

Policy Paper

Subsidiarität und mehr:

Die Mitwirkung nationaler Parlamente in der EU 5. Dezember 2019

Dr. Valentin Kreilinger, Policy Fellow am Jacques Delors Centre

#NationalParliaments
#Subsidiarity
#LisbonTreaty



Durch den Frühwarnmechanismus zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips, den Politischen Dialog mit der Europäischen Kommission und die interparlamentarische Zusammenarbeit wirken die nationalen Parlamente an politischen Entscheidungen im EU-Mehrebenensystem mit. Dieses Policy Paper legt sechs Empfehlungen für eine pragmatische Weiterentwicklung der bestehenden Verfahren und Praktiken vor.

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund des vor zehn Jahren in Kraft getretenen Vertrags von Lissabon zieht dieses Policy Paper eine Bilanz der Mitwirkung nationaler Parlamente in der EU. Es untersucht die Subsidiaritätskontrolle im Rahmen des sogenannten Frühwarnmechanismus und die beiden weiteren zentralen Instrumente: den Politischen Dialog und die interparlamentarische Zusammenarbeit.

Zur pragmatischen Weiterentwicklung der bestehenden Verfahren und Praktiken und ihrer Anpassung an die veränderten bzw. sich verändernden Rahmenbedingungen schlägt das Policy Paper vor,

- die Acht-Wochen-Frist für Subsidiaritätsrügen zu verlängern,
- gemeinsame Leitfragen für die Untersuchung von Rechtsgrundlage, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu entwickeln,
- den gesamten „policy cycle“ in den Blick zu nehmen und in den nationalen Parlamenten frühzeitig Schwerpunkte für Prüfverfahren festzulegen,
- den Vorschlag der neuen Kommissionspräsidentin, dem Europäischen Parlament ein indirektes Initiativrecht einzuräumen, zu unterstützen und durch „Joint Parliamentary Initiatives“ im Sinne der „grünen Karte“ mit Leben zu erfüllen,
- moderne Technologien zu nutzen und auf der IPEX-Plattform Prüfprozesse in sämtlichen nationalen Parlamenten quasi in Echtzeit verfolgbar zu machen
- sowie den administrativen Unterbau von interparlamentarischer Kooperation zu stärken, um die Proliferation der Zusammenarbeit zu unterstützen.

Inhalt

Einleitung	1
1 Frühwarnmechanismus	1
1.1 Bilanz der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente	2
1.2 Weiterentwicklung des Frühwarnmechanismus	4
2 Politischer Dialog	6
2.1 Bilanz des Dialogs zwischen Europäischer Kommission und nationalen Parlamenten seit der Barroso-Initiative	7
2.2 Weiterentwicklung des Politischen Dialogs	8
3 Interparlamentarische Zusammenarbeit	10
3.1 Bilanz der Zusammenarbeit zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament	10
3.2 Weiterentwicklung der interparlamentarischen Zusammenarbeit	12
Fazit	13
Literaturverzeichnis	15
On the same topic	17

Einleitung

Durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon sind die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten zu wichtigen Akteuren im europäischen Mehrebenen-System geworden. Die Einbeziehung der nationalen Parlamente soll dazu beitragen, das demokratische Defizit der EU zu verringern. In den vergangenen zehn Jahren haben die nationalen Parlamente ihre europabezogenen Aktivitäten auf vielfältige Weise entwickelt und ausdifferenziert: Der Frühwarnmechanismus, der Politische Dialog und die interparlamentarische Zusammenarbeit sind die wichtigsten im Vertrag von Lissabon verankerten Instrumente. In ihrer tatsächlichen Arbeit stehen die nationalen Parlamente sowohl vor der Herausforderung, diese bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten effektiv zu nutzen, als auch vor der Frage ob und, wenn ja, wie sie diese gegebenenfalls weiterentwickeln möchten.

