit die Beschlüsse der Versammlung nicht gegen eine Mehrheit deutscher Abgeordneter gefasst werden können.

Zudem müssen sowohl die Versammlung selbst als auch viele der anderen Bestimmungen des Abkommens in den Geschäftsordnungen der beiden Parlamente berücksichtigt werden. Für eine konsequente Umsetzung des Abkommens wäre es nötig, eine Befassung mit den Beschlüssen der Versammlung als Entschließungsanträge in den jeweiligen **parlamentarischen Geschäftsordnungen** zu verankern. Auch müsste die im Abkommen vorgesehene Koordinierungsrolle des Versammlungsvorstands in den Geschäftsordnungen des Bundestags und der Assemblée Nationale institutionalisiert werden. Hierbei gilt es auch zu definieren, ob die Koordinierungsrolle hauptsächlich symbolischer Natur ist oder mit besonderen Rechten und Pflichten einhergeht.

Insbesondere die genauen **Teilnahmerechte** der Mitglieder der Europaausschüsse an den Sitzungen des jeweils anderen Europaausschusses müssen definiert und entsprechend in den Geschäftsordnungen umgesetzt werden. Bislang legt das Parlamentsabkommen lediglich fest, dass mit der Teilnahme kein Stimmrecht einhergehen soll. Die derzeitige Formulierung im Parlamentsabkommen lässt jedoch offen, ob dies nur durch ein passives Anwesenheitsrecht umgesetzt wird oder – wie in der Gemeinsamen Resolution gefordert – diese „mitwirkungsberechtigte Mitglieder [...] mit Sitz- und Rederecht“²⁵ werden.

24. Deutscher Bundestag, 10391C; Assemblée nationale, „Compte Rendu Intégral Première Séance Du Lundi 11 Mars 2019.“

25. Deutscher Bundestag, „Für Einen Neuen Elysée-Vertrag - Die Rolle Der Parlamente In Der Deutsch-Französischen Zusammenarbeit Stärken - Gemeinsame Resolution von Assemblée Nationale Und Deutschem Bundestag Zum 55. Jahrestag Des Elysée-Vertrags Am 22. Januar 2018“, 15.

23. Deutscher Bundestag, „Stenografischer Bericht 88. Sitzung“, 10386C.

Um dem ursprünglichen Willen der Resolution gerecht zu werden, wäre somit potentiell eine erhebliche Veränderung der Arbeit der Europaausschüsse notwendig.

HERAUSFORDERUNG 2: **PARLAMENTARISCHE ASYMMETRIEN MITDENKEN UND ÜBERWINDEN**

Ein wichtiger Unterschied zwischen den politischen Systemen Frankreichs und Deutschlands ist die **unterschiedliche Rolle der Parlamente**. So ist im semi-präsidentiellen System Frankreichs der direkt gewählte Präsident die zentrale Institution politischer Macht, dessen Exekutivbefugnisse die der deutschen Bundeskanzlerin übertreffen. Die Assemblée Nationale hat dementsprechend weniger Gestaltungsspielraum. Im deutschen politischen System nimmt dagegen der Bundestag eine weitaus zentralere Rolle ein. So wird auch der oder die BundeskanzlerIn durch diesen gewählt. Diese Asymmetrie limitiert die Möglichkeiten der parlamentarischen Kooperation. Aus diesem Grund ist es besonders wichtig, dass eine **Sensibilisierung** für das politische System des anderen Landes stattfindet, um das Parlamentsabkommen zum Erfolg zu machen.

„Es ist besonders wichtig, dass eine Sensibilisierung für das politische System des anderen Landes stattfindet.“

Dabei ist auch zu beachten, dass die für die Arbeit der Assemblée Nationale zur Verfügung stehenden Ressourcen weitaus geringer sind als die des Bundestags. Dies betrifft sowohl die Ausstattung der Abgeordneten selbst (etwa mit Budgets für Mitarbeiterstellen und Reisekosten) sowie die Fraktionen und die Verwaltung des Parlaments. In Anbetracht dieses Ungleichgewichts sollten im Rahmen der deutsch-französischen Zusammenarbeit **finanzielle und personelle Ressourcen** zur Verfügung gestellt werden, die eine gleichwertige Zusammenarbeit ermöglichen. Geschieht dies nicht, so könnte es problematisch werden, bestimmte Ziele des Abkommens – wie etwa die Kooperation zwischen Ausschüssen durch gemeinsame Anhörungen und Delegationsreisen – mit Leben zu füllen.

Die zukünftige Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Assemblée Nationale wird zwar als Parlamentsabkommen bezeichnet, nimmt aber keinen Bezug darauf, dass die politischen Systeme in Frankreich und Deutschland

über **bikamerale Parlamente** verfügen. Der Bundesrat und der Sénat sind zwar in der öffentlichen Wahrnehmung weniger präsent als die beiden anderen Kammern, spielen jedoch aufgrund ihrer Kompetenzen sowohl für die deutsch-französischen Beziehungen als auch in der europäischen Dimension der angestrebten Zusammenarbeit eine wichtige Rolle.

Für eine erfolgreiche und nachhaltige parlamentarische Zusammenarbeit wäre deshalb eine Kooperation zwischen allen vier Kammern wünschenswert. Trotz der unterschiedlichen Zusammensetzungen, Funktionslogiken und Aufgaben des Sénat und des Bundesrats²⁶ sollten die Vorsitzenden dieser Kammern ebenfalls Kooperationsmöglichkeiten ausloten. Zudem sollten Bundestag und Assemblée Nationale jeweils mit den anderen Kammern ihres Landes in Kontakt stehen und sie über die Arbeit der Deutsch-Französischen Versammlung informieren.

Diese Einbindung der jeweils anderen Kammer ist umso notwendiger, da diese in dem der parlamentarischen **Subsidiaritätskontrolle der EU** zugrunde liegenden Frühwarnsystem jeweils eine Stimme haben. Soll innerhalb der EU also das Quorum eines Drittels aller nationalen Parlamentskammern erreicht werden, damit die Europäische Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag noch einmal prüfen muss, kommt es daher auch auf die beiden nicht am Parlamentsabkommen beteiligten Kammern an. Trotz der durch die unterschiedliche Legitimität beider Kammern möglichen Meinungsverschiedenheiten muss das Einbringen der Perspektive beider Gesamtparlamente daher, wenn möglich, in Erwägung gezogen werden.

Zuletzt stellt auch der Unterschied zwischen dem föderalen politischen System Deutschlands und dem zentralstaatlichen Aufbau Frankreichs eine Herausforderung für den Erfolg des Parlamentsabkommens dar. So sorgt etwa die **Kompetenzverteilung** zwischen der Bundesregierung und den Ländern dafür, dass zahlreiche in Frankreich auf nationaler Ebene geregelte Aufgaben in Deutschland nicht auf bundesstaatlicher Ebene behandelt werden, sodass sich der Bundestag damit nicht befasst. Diese Problematik wird bereits im ursprünglichen Elysée-Vertrag erwähnt und limitiert die mögliche Themensetzung der deutsch-französischen parlamentarischen Zusammenarbeit. Diese Problematik hat somit einen ähnlichen Einfluss wie die

26. Der Bundesrat vertritt die Interessen der Bundesländer, der Sénat die Gebietskörperschaften, wohingegen Bundestag und Assemblée Nationale direkt durch Wählerinnen und Wähler legitimiert werden.

insgesamt geringeren Rechte der Assemblée Nationale und muss bei der Themensetzung der parlamentarischen Kooperation beachtet werden.

