

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



# Nationale Parlamente

Valentin Kreilinger

Die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten wurden im vergangenen Jahr bei wegweisenden europäischen Entwicklungen einbezogen: Die Zustimmung zum Eigenmittelbeschluss und die Beteiligung an den Aufbau- und Resilienzplänen gaben den nationalen Parlamenten neue Möglichkeiten zur Mitwirkung am EU-Integrationsprozess. Die nationalen Parlamente sind außerdem in der Konferenz zur Zukunft Europas mit insgesamt 108 Mitgliedern (vier Sitze für jedes der 27 nationalen Parlamente) direkt vertreten. Zudem erfüllen die nationalen Parlamente weiterhin ihre europapolitischen Kernaufgaben, das heißt, sie sind im sogenannten Frühwarnmechanismus zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips, im politischen Dialog mit der Europäischen Kommission, bei der Kontrolle der eigenen Regierung und in der interparlamentarischen Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament aktiv. Allerdings beschränkte die Covid-19-Pandemie eine Reihe von Aktivitäten der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten.

## NextGenerationEU

Bevor die Europäische Kommission Anleihen zur Finanzierung der Zuschüsse und Kredite für die Mitgliedstaaten im Rahmen des Wiederaufbauplans NextGenerationEU aufnehmen konnte, mussten die Mitgliedstaaten den Eigenmittelbeschluss einstimmig billigen.<sup>1</sup> Dies geschah den verfassungsrechtlichen Vorschriften folgend, also in der Regel nach einem positiven Votum des nationalen Parlaments. Am 31. Mai 2021 waren die entsprechenden Notifikationen von allen 27 Mitgliedstaaten beim Ratssekretariat eingegangen.<sup>2</sup>

Es gab Zweifel, ob alle nationalen Parlamente den Prozess zügig abschließen können. Insbesondere in Finnland war die Zustimmung nicht sicher, da der Verfassungsausschuss des Parlaments angesichts eines Kompetenztransfers durch NextGenerationEU eine Zweidrittelmehrheit im Plenum für nötig erachtete.<sup>3</sup> Am 18. Mai 2021 stimmte das Parlament dann mit 134 zu 57 Stimmen zu und machte somit den Weg frei für die finnische Ratifizierung.<sup>4</sup>

Als Teil von NextGenerationEU legten die Regierungen der Mitgliedstaaten im Frühjahr 2021 bei der Europäischen Kommission Aufbau- und Resilienzpläne vor. Die von der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters vorgelegten länderspezifischen Empfehlungen erfuhren dabei durch die Verknüpfung von wirtschaftlichen Reformen und finanziellen Mitteln eine politische Aufwertung. Bei der Erarbeitung der Pläne war eine Beteiligung der nationalen Parlamente nicht vorgeschrieben, sondern erfolgte lediglich auf Basis innerstaatlicher Bestimmungen. Die Informationen, welche die nationalen Parla-

---

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

2 Rat der EU: Pressemitteilung, EU-Mittel für den Aufschwung: Mitgliedstaaten geben grünes Licht, 31.5.2021, 425/21.

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Finnland“ in diesem Jahrbuch.

4 Eduskunta: Pressemitteilung, Parliament has approved EU's own resources decision by a vote of 134–57, abrufbar unter: <https://www.eduskunta.fi/EN/tiedotteet/Pages/Parliament-has-approved-EU-s-own-resources-decision-by-a-vote-of-134-57.aspx> (letzter Zugriff: 20.6.2021).

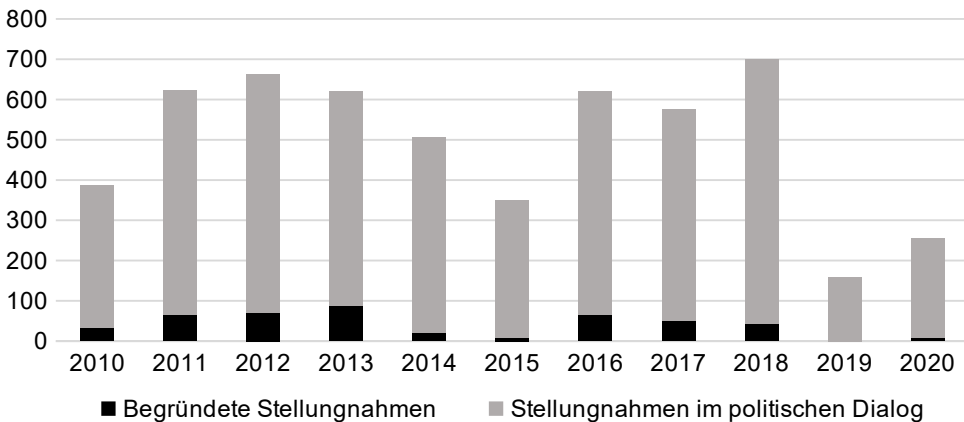
mente von ihren nationalen Regierungen zu den Entwürfen der Wiederaufbaupläne erhielten, variierten – ebenso wie die tatsächliche Parlamentsbeteiligung – deutlich.

### Subsidiaritätskontrolle und politischer Dialog

Im sogenannten Frühwarnmechanismus haben die nationalen Parlamente die Möglichkeit, eine „begründete Stellungnahme“ abzugeben, falls sie bei einem Legislativvorschlag der Europäischen Kommission Subsidiaritätsbedenken hegen. Wenn sich mehr als ein Drittel der nationalen Parlamente entsprechend äußert, ist die Hürde für eine „gelbe Karte“ erreicht. Die Kommission muss dann ihren Vorschlag erneut prüfen. Seit 2009 war dies nur drei Mal der Fall. Auch im Jahr 2020 es keine „gelbe Karte“. Die Gesamtzahl der begründeten Stellungnahmen (9) lag 2020 unter dem langjährigen Durchschnitt von 40.

Darüber hinaus erlaubt es der „politische Dialog“ mit der Europäischen Kommission einem nationalen Parlament, eine allgemeine Stellungnahme zu Kommissionsdokumenten oder Politikbereichen, in denen die Europäische Kommission handlungsbefugt ist, abzugeben. Im Jahr 2020 lag die Aktivität der nationalen Parlamente mit insgesamt 246 Stellungnahmen deutlich über dem Niveau von 2019 (159), was auch darauf zurückzuführen ist, dass die Europäische Kommission im Jahr von Wahlen zum Europäischen Parlament weniger aktiv ist.

Abb. 1: Aktivität der nationalen Parlamente (2010–2020)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten der Europäischen Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (2010–2020).

### Kontrolle der eigenen Regierung

Die nationalen Parlamente kontrollieren selbstverständlich auch die europapolitischen Aktivitäten der eigenen Regierung. Durch eine Reihe von Entwicklungen in der Covid-19-Pandemie wurde diese Aufgabe der nationalen Parlamente jedoch erschwert: In der Bewältigung der Pandemie waren die nationalen Parlamente von den angepassten Bera-

tungs- und Entscheidungsprozessen in der EU erheblich betroffen und oftmals schlechter informiert und beteiligt.<sup>5</sup>

Zum einen wurden wichtige Entscheidungen von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat getroffen. Seit Langem ist es für nationale Parlamente nicht einfach, diese Gipfeltreffen zu kontrollieren. Viele der Gipfeltreffen des Europäischen Rates fanden zudem als informelle Videokonferenzen statt und anstelle der üblichen Schlussfolgerungen wurden oftmals lediglich „Schlussfolgerungen des Präsidenten“ oder „Erklärungen der Mitglieder des Europäischen Rates“ veröffentlicht. Für die nationalen Parlamente wurde es dadurch noch schwieriger, den jeweiligen Staats- oder Regierungschef zu kontrollieren.

Zum anderen sank durch die häufige Anwendung des schriftlichen Verfahrens im Rat der EU die Transparenz dort ebenfalls. Die politische Verantwortung nationaler Ministerinnen und Minister gegenüber ihrem Parlament ist geschwächt, da Abstimmungen lediglich im Ausschuss der Ständigen Vertreter stattfinden. Im Verlauf von ordentlichen Gesetzgebungsverfahren konnten die nationalen Parlamente deshalb insbesondere bei Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament (Trilogie) weniger Einfluss ausüben als unter normalen Umständen möglich gewesen wäre.<sup>6</sup>

### **Parlamentarische Dimension der deutschen Ratspräsidentschaft**

Covid-19 stellte auch eine große Herausforderung für die normale Arbeitsweise interparlamentarischer Zusammenarbeit dar, weil sie auf der physischen Anwesenheit vieler Personen, zahlreichen Sitzungen und häufigen Reisen basiert. Interparlamentarische Konferenzen und andere Treffen von nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament fanden deshalb weiterhin digital statt.

Während einer Ratspräsidentschaft befindet sich das nationale Parlament des entsprechenden Mitgliedstaates im Rahmen der parlamentarischen Dimension der Ratspräsidentschaft in einer besonderen Rolle.<sup>7</sup> Als Deutschland in der zweiten Jahreshälfte 2020 die Ratspräsidentschaft innehatte, waren Bundestag und Bundesrat gemeinsam als sogenanntes „Presidency Parliament“ in einer koordinierenden Rolle der pandemiebedingt ausschließlich digital stattfindenden interparlamentarischen Zusammenarbeit tätig.

Bundestag und Bundesrat leiteten, gegebenenfalls gemeinsam mit dem Europäischen Parlament, folglich Sitzungen der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der EU (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, COSAC), politikfeldspezifische interparlamentarische Konferenzen (die Interparlamentarische Konferenz für Stabilität, wirtschaftliche Koordinierung und Steuerung sowie die Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) und Sitzungen des Gemeinsamen Parlamentarischen Kontrollausschusses für

5 Vgl. hierzu ausführlicher Selma Bendjaballah/Valentin Kreiling: The EU legislative process proves resilient and adaptable, but democracy has suffered, in: *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies 12/2021, hier: S. 10–14, abrufbar unter: <https://www.sieps.se/en/publications/2021/covid-19-the-eu-legislative-process-proves-resilient-and-adaptable-but-democracy-has-suffered/> (letzter Zugriff: 8.10.2021).

6 Rik de Ruyter/Christine Neuhold: Subsidiarity watchdogs and the kennel of trilogues: when do they bark? The role of National Parliaments in trilogue negotiations, in: *Journal of European Public Policy* 1/2021, S. 93–111.

7 Deutsche Ratspräsidentschaft: Parlamentarische Dimension der deutschen Ratspräsidentschaft, abrufbar unter: <https://www.parleu2020.de> (letzter Zugriff: 20.6.2021).

Europol. Bei der Konferenz der Parlamentspräsidenten im Mai 2021 hatte Deutschland turnusgemäß ebenfalls den Vorsitz inne.

Zum ersten Mal kamen am 1. Dezember 2020 außerdem Abgeordnete der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments zur Evaluierung der Aktivitäten von Eurojust zusammen. Auf Basis der neuen Eurojust-Verordnung (EU) 2018/1727 wird die Tätigkeit von Eurojust seit 2020 mindestens einmal jährlich im Rahmen einer interparlamentarischen Sitzung im Europäischen Parlament unter Beteiligung des Präsidenten der Agentur bewertet. Wie bei der Einrichtung des Europol-Kontrollausschusses im Jahr 2017 soll der Kompetenzzuwachs für Eurojust mit einer Steigerung der demokratischen Kontrolle einhergehen.

Schließlich war der Austritt des Vereinigten Königreichs auch während des deutschen Vorsitzes ein wiederkehrendes Thema interparlamentarischer Zusammenarbeit.<sup>8</sup> Das Abkommen über die künftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU wurde als „EU-only“-Abkommen aber lediglich vom Rat und dem Europäischen Parlament gebilligt. Die nationalen Parlamente waren daher keine Vetospieler bei der Ratifizierung des Abkommens.

### **Konferenz zur Zukunft Europas**

Viele nationale Parlamente suchen noch immer ihre Rolle in EU-Angelegenheiten. Die Konferenz zur Zukunft Europas könnte für sie ein Instrument sein, um eine direkte und aktive Rolle auf EU-Ebene zu spielen. Bereits Anfang 2020 hatten die Vorsitzenden der Ausschüsse für EU-Angelegenheiten eine Beteiligung der nationalen Parlamente an der Konferenz und ihren Lenkungsgruppen gefordert.

Die nationalen Parlamente mussten im Verlauf der Verhandlungen zur Einrichtung der Konferenz allerdings um ihre Berücksichtigung bei der Zusammensetzung des Exekutiv-ausschusses kämpfen. Zwar waren sich Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament einig, dass die nationalen Parlamente eine Rolle in der Konferenz spielen sollten, die konkrete Ausgestaltung blieb allerdings bis zum Start der Konferenz unklar. Die Vorsitz-Troika der COSAC darf laut der Geschäftsordnung der Konferenz nun als „ständiger Beobachter“ an den Beratungen des Exekutiv-ausschusses teilnehmen<sup>9</sup> und in der Plenarversammlung besetzen die nationalen Parlamente 108 der 433 Sitze<sup>10</sup>, vier pro Mitgliedstaat beziehungsweise Parlament.

### **Weiterführende Literatur**

Ben Crum: Patterns of contestation across EU parliaments: four modes of inter-parliamentary relations compared, in: *West European Politics 2020* (im Erscheinen), S. 1–17.

Deutscher Bundestag/Bundesrat: Parlamentarische Dimension der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 17.12.2020, abrufbar unter: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/abschlussdokument-eu-ratspraesidentschaft-deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/abschlussdokument-eu-ratspraesidentschaft-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (letzter Zugriff: 20.6.2021).

Thomas Winzen: The institutional position of national parliaments in the European Union: developments, explanations, effects, in: *Journal of European Public Policy* 2021 (im Erscheinen), S. 1–15.

---

8 Valentin Kreilinger: Nationale Parlamente, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2020*, Baden-Baden 2020, S. 167–170, hier: S. 170.

9 Konferenz zur Zukunft Europas: Art. 6, Geschäftsordnung der Konferenz zur Zukunft Europas, 2021, abrufbar unter: <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9243/sn02700.de21.pdf> (letzter Zugriff: 20.6.2021).

10 Konferenz zur Zukunft Europas: Artikel 16, Geschäftsordnung der Konferenz zur Zukunft Europas, 2021.