„Die wichtigsten im Vertrag von Lissabon verankerten Instrumente“

Den nationalen Parlamenten wurde durch den Vertrag von Lissabon das Recht gewährt, bei neuen Legislativvorschlägen der EU durch den **Frühwarnmechanismus** die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu kontrollieren. Mit ihm wachen die nationalen Parlamente darüber, ob das Handeln der EU im Rahmen eines bestimmten Legislativvorschlags notwendig ist oder ob die Ziele nicht besser auf nationaler (oder regionaler) Ebene zu verwirklichen wären. Die nationalen Parlamente nehmen somit im EU-Mehrebenen-System eine wichtige Rolle bei der frühzeitigen Erkennung potentieller Kompetenzüberschreitungen der EU-Institutionen wahr.

Über die Subsidiaritätskontrolle hinaus haben die nationalen Parlamente auch die Möglichkeit, bei allgemeineren Anliegen und Ansichten mit der Europäischen Kommission in einen schriftlichen Austausch zu treten: Im **Politischen Dialog** können sie Stellungnahmen zu allen Arten von offiziellen Dokumenten an die Kommission richten.

Schließlich arbeiten die nationalen Parlamente auch untereinander und mit dem Europäischen Parlament zusammen. **Interparlamentarische Zusammenarbeit** ist ebenfalls im Vertrag von Lissabon verankert und kann beispielweise der gemeinschaftlichen Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips zum Erfolg verhelfen.

1 Frühwarnmechanismus

Nationale Parlamente können im Rahmen des Frühwarnmechanismus bei Subsidiaritätsbedenken zu einem Gesetzesvorschlag der Europäischen Kommission innerhalb von acht Wochen nach der Veröffentlichung des entsprechenden Entwurfs eine „begründete Stellungnahme“ abgeben. Sie haben damit eine wichtige Wächterrolle inne. Wenn mehr als ein Drittel der nationalen Parlamente solche Bedenken äußert, ist die Hürde für eine „gelbe Karte“ erreicht. Die Kommission muss dann ihren Vorschlag einer erneuten Prüfung unterziehen und entscheiden, ob sie den Vorschlag ändert, zurückzieht oder beibehält, aber jede Entscheidung muss begründet werden.

Das Policy Paper zieht im Folgenden zunächst eine Bilanz des Frühwarnmechanismus seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und schlägt anschließend vor, Leitfragen für den Prüfprozess zu entwickeln und die Prüffrist zu verlängern.

1.1 Bilanz der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon kam es nur zu insgesamt drei „gelben Karten“ (in den Jahren 2012, 2013 und 2016). Ein Grund dafür ist, dass die Hürde innerhalb des vorgegebenen Zeitraums von acht Wochen schwer zu erreichen ist. Darüber hinaus besteht für die Kommission keine Verpflichtung, die Bedenken zu berücksichtigen und den Legislativvorschlag zurückzuziehen, wenn eine „gelbe Karte“ ausgelöst wird.¹

Zuletzt lösten nationale Parlamente aus zehn mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten und das dänische Parlament mit ihrem Widerstand gegen die Reform der Entsenderichtlinie im Mai 2016 eine „gelbe Karte“ aus.² Nur die rechtzeitige Koordination innerhalb eines regionalen Blocks und der hohe politische Stellenwert der Entsenderichtlinie ermöglichten es, die Hürde zu erreichen. Die mittel- und osteuropäischen nationalen Parlamente äußerten in ihren Stellungnahmen aber weniger tatsächliche Subsidiaritätsbedenken als vielmehr vor allem politische Unzufriedenheit. Im Juli 2016 wies die Europäische Kommission die Subsidiaritätsbedenken zurück. Bei mehreren interparlamentarischen Treffen äußerten Vertreter der nationalen Parlamente, die die „gelbe Karte“ ausgelöst hatten, scharfe Kritik an dieser Entscheidung der Europäischen Kommission. Die Reform der Entsenderichtlinie wurde schließlich im Juni 2018 von Ministerrat und Europäischem Parlament gebilligt.

Tabelle 1: „Gelbe Karten“ der nationalen Parlamente im Rahmen des Frühwarnmechanismus

Referenz	Name des Gesetzesvorschlags	Zahl der begründeten Stellungnahmen
COM(2012) 130 final	Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Kollektivmaßnahmen im Rahmen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs („Monti II“)	12 (= 19 Stimmen)
COM(2013) 534 final	Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Europäische Staatsanwaltschaft (EPPO)	14 (= 18 Stimmen)
COM(2016) 128 final	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen	14 (= 22 Stimmen)

Quelle: Eigene Ausarbeitung. In Zweikammersystemen hat jede Kammer eine Stimme, während in Einkammersystemen das nationale Parlament zwei Stimmen hat.

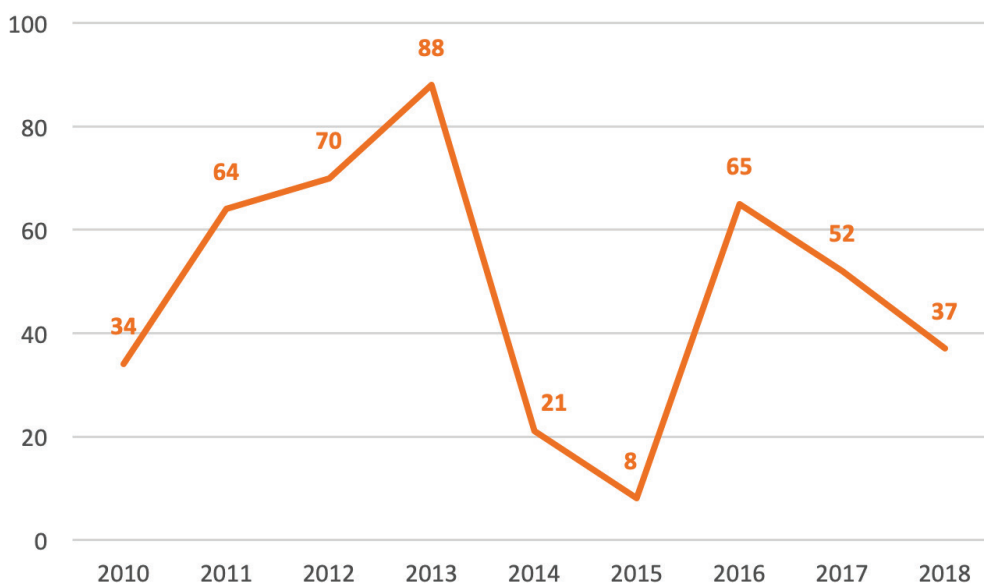
¹ Nur wenn mehr als die Hälfte der nationalen Parlamente Subsidiaritätsbedenken äußern würde, wäre die Schwelle für eine „orangefarbene Karte“ erreicht. In diesem Fall würde eine qualifizierte Mehrheit im Rat oder eine einfache Mehrheit im Europäischen Parlament ausreichen, um die Kommission zu zwingen, ihren Vorschlag zurückzuziehen. Das ist bisher noch nicht vorgekommen.

² Diane Fromage und Valentin Kreiling, *National Parliaments' third yellow card and the struggle over the revision of the Posted Workers Directive*, in: *European Journal of Legal Studies* 2017, Vol. 10, No. 1, S. 125–160.

Insgesamt kommen die nationalen Parlamente seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf 439 an die Europäische Kommission gerichtete begründete Stellungnahmen bzw. Subsidiaritätsrügen.³ Nachdem die Juncker-Kommission im ersten Jahr ihrer Amtszeit (2015) lediglich acht begründete Stellungnahmen erreicht hatten, gingen im Jahr 2016 69 begründete Stellungnahmen ein, was eine Stabilisierung auf dem Niveau der Jahre 2011 bis 2013 (mit durchschnittlich 74 begründeten Stellungnahmen) darstellt. Die Zahl der begründeten Stellungnahmen lag 2014 und 2015 im Umfeld von Europawahl und institutioneller Erneuerung deutlich niedriger. In den Jahren 2016 und 2017 übermittelten die nationalen Parlamente 65 bzw. 52 begründete Stellungnahmen an die Kommission. 2018 gingen insgesamt 37 begründete Stellungnahmen von nