

### **3. Die politische Infrastruktur**



# Nationale Parlamente

Valentin Kreilinger

Die zentrale Herausforderung für die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten besteht darin, die Kontrollmöglichkeiten über Entscheidungen auf EU-Ebene effektiv zu nutzen. Der Frühwarnmechanismus und der politische Dialog zählen dabei zu den wichtigsten im Vertrag von Lissabon verankerten Instrumenten. Damit ihre Stimme in Brüssel wahrgenommen wird, bringen sich nationale Parlamente auch in die Debatte zur Zukunft der Europäischen Union und im Europäischen Semester ein. In zahlreichen Formaten, unter anderem dem neu geschaffenen Gemeinsamen Parlamentarischen Kontrollausschuss für die Polizeibehörde Europol, kooperieren die nationalen Parlamente außerdem mit dem Europäischen Parlament.

## Subsidiaritätskontrolle und politischer Dialog

Nationale Parlamente können im Rahmen des Frühwarnmechanismus bei Subsidiaritätsbedenken zu einem Gesetzesvorschlag der Europäischen Kommission eine „begründete Stellungnahme“ abgeben. Im Jahr 2017 gingen 52 begründete Stellungnahmen bei der Europäischen Kommission ein, was einen Rückgang gegenüber dem Vorjahr (2016: 65) und eine Stabilisierung auf dem Niveau der Jahre 2010 bis 2016 (durchschnittlich 50 begründete Stellungnahmen) darstellt. Äußern mehr als ein Drittel der nationalen Parlamente solche Bedenken, ist die Hürde für eine gelbe Karte erreicht und die Europäische Kommission muss ihren Vorschlag erneut prüfen. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde diese Hürde insgesamt drei Mal erreicht (2012, 2013 und 2016).

Daneben können nationale Parlamente (allgemeine) Stellungnahmen zu Kommissionsdokumenten oder Politikbereichen, in denen die Europäische Kommission handlungsbefugt ist, abgeben. Die Aktivität im politischen Dialog lag im Jahr 2017 mit 524 Stellungnahmen unter dem Niveau von 2016 (555).<sup>1</sup> Der Durchschnitt der Vorjahre beträgt 488 Stellungnahmen.

*Tabelle 1: Aktivität der nationalen Parlamente im politischen Dialog und im Frühwarnmechanismus (2010–2017)*

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Stellungnahmen im politischen Dialog	353	558	593	533	485	342	555	524
Begründete Stellungnahmen	34	64	70	88	21	8	65	52

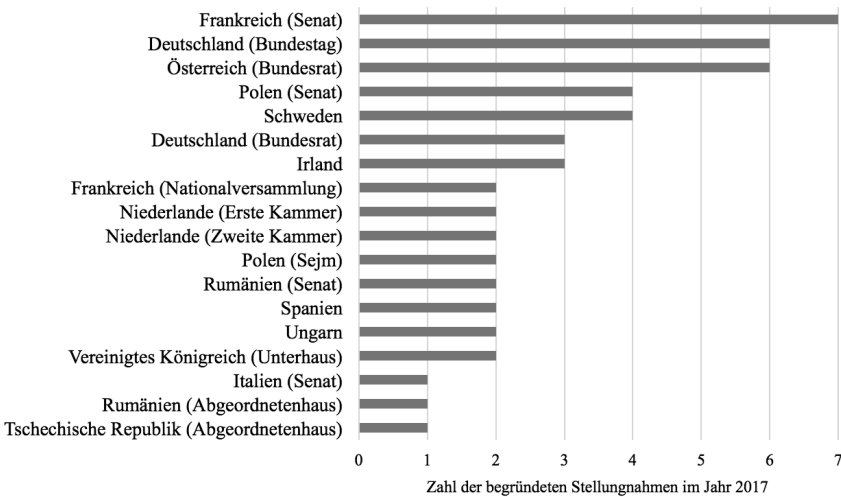
Quelle: Zusammenstellung auf Basis der Jahresberichte der Europäischen Kommission.

Unter den nationalen Parlamenten zeigte sich auch 2017 eine Diskrepanz hinsichtlich der Nutzung des Frühwarnmechanismus. Die fünf aktivsten nationalen Parlamente/Kammern (französischer Senat, Deutscher Bundestag, österreichischer Bundesrat, polnischer Senat

<sup>1</sup> Eigene Berechnungen auf Basis der Jahresberichte der Europäischen Kommission über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den Nationalen Parlamenten.

und schwedischer Reichstag) gaben mit 27 begründeten Stellungnahmen mehr als die Hälfte der 2017 im Frühwarnmechanismus eingereichten begründeten Stellungnahmen (52) ab. Den 18 nationalen Parlamenten/Kammern, die mindestens eine begründete Stellungnahme einreichten, standen 21 nationale Parlamente/Kammern gegenüber, die im Jahr 2017 bei keinem Gesetzesvorschlag der Kommission Subsidiaritätsbedenken äußerten.