HERAUSFORDERUNG 3: EIN VERSTÄNDNIS FÜR UNTERSCHIEDLICHE POLITISCHE DYNAMIKEN ENTWICKELN

Die Arbeit der deutsch-französischen parlamentarischen Kooperation wird letztlich durch die **Wahlzyklen** beider Länder und durch die Neubesetzung der jeweiligen Parlamente bestimmt. Der fünfjährige Zyklus in Frankreich unterscheidet sich dabei vom vierjährigen in Deutschland. Auch unvorhergesehene Entwicklungen wie Neuwahlen sind in der Kooperation zu beachten. Zudem spielen in Deutschland auch die Wahlen in den Bundesländern eine wichtige Rolle. Das führt dazu, dass die Zeitfenster für eine effektive parlamentarische Zusammenarbeit begrenzt sind.

„War es in der Vergangenheit möglich, in anderen europäischen Ländern ein politisches ‚Pendant‘ innerhalb der Parteifamilien zu finden, so ist dies inzwischen kaum mehr der Fall.“

Neben diesen unterschiedlichen Zeithorizonten ist auch der zunehmende Wandel der **traditionellen Parteiensysteme** als Herausforderung für die Kooperation zu bewerten. War es in der Vergangenheit möglich, in anderen europäischen Ländern ein politisches „Pendant“ innerhalb der europäischen Parteifamilien zu finden, so ist dies inzwischen kaum mehr der Fall: In Deutschland sind die traditionellen Volksparteien geschwächt und in Frankreich gab es mit den letzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Jahr 2017 eine radikale Umstrukturierung der Parteienlandschaft.

Darüber hinaus sind die Wahlsysteme in Frankreich und Deutschland sehr unterschiedlich. In Deutschland sind aufgrund des Wahlrechts auch kleinere politische Parteien proportional im Bundestag vertreten. Das Mehrheitswahlrecht für die Assemblée Nationale sorgt zwar für stabile Mehrheiten, jedoch sind kleine Parteien dadurch weniger stark repräsentiert. Gleichzeitig hat die **Aufspaltung der Parteienlandschaft** dafür gesorgt, dass im französischen Parlament derzeit 8 Fraktionen vertreten sind,

von denen die meisten aufgrund ihrer Größe nur wenig politischen Einfluss haben. In der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung zeigt sich die Dominanz großer Fraktionen etwa dadurch, dass *La République en Marche* alleine mehr als ein Viertel aller Mitglieder der Versammlung stellt. In der Versammlung gilt es auch aus diesem Grund über traditionelle Parteifamilien hinweg zu kooperieren, um effektive politische Arbeit zu ermöglichen.

Zudem muss bedacht werden, dass trotz des Kooperationswillens beider Parlamente insbesondere im Bereich der Europäischen Integration und der Außen- und Sicherheitspolitik zwischen politischen Akteuren in beiden Ländern **große Meinungsunterschiede** existieren. So haben im Jahr 2018 Differenzen etwa in Bezug auf die Reform der Eurozone die Zusammenarbeit der Regierungen erschwert. Diese unterschiedlichen Sichtweisen sind natürlich nicht nur auf Regierungsakteure beschränkt, sondern erstrecken sich auch auf die ParlamentarierInnen der Regierungsfractionen.

Auch gibt es über die meisten Parteigrenzen hinweg grundsätzliche Unterschiede zwischen beiden Ländern im Hinblick auf die Prioritäten in der **Außen- und Sicherheitspolitik**. Aufgrund der unterschiedlichen geschichtlichen Entwicklung und der parlamentarischen Kultur wird in Frankreich die Außen- und Sicherheitspolitik weitestgehend als exklusive Aufgabe der jeweiligen Regierung angesehen, wohingegen der Bundestag starke Kontrollrechte besitzt, von denen er auch regelmäßig Gebrauch macht.²⁷ Dies lässt erwarten, dass eine Behandlung von außen- und sicherheitspolitischen Fragen in der Parlamentarischen Versammlung zu einem erheblichen Dissens führen kann.

Daher sollten die neuen Institutionen der deutsch-französischen parlamentarischen Zusammenarbeit insbesondere bei solchen Fragen, in denen ein Konsens zwischen beiden Parlamenten besonders schwierig erscheint, primär dazu genutzt werden, ein **Verständnis für die andere Seite** aufzubauen. Dies kann etwa durch die Organisation regelmäßiger Debatten mit dem Zweck des Informationsaustauschs zu besonders kontroversen Themen — ohne jedoch Beschlüsse fassen zu wollen — bewerkstelligt werden.

27. Daniel Schade, „Limiting or Liberating? The Influence of Parliaments on Military Deployments in Multinational Settings“, *The British Journal of Politics and International Relations* 20, no. 1 (2018): 84–103.

Auf dieser Grundlage ließe sich dann mittel- und langfristig auch hier die Basis für eine bessere Kooperation entwickeln.

HERAUSFORDERUNG 4: DIE DEUTSCH-FRANZÖSISCHE PARLAMENTERISCHE ZUSAMMENARBEIT IN DEN EUROPÄISCHEN KONTEXT EINBETTEN

Die letzte Herausforderung für eine erfolgreiche Umsetzung der hinter dem Abkommen stehenden Ideen ist die Einbettung der deutsch-französischen parlamentarischen Kooperation in den weiteren Kontext der **interparlamentarischen Kooperation innerhalb der EU**. Mit der Zusammenarbeit der nationalen Parlamente der beiden größten Mitgliedstaaten wird eine wichtige Grundlage zur Stärkung dieser Parlamente innerhalb des europäischen politischen Prozesses gelegt. Dennoch darf diese besondere Kooperation von lediglich zwei nationalen Parlamentskammern nicht zulasten einer verbesserten Zusammenarbeit aller nationalen Parlamente innerhalb der EU gehen.

Das Parlamentsabkommen setzt an dieser Stelle an und sieht etwa vor, dass Bundestag und Assemblée Nationale ihre Positionen vor Treffen verschiedener Interparlamentarischer Versammlungen der EU koordinieren sollen und somit – insofern dies möglich ist – eine gemeinsame Position in diesen vertreten. Weitaus wichtiger ist in diesem Kontext jedoch der Versuch, die Kooperation bei der Subsidiaritätskontrolle durch eine erfolgreiche **Nutzung des Frühwarnsystems** zu verbessern.

Dies ist zwar eines der sich aus dem Parlamentsabkommen ergebenden Ziele, jedoch bleibt das Abkommen die Details der Ausgestaltung dieser zukünftigen Kooperation schuldig. Das Parlamentsabkommen formuliert lediglich einen Arbeitsauftrag an beide Parlamente. Ein Erfolg dieses Modells könnte dann als Vorbild für die Zusammenarbeit mit weiteren Parlamentskammern dienen.

Somit würde die deutsch-französische parlamentarische Kooperation in diesem Bereich als **Testfeld** für größere Verbesserungen in der Subsidiaritätskontrolle dienen. Besonders wichtig erscheint hierbei ein Fokus darauf, wie erreicht werden kann, dass nationale Parlamentskammern sich frühzeitig mit EU-Gesetzgebungsverfahren auseinandersetzen, bei anderen Parlamenten möglichst

rasch eventuelle Bedenken anmelden und letztlich eine aktive Nutzung des Frühwarnsystems koordinieren können.

Fazit:

Das Parlamentsabkommen könnte ein Vorbild für die parlamentarische Zusammenarbeit in der EU werden

Das neue Parlamentsabkommen ist in vieler Hinsicht eine innovative Ergänzung der deutsch-französischen Beziehungen und ein wichtiger Baustein für die Kooperation nationaler Parlamente in der EU. Bei einer erfolgreichen Umsetzung könnte das Abkommen eine **Vorbildfunktion** für die interparlamentarische Kooperation einnehmen und eine Grundlage für eine noch tiefergehende Kooperation beider Parlamente bilden.

