

3. Die politische Infrastruktur

Nationale Parlamente

Valentin Kreiling

Die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten sind, insbesondere seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, zu wichtigen Akteuren im europäischen Mehrebenensystem geworden. Vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 und der anschließenden Neubesetzung der EU-Institutionen gab es im Bereich der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente sowie in der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament eine Reihe von Anstößen und Initiativen zur Fortentwicklung der bestehenden Instrumente.

Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips

Der Frühwarnmechanismus gibt nationalen Parlamenten bei Subsidiaritätsbedenken zu einem Legislativvorschlag der Europäischen Kommission die Möglichkeit der „begründeten Stellungnahme“. Äußern mehr als ein Drittel der nationalen Parlamente Bedenken, ist die Hürde für eine gelbe Karte erreicht und die Kommission muss ihren Vorschlag einer erneuten Prüfung unterziehen. Dies war zuletzt 2016 bei der Überarbeitung der Entsende-richtlinie der Fall. Im Jahr 2018 gingen insgesamt 37 begründete Stellungnahmen von nationalen Parlamenten ein.¹ Gegenüber dem Vorjahr (52 begründete Stellungnahmen) und dem langjährigen Durchschnitt (50) stellt dies einen Rückgang dar.

Im September 2017 hatte Kommissionspräsident Juncker angekündigt, eine „Task Force für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und ‚Weniger, aber effizienteres Handeln‘“ unter Leitung des Ersten Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, einzusetzen. Die aus drei Vertretern nationaler Parlamente und drei Vertretern des Ausschusses der Regionen zusammengesetzte Arbeitsgruppe legte im Juli 2018 ihren Abschlussbericht vor. Darin wird das Konzept der „aktiven Subsidiarität“ entwickelt und unter anderem die Einführung eines gemeinsamen Rasters für die Subsidiaritätsprüfung vorgeschlagen. Die Task Force empfahl außerdem, neben den Monaten Juli und August die üblichen Urlaubs- und Ferienzeiten bei der Berechnung des Acht-Wochen-Zeitraums für die Subsidiaritätsprüfung zu berücksichtigen und diesen im Falle einer Vertragsänderung auf 12 Wochen zu verlängern. Sie fand aber keine Kompetenzen, die die Europäische Union an die Mitgliedstaaten zurückgeben könne.²

Als Reaktion auf den Bericht der Task Force legte die Europäische Kommission im Oktober 2018 eine Mitteilung zu Subsidiarität und Proportionalität vor, in der sie unter anderem die Einbeziehung des von der Task Force vorgeschlagenen Subsidiaritätsrasters in ihre eigene Arbeit ankündigt und Rat der Europäischen Union (Rat) und Europäisches Parlament auffordert, einer Nichtberücksichtigung der Sitzungspause um Weihnachten

1 Europäische Kommission: Jahresbericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten, COM(2019) 333 final, S. 15.

2 Bericht der Task Force für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und ‚Weniger, aber effizienteres Handeln‘, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_de_0.pdf (letzter Zugriff: 9.6.2019).

und Neujahr bei der Berechnung des Zeitraums für die Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente zuzustimmen.³

Tab. 1: Vorschläge und Positionen zur Reform der Subsidiaritätskontrolle

	Bericht der Task Force für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und ‚Weniger, aber effizienteres Handeln‘ (Juli 2018)	Mitteilung der Europäischen Kommission zu Subsidiarität und Proportionalität (Oktober 2018)
„Prüfraster“ als Orientierungshilfe für die Subsidiaritätsprüfung	Vorschlag eines entsprechenden Rasters für EU-Organe, nationale und regionale Parlamente	Einbeziehung des Rasters in die eigene Arbeit; Aufforderung an andere Organe, dem zu folgen
Verlängerung der Acht-Wochen-Frist für Subsidiaritätsrügen	Berücksichtigung der „üblichen“ Urlaubs- und Ferienzeiten; bei Vertragsänderung: 12 Wochen	Aufforderung an Rat und Parlament, einer Nichtberücksichtigung der Sitzungspause Weihnachten/Neujahr zuzustimmen

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Forderungen nach Einführung einer sogenannten „roten Karte“, mit der nationale Parlamente Legislativvorschläge der Europäischen Kommission komplett blockieren könnten, verstummt auch 2018 und 2019 nicht vollständig. Im Rahmen der Beratungen über die Strategische Agenda des Europäischen Rates für 2019 bis 2024 forderte beispielsweise die polnische Regierung die Einführung eines solchen Verfahrens, das auf der Regelung basieren sollte, die der Europäische Rat dem Vereinigten Königreich im Vorfeld des britischen Austrittsreferendums im Jahr 2016 zugesagt hatte.

