

3. Die politische Infrastruktur

Nationale Parlamente

Valentin Kreilinger

Für die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten besteht eine zentrale Herausforderung darin, die bestehenden Kontrollmöglichkeiten über Entscheidungen auf EU-Ebene effektiv zu nutzen. Als Wächter des Subsidiaritätsprinzips, im politischen Dialog mit der Europäischen Kommission, in der Kooperation mit dem Europäischen Parlament und nicht zuletzt durch die Kontrolle ihrer eigenen Regierung übernehmen die nationalen Parlamente wichtige Aufgaben im EU-Mehrebenensystem.

Während die Neubesetzung der EU-Spitzenposten die Arbeitsweise der nationalen Parlamente nicht veränderte, erforderte die Covid-19-Pandemie von nationalen Parlamenten sowohl politische Reaktionen als auch organisatorische Anpassungen.

Politische Akteure auf europäischer Ebene

Die Europäische Kommission stärkte in den vergangenen Jahren ihre Kontakte zu den nationalen Parlamenten insbesondere durch regelmäßige Besuche der Mitglieder der Europäischen Kommission. In der Amtszeit Jean-Claude Junckers von 2014 bis 2019 fanden insgesamt 911 Besuche und Treffen zwischen EU-Kommissaren und nationalen oder regionalen Parlamenten statt.¹ Von der neuen Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen erhielt jeder Kommissar den Auftrag, innerhalb der ersten zweieinhalb Jahre seines Mandats alle 27 Mitgliedstaaten zu besuchen.² Die Covid-19-Pandemie stoppte die angekündigten Aktivitäten vorerst.

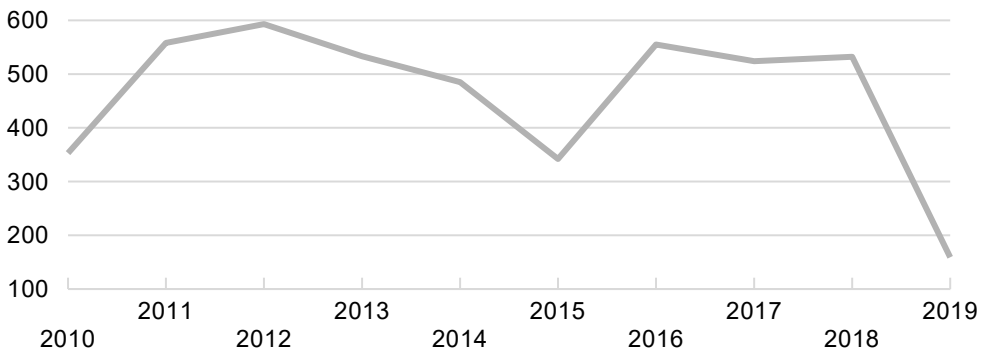
In ihren Politischen Leitlinien für 2019 bis 2024 erwähnte Kommissionspräsidentin von der Leyen die nationalen Parlamente nicht ausdrücklich. Bei der Umsetzung der Strategischen Agenda des Europäischen Rates sind dessen Mitglieder jedoch dazu aufgerufen, die festgelegten Prioritäten gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten in konkrete Arbeitsschritte umzusetzen.³

Die Neubesetzung der EU-Spitzenposten bietet eine Chance, die Beziehungen zwischen den EU-Institutionen und den nationalen Parlamenten neu zu gestalten, auch wenn eines der großen Projekte der Europäischen Kommission, die Konferenz zur Zukunft Europas, durch die Covid-19-Pandemie verzögert wurde. Auf der Konferenz sollen unter anderem Möglichkeiten erörtert werden, um die EU demokratischer zu machen. Im Rahmen der Vorbereitungen für die Konferenz mussten die nationalen Parlamente darauf pochen, angemessen einbezogen zu werden. Die künftige Rolle der nationalen Parlamente auf der Grundlage einer fruchtbaren Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen wird voraussichtlich auch ein Thema der Konferenz werden.⁴

-
- 1 Europäische Kommission: Bilanz der Juncker-Kommission 2014-2019, 22.10.2019, NA-03-19-816—DE-N, S. 8.
 - 2 Europäische Kommission: Mitteilung der Präsidentin an die Kommission. Die Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission, 1.12.2019, P(2019) 2, S. 14.
 - 3 Alina Thieme/Ioannis Galariotis: The European Council's Strategic Agenda 2019-2024, School of Transnational Governance European University Institute Policy Brief, 03/2020, S. 6.
 - 4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

Vertraglich verankert ist der schriftliche „politische Dialog“, mit dem die nationalen Parlamente allgemeine Stellungnahmen zu Kommissionsdokumenten oder Politikbereichen, in denen die Europäische Kommission handlungsbefugt ist, abgeben können. Im Jahr 2019 lag die Aktivität der nationalen Parlamente mit insgesamt 159 Stellungnahmen unter dem Niveau von 2018 (532), insbesondere da die Europäische Kommission im Jahr von Wahlen zum Europäischen Parlament selbst eine geringere Zahl an Dokumenten vorlegte.

Abb. 1: Aktivität der nationalen Parlamente im politischen Dialog (2010–2019)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Berichten der Europäischen Kommission (2010–2019).

Die neue Kommission kündigte wie ihre Vorgängerin keine Ausweitung des politischen Dialoges durch die Einführung einer „grünen Karte“ an. Mit einem solchen Instrument könnten die nationalen Parlamente in strukturierter Weise Vorschläge für künftige Gesetzesinitiativen an die Europäische Kommission richten.

Dem Europäischen Parlament stellte die Kommissionspräsidentin hingegen ein indirektes Initiativrecht in Aussicht. Die Ausgestaltung des entsprechenden Verfahrens ist noch nicht abschließend geklärt. Das indirekte Initiativrecht könnte allerdings – zumindest informell – über verstärkte interparlamentarische Zusammenarbeit mit der auf eine Initiative des britischen Oberhauses zurückgehenden „grünen Karte“ verbunden werden.⁵

In diesem Zusammenhang stellte der EU-Austritt des Vereinigten Königreichs (Brexit) für die nationalen Parlamente der verbleibenden 27 Mitgliedstaaten einen tiefen Einschnitt dar, da ein maßgeblicher Agenda-setter für Debatten über neue Mechanismen der Beteiligung nationaler Parlamente auf EU-Ebene die Staatengemeinschaft am 31. Januar 2020 verließ.

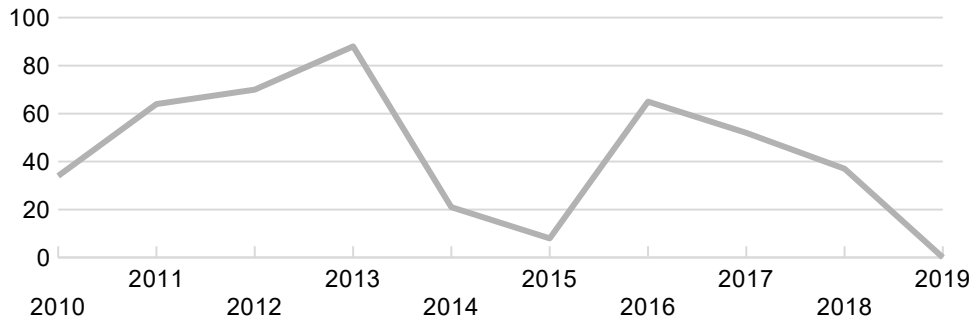
Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips

Der sogenannte Frühwarnmechanismus gibt nationalen Parlamenten bei Subsidiaritätsbedenken zu einem Legislativvorschlag der Europäischen Kommission die Möglichkeit einer „begründeten Stellungnahme“. Wenn mehr als ein Drittel der nationalen Parlamente eine solche Subsidiaritätsrüge ausspricht, ist die Hürde für eine gelbe Karte erreicht und die Kommission muss ihren Vorschlag einer erneuten Prüfung unterziehen. Dies war seit

5 Valentin Kreiling: Subsidiarität und mehr: Die Mitwirkung nationaler Parlamente in der EU, Policy Paper, 5.12.2019, abrufbar unter: <https://www.delorscentre.eu/de/publikationen/detail/publication/subsidiaritaet-und-mehr-die-mitwirkung-nationaler-parlamente-in-der-eu> (letzter Zugriff: 13.6.2020), S. 9-10.

Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nur insgesamt drei Mal der Fall. Im Jahr 2019 ging keine einzige begründete Stellungnahme von nationalen Parlamenten ein. Gegenüber dem Vorjahr (37 begründete Stellungnahmen) und dem langjährigen Durchschnitt (50) stellt dies einen deutlichen, im Jahr von Wahlen zum Europäischen Parlament jedoch üblichen Rückgang dar.

Abb. 2: Aktivität der nationalen Parlamente im Frühwarnmechanismus (2010–2019)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Berichten der Europäischen Kommission (2010–2019).

Erstmals blieb zum Jahreswechsel 2019/2020 der Zeitraum der Sitzungspause um Weihnachten und Neujahr vom 20. Dezember bis 10. Januar bei der Berechnung des Zeitraums für die Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente unberücksichtigt. Eine solche Regelung gilt bereits seit dem Jahr 2009 für den Monat August.

In der Debatte über die Weiterentwicklung des Frühwarnmechanismus zur Subsidiaritätskontrolle erscheint eine tatsächliche Verlängerung der Prüffrist als eine möglicherweise konsensfähige Reform. Mit einer längeren Prüffrist könnten die nationalen Parlamente die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips genauer prüfen. Das würde ihnen mehr Zeit geben, um Allianzen für eine mögliche „gelbe Karte“ (oder „orangefarbene Karte“, falls mehr als die Hälfte der nationalen Parlamente Subsidiaritätsrügen ausspricht) zu schmieden. Grundsätzlich gilt aber zu beachten, dass eine tiefgreifende Reform des Frühwarnmechanismus ohne Vertragsänderung nicht möglich ist.⁶

Europäische Wirtschafts- und Finanzpolitik

Mehr als in den meisten anderen Politikbereichen gilt in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, dass die parlamentarische Kontrolle von Europaangelegenheiten mit der Kontrolle der eigenen Regierung beginnt.⁷ Dies gilt beispielsweise für den Europäischen Stabilitätsmechanismus⁸, der im April 2020 für die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie eine eigene Kreditlinie einrichtete.

Auch die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen erforderten die Aufmerksamkeit der nationalen Parlamente. Der von der Europäischen Kommission

⁶ Kreiling: Subsidiarität und mehr, 2019, S. 5.

⁷ René Repasi: European Parliament and National Parliaments, in: Fabian Amtenbrink/Christoph Herrmann (Hrsg.): EU Law of Economic and Monetary Union law, Oxford 2020, S. 456-506.

⁸ Valentin Kreiling: National parliaments in the European Stability Mechanism: The third rescue package for Greece in 2015, Les cahiers européens de Sciences Po, 1/2019, abrufbar unter: <https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/en/content/cahiers-europeens-de-sciences-po> (letzter Zugriff: 13.6.2020).

vorgeschlagene Wiederaufbaufonds (Recovery and Resilience Facility) in Höhe von 750 Mrd. Euro würde nicht nur das Volumen des EU-Haushalts drastisch erhöhen, sondern auch die Auszahlung von Zuschüssen in das Europäische Semester integrieren. Die länderspezifischen Empfehlungen und die nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten würden damit deutlich aufgewertet und mit einer klaren Konditionalität versehen.

Der Dialog zwischen nationalen Parlamenten und der Europäischen Kommission spielt im Europäischen Semester bereits heute eine wichtige Rolle. Die Mitwirkung der nationalen Parlamente bei den wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierungs- und Überwachungsprozessen ist aber in den meisten Mitgliedstaaten unzureichend; nicht wenige nationale Regierungen senden beispielsweise ihre Reformprogramme ohne vorige parlamentarische Beratung nach Brüssel.⁹

Interparlamentarische Zusammenarbeit

Ein weiteres Instrument für nationale Parlamente auf europäischer Ebene ist die institutionalisierte Kooperation zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament. Durch die Covid-19-Pandemie konnten ab Mitte März 2020 keine interparlamentarischen Zusammenkünfte mehr stattfinden. Neben der Interparlamentarischen Konferenz für Stabilität, wirtschaftliche Koordinierung und Steuerung sowie der Interparlamentarischen Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik tritt seit 2017 zudem der Gemeinsame Parlamentarische Kontrollausschuss für Europol zweimal jährlich zusammen. Eurojust wird seit 2019 auch durch ein eigenes interparlamentarisches Treffen evaluiert und für die Frontex-Agentur ist ein solche gemeinschaftliche Kontrolle durch nationale Parlamente und Europäisches Parlament ebenfalls im Gespräch.

Schließlich waren auf den Plenarsitzungen der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, COSAC) die Brexit-Verhandlungen ein wiederkehrender Tagesordnungspunkt. Anders als das Austrittsabkommen muss ein Abkommen über die künftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU, wenn es ein „gemischtes Abkommen“ ist, von allen 27 Mitgliedstaaten gemäß den jeweiligen nationalen Bestimmungen, also in der Regel unter Einbeziehung des nationalen Parlaments, ratifiziert werden.¹⁰

Weiterführende Literatur

Katrin Auel: National Parliaments and the European Union, in: Oxford Research Encyclopedia of Politics, 1.12.2019, abrufbar unter: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1490> (letzter Zugriff: 13.6.2020).

Agata Gostyńska-Jakubowska: Boosting the Role of National Parliaments in EU Democracy, 24.9.2019, abrufbar unter: <https://carnegieeurope.eu/2019/09/24/boosting-role-of-national-parliaments-in-eu-democracy-pub-79870> (letzter Zugriff: 13.6.2020).

Olivier Rozenberg: Post-Pandemic Legislatures: Is real democracy possible with virtual parliaments? ELF Discussion Paper, abrufbar unter: <https://www.liberalforum.eu/publications/post-pandemic-legislatures-is-real-democracy-possible-with-virtual-parliaments/> (letzter Zugriff: 20.10.2020).

Vivien A. Schmidt: Europe's crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the Eurozone, Oxford 2020.

9 Mark Hallerberg/Benedicta Marzinotto/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.

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