Es ist daher umso wichtiger, dass das Abkommen – trotz der Schwierigkeiten – konsequent umgesetzt und mit Leben gefüllt wird. Eine erfolgreiche Umsetzung wird gelingen, wenn sich beide Parlamente der Herausforderungen bewusst sind und diese bei der Ausgestaltung der allgemeinen Bestimmungen des Abkommens mitdenken. Im Idealfall könnte so dank dieses Parlamentsabkommens und der damit geschaffenen Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung ein Meilenstein für eine nachhaltige und langfristige Kooperation beider Parlamente gelegt werden. Ein Erfolg dieses Modells könnte dann in einem nächsten Schritt als Modell dafür dienen, wie auch andere nationale Parlamente innerhalb der EU ihre Zusammenarbeit verbessern und damit den Parlamentarismus innerhalb Europas stärken können.

Der Autor



Dr. Daniel Schade ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in European Studies an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und Gastdozent an der Sciences Po Paris. Nach seiner Promotion an der London School of Economics and Political Science (LSE) war er zunächst an der Diplomatischen Akademie Wien als Forscher und Dozent tätig. Bei Das Progressive Zentrum arbeitet er als Visiting Fellow zu Fragen der Europäischen Politikgestaltung sowie der Zukunft des Parlamentarismus.

Dieses Policy Brief ist eine gemeinsame Veröffentlichung von Das Progressive Zentrum und der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist die parteinahe Stiftung der Sozialen Demokratie in Deutschland. Sie orientiert ihre Arbeit an den Grundwerten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Als gemeinnützige Institution agiert sie unabhängig und möchte den pluralistischen gesellschaftlichen Dialog zu den politischen Herausforderungen der Gegenwart befördern.



Das Democracy Lab

Das Democracy Lab ist die Plattform für demokratische Innovationen von Das Progressive Zentrum. Das Lab vernetzt und fördert Projekte, die Herangehensweisen und praktische Lösungsansätze für die Innovation der liberalen Demokratie und die Stärkung politischer AkteurerInnen und Institutionen entwickeln. Die Projekte im Lab sind interdisziplinär und international und werden in Kooperation mit einer Vielzahl von Partnerorganisationen realisiert.



Das Progressive Zentrum

Das Progressive Zentrum ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Think-Tank mit dem Ziel, neue Netzwerke progressiver AkteurInnen unterschiedlicher Herkunft zu stiften und eine tatkräftige Politik für den ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt mehrheitsfähig zu machen. Dabei bezieht Das Progressive Zentrum besonders junge VordenkerInnen und EntscheidungsträgerInnen aus Deutschland und Europa in die Debatten ein. Die Themenschwerpunkte liegen entlang der drei Programmbereiche „Zukunft der Demokratie“, „Strukturwandel“ sowie „Internationale Beziehungen“ mit einem besonderen Fokus auf die europäische Integration und transatlantische Partnerschaft. Die Organisation hat ihren Sitz in Berlin und wirkt darüber hinaus in vielen Ländern Europas (u. a. Frankreich, Polen, Großbritannien) sowie in den USA.



Impressum:

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten von Das Progressive Zentrum auch in Auszügen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Das Progressive Zentrum e.V., 2019

Ausgabe: Juli 2019

V.i.S.d.P.: Dominic Schwickert
c/o Das Progressive Zentrum e.V.
Werftstraße 3, 10577 Berlin

Vorsitzende: Dr. Tobias Dürr, Michael Miebach,
Katarina Niewiedzial
Geschäftsführer: Dominic Schwickert

www.progressives-zentrum.org
mail@progressives-zentrum.org
www.facebook.com/dasprogressivezentrum
twitter: @DPZ_Berlin

Redaktion: Sophie Pornschlegel, Hannah Nicklas,
Vincent Venus
Design: 4S & Collet Concepts
Layout: Daniel Menzel