Dialog zwischen Europäischer Kommission und nationalen Parlamenten

Eine Priorität der Europäischen Kommission unter Jean-Claude Juncker war der direkte Kontakt zu nationalen Parlamenten. Ein Beispiel hierfür sind die regelmäßigen Kontakte des Brexit-Chefunterhändlers Michel Barnier mit den nationalen Parlamenten der 27 Mitgliedstaaten. Auch wenn die nationalen Parlamente über ein Austrittsabkommen nach Art. 50 EUV kein Vetorecht besitzen, befassten sie sich mit den Brexit-Verhandlungen und artikulierten ihre Positionen in zahlreichen Entschlüssen, Berichten und Plenardebatten. Mehrere nationale Parlamente hatten in Reaktion auf die Vorbereitung der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich spezielle Gremien eingerichtet, um den Prozess zu begleiten.⁴

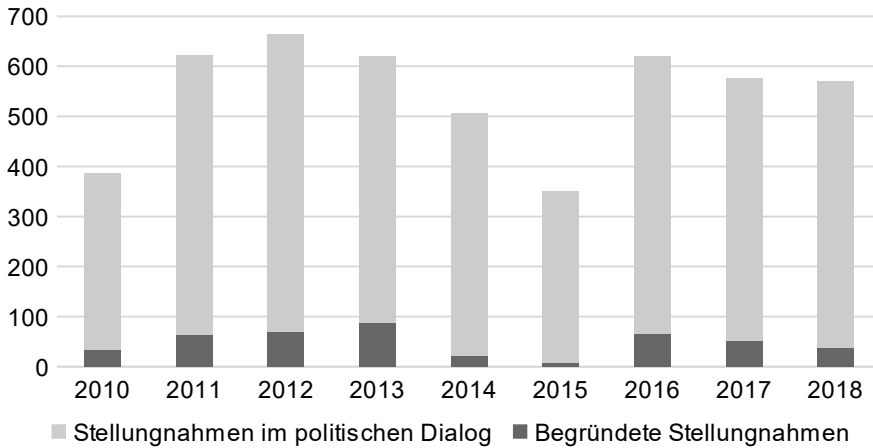
Die Aktivität der nationalen Parlamente im politischen Dialog lag im Jahr 2018 mit 532 Stellungnahmen⁵ etwa auf dem Niveau von 2017 (524). Eine mögliche Ausweitung des politischen Dialoges durch die Einführung einer „grünen Karte“, mit der die nationalen Parlamente der Europäischen Kommission in strukturierter Weise Vorschläge für künftige Gesetzesinitiativen machen könnten, findet bei den nationalen Parlamenten weiterhin breite Zustimmung. Der Abschlussbericht der Task Force sieht allerdings bereits genügend Spielraum für eine wirksame Stimme der nationalen Parlamente im bestehenden politischen Dialog und empfiehlt lediglich eine bessere Koordinierung.

3 Europäische Kommission: Mitteilung „Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU“, COM(2018) 703 final.

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

5 Europäische Kommission: Jahresbericht Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, 2019.

Abb. 1: Aktivität der nationalen Parlamente im politischen Dialog und im Frühwarnmechanismus (2010–2018)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten der Europäischen Kommission (2010–2018).

Im Europäischen Semester spielt der Dialog zwischen nationalen Parlamenten und der Europäischen Kommission ebenfalls eine wichtige Rolle. Die Mitwirkung nationaler Parlamente in den wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierungs- und Überwachungsprozessen könnte dabei beispielsweise durch Mindeststandards für die Parlamentsbeteiligung verbessert werden.⁶

Interparlamentarische Zusammenarbeit

Die institutionalisierte Kooperation zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament hat sich in den vergangenen Jahren durch die Einrichtung zweier politikfeldspezifischer Konferenzen (Interparlamentarische Konferenz für Stabilität, wirtschaftliche Koordinierung und Steuerung sowie Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) in den Jahren 2012 und 2013 und nicht zuletzt durch die Schaffung eines Gemeinsamen Parlamentarischen Kontrollausschusses für Europol im Jahr 2017 deutlich intensiviert. Daher befasste sich die Konferenz der Parlamentspräsidenten auf ihrer Sitzung im April 2019 mit einer möglichen Aktualisierung der aus dem Jahr 2008 stammenden Leitlinien für die interparlamentarische Zusammenarbeit und beauftragte den finnischen Vorsitz des Jahres 2020 mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Berichts mit entsprechenden Vorschlägen.⁷