Abbildung 1: Begründete Stellungnahmen nationaler Parlamente/Kammern im Frühwarnmechanismus (2017)



Acht Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmungen des Vertrags von Lissabon gab es in den Jahren 2017 bis 2018 eine Reihe von Anstößen zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Rolle nationaler Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle.

So forderten Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei und Ungarn in einer gemeinsamen Erklärung zur Zukunft der EU im Januar 2018 die Weiterentwicklung des Frühwarnmechanismus durch die Einführung einer „roten Karte“, mit der nationale Parlamente Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission blockieren könnten.<sup>2</sup> Sie nahmen damit eine Idee des damaligen britischen Premierminister David Cameron aus dem Jahr 2015 auf.

Das Europäische Parlament befasste sich in seinem Bericht über die Anwendung der die nationalen Parlamente betreffenden Bestimmungen des Vertrags ebenfalls mit der Subsidiaritätskontrolle und stellte fest, „dass die Einführung des Verfahrens der ‚roten Karte‘ in der aktuellen Phase des europäischen Integrationsprozesses nicht absehbar“<sup>3</sup> sei. Es sprach sich jedoch dafür aus, dass die Europäische Kommission eine technische Mitteilungsfrist

2 Visegrad Group: V4 Statement on the Future of Europe, 26.1.2018, abrufbar unter: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2018/v4-statement-on-the-future-of-europe> (letzter Zugriff: 4.6.2018).

3 Europäisches Parlament: Entschließung vom 19. April 2018 zu der Anwendung der die nationalen Parlamente betreffenden Bestimmungen des Vertrags (2016/2149(INI)), Buchstabe R.

im Rahmen des Frühwarnsystems einführen solle, um den Acht-Wochen-Zeitraum zu verlängern.<sup>4</sup>

Die Europäische Kommission setzte ihrerseits bereits Ende 2017 unter der Leitung ihres Ersten Vizepräsidenten Frans Timmermans eine „Task Force für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und ‚Weniger, aber effizienteres Handeln‘“ ein. Diese Task Force sollte dazu beitragen, dass die Europäische Union sich auf „wirklich wichtige Fragen“ konzentriert und Vorschläge unterbreiten, wo es sinnvoll sein könnte, Kompetenzen an die Mitgliedstaaten zurückzugeben.<sup>5</sup> Die Task Force setzte sich aus drei Vertretern der nationalen Parlamente und drei Vertretern des Ausschusses der Regionen zusammen.

### Zukunft der EU und Reform der Wirtschafts- und Währungsunion

In vielen Plenardebatten und Ausschusssitzungen befassten sich die nationalen Parlamente mit der Zukunft der EU. Insbesondere nach der Vorlage des „Nikolaus-Pakets“ durch die Europäische Kommission am 6. Dezember 2017 waren die nationalen Parlamente im Rahmen ihrer Kontrollfunktionen gefordert, die Vorschläge der Europäischen Kommission, unter anderem zur Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen Europäischen Währungsfonds (EWF),<sup>6</sup> zu untersuchen und zu bewerten.

Im Deutschen Bundestag kritisierten die Oppositionsfraktionen Freie Demokraten (FDP), Die Linke und Alternative für Deutschland (AfD) den EWF-Vorschlag und formulierten entsprechende Anträge, unter anderem für begründete Stellungnahmen.<sup>7</sup> Die Bundestagsfraktion bestehend aus der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Christlich-Sozialen Union (CSU) zog laut Medienberichten im April 2018 eine Stellungnahme nach Art. 23 GG in Erwägung.<sup>8</sup> Im weiteren Verlauf der Diskussion erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, dass der EWF „mit den entsprechenden Rechten der nationalen Parlamente“ zwischenstaatlich organisiert sein solle und besprochen werden müsse, wie „Ausgaben [eines Investivhaushalts für die Eurozone] parlamentarisch kontrolliert werden“<sup>9</sup> könnten.

### Europäisches Semester

Die haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozesse im Europäischen Semester werden von nationalen Parlamenten allerdings oft nur unzureichend kontrolliert. Aktuelle Studien kommen zu folgenden Ergebnissen: Trotz der Notwendigkeit demokratischer Legitimation und parlamentarischer Kontrolle von Überwachungsverfahren, insbe-

4 Valentin Kreiling: Strengthening parliamentary voices in the EU’s multi-level system. Jacques Delors Institut – Berlin, Policy Paper, Juni 2018, S. 14.

5 Europäische Kommission: Beschluss des Präsidenten der Europäischen Kommission über die Einsetzung einer Task-Force für Subsidiarität, Proportionalität und „Weniger, aber effizienteres Handeln“, C(2017) 7810, 14. November 2017.

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, KOM(2017)827.

7 Deutscher Bundestag: Antrag der Fraktion Die Linke, Drucksache 19/579; Antrag der FDP-Fraktion, Drucksache 19/582; Antrag der FDP-Fraktion, Drucksache 19/583; Antrag der AfD-Fraktion, Drucksache 19/593.

8 Cerstin Gammelin: Reformeifer abrupt erlahmt, in: Süddeutsche Zeitung, 13.4.2018, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/europaeische-union-reformeifer-abrupt-erlahmt-1.3943218> (letzter Zugriff: 4.6.2018).

9 Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Existenzfragen für Europa, 3.6.2018, S. 2 f.

sondere in der Eurozone,<sup>10</sup> sind im Europäischen Semester die nationalen Parlamente von Nicht-Euroländern am aktivsten.<sup>11</sup> Selbst weitreichende parlamentarische Befugnisse im Europäischen Semester können von nationalen Regierungen aber oft umgangen werden und starke europa- oder haushaltspolitische Kompetenzen bieten ebenfalls keine Gewähr für eine substantielle parlamentarische Beteiligung im Europäischen Semester.<sup>12</sup>

### Interparlamentarische Zusammenarbeit

Im Bereich der Kooperation zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament stellt der Gemeinsame Parlamentarische Kontrollausschuss für die Europäische Polizeibehörde Europol, der im Oktober 2017 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentrat, ein neues Format dar: Jedes nationale Parlament darf bis zu vier Mitglieder für das Gremium benennen; das Europäische Parlament entsendet 16 Mitglieder. Die Aufgabe des Ausschusses besteht in der politischen Überwachung der Tätigkeiten von Europol.<sup>13</sup> Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über die genaue Funktionsweise des neuen Gremiums vertagten die Delegationen die Verabschiedung der Geschäftsordnung. Erst beim zweiten Treffen des Ausschusses im März 2018 konnte eine Einigung über die strittigen Fragen erzielt und die Geschäftsordnung angenommen werden. Sie sieht unter anderem ein Fragerecht und die Einrichtung eines Sekretariats vor.<sup>14</sup>

Auf den Plenarsitzungen der Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires, COSAC) waren schließlich die Brexit-Verhandlungen ein wiederkehrender Tagesordnungspunkt: EU-Chefunterhändler Michel Barnier sprach auf den Treffen im Mai 2017 in Valletta und im November 2017 in Tallinn. Das Europäische Parlament muss dem Austrittsabkommen zustimmen; die nationalen Parlamente haben keine austrittsspezifischen Beteiligungsrechte.<sup>15</sup>

### Weiterführende Literatur

- Katrin Auel: Nationale Parlamente seit Lissabon, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2018.
- Ben Crum: National Parliaments and Constitutional Transformation in the EU, in: *European Constitutional Law Review* 4/2017, S. 817–835.
- Diane Fromage/Ton van den Brink: Democratic legitimation of EU economic governance. Challenges and opportunities for European Legislatures, in: *Journal of European Integration* 3/2018, S. 235–248.
- Maja Kluger Dionigi (Hrsg.): Enhancing parliamentary oversight in the EMU: Stocktaking and ways forward. Think Tank Europa, Kopenhagen 2018.
- Valentin Kreiling: Strengthening parliamentary voices in the EU's multi-level system, Jacques Delors Institut – Berlin, Policy Paper, Juni 2018.
- Olivier Rozenberg: The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges, European Parliament, Study for the AFCO Committee, Brüssel 2017.

---

10 Ben Crum: Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?, in: *Journal of European Public Policy* 2/2018, S. 268–286.

11 Mark Hallerberg/Benedicta Marzitto/Guntram B. Wolff: Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester, in: *Journal of European Public Policy* 2/2018, S. 250–267.

12 Valentin Kreiling: Scrutinising the European Semester in national parliaments: what are the drivers of parliamentary involvement?, in: *Journal of European Integration* 3/2018, S. 325–340.

13 Valentin Kreiling: A watchdog over Europe's policemen. The new Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol, Jacques Delors Institut - Berlin, Policy Paper, Juni 2017.

14 Rules of Procedure of the Joint Parliamentary Scrutiny Group on Europol (Consolidated version 18.3.2018).

15 Valentin Kreiling: Nationale Parlamente, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2017, Baden-Baden 2017, S. 175–178, hier: S. 175 f.