Auch die EU-Agentur für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) wird, basierend auf der Bestimmung von Art. 85(1) AEUV, künftig vom Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten gemeinsam kontrolliert werden. Die 2018 geänderte Eurojust-Verordnung verbessert Arbeitsweise, Struktur und operative Wirksamkeit der Agentur, aktualisiert den Datenschutzrahmen und sorgt für mehr Transparenz und

6 Valentin Kreiling: Minimum standards for parliamentary participation in the European Semester. Jacques Delors Institute Berlin und Bertelsmann Stiftung, Policy Paper, Berlin 2019.

7 Schlussfolgerungen der Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU, 8.-9.4.2019, S. 5-6.

demokratische Kontrolle: Art. 67 der Eurojust-Verordnung regelt die Einbindung der Unionsorgane und nationalen Parlamente in die Arbeit von Eurojust und sieht unter anderem vor, dass der Präsident von Eurojust

„einmal jährlich zur gemeinsamen Bewertung der Tätigkeiten von Eurojust [...] im Rahmen einer interparlamentarischen Ausschusssitzung [erscheint], um die laufenden Tätigkeiten von Eurojust zu erörtern und dessen Jahresbericht und andere wichtige Dokumente von Eurojust vorzulegen.“⁸

Im Kontext des am 22. Januar 2019 unterzeichneten Aachener Vertrags verstärkten schließlich die nationalen Parlamente Deutschlands und Frankreichs ihre bilaterale Zusammenarbeit. Der Deutsche Bundestag und die französische Nationalversammlung schlossen das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen, das eine aus insgesamt 100 Mitgliedern (je 50 Abgeordnete) bestehende Deutsch-Französische Versammlung einsetzt. Bei der Zusammensetzung der Versammlung werden das Stärkeverhältnis der Fraktionen und die Mehrheitsverhältnisse in den beiden Kammern gewahrt. Zu den Aufgaben der Versammlung zählt es, über die Umsetzung von Élysée-Vertrag und Aachener Vertrag zu wachen sowie die Deutsch-Französischen Ministerräte und die Umsetzung ihrer Beschlüsse eng zu begleiten. Die konstituierende Sitzung fand am 25. März 2019 in Paris statt. Die Versammlung wird zweimal im Jahr abwechselnd in Deutschland und Frankreich tagen.⁹ Der Bundesrat und der französische Senat verabschiedeten ebenfalls eine gemeinsame Erklärung, um ihre Zusammenarbeit zu intensivieren.

Weiterführende Literatur

- Katrin Auel: National Parliaments as Multi-Arena-Players: A New Deliberative Role Within the EU Multilevel System?, in: Nathalie Behnke/Jörg Broschek/Jared Sonnicksen (Hrsg.): *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*, Cham 2019, S. 117–133.
- Thomas Christiansen/Diane Fromage (Hrsg.): *Brexit and Democracy: The Role of Parliaments in the UK and the European Union*, London 2019.
- Elena Griglio/Stelios Stavridis (Hrsg.): Joint scrutiny of EU policies: the contribution of interparliamentary cooperation, Special Issue, *Perspectives on Federalism* 3/2018, abrufbar unter: <http://www.on-federalism.eu/index.php/archives> (letzter Zugriff: 9.6.2019).
- Valentin Kreiling: National parliaments in Europe's post-crisis economic governance, Dissertation submitted to the Hertie School of Governance, Berlin 2019, abrufbar unter: <https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/index/index/docId/2730> (letzter Zugriff: 9.6.2019).
- Ute Müller: Ein Blick hinter die Kulissen des Frühwarnsystems zur Subsidiaritätskontrolle: Verhaltensweisen und politische Motivation der nationalen Parlamente bei der Erhebung von Subsidiaritätsrügen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2018, Baden-Baden 2018, S. 189–201.*

8 Verordnung (EU) 2018/1727 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 betreffend die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust), in: *Amtsblatt der Europäischen Union* L 295/138 vom 21.11.2018.

9 Deutscher Bundestag: *Aktueller Begriff Europa. Deutsch-Französisches Parlamentsabkommen*, Berlin, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/630968/fe7bddb8962722bcd524eebef668d05c/parlamentsabkommen-data.pdf> (letzter Zugriff: 9.6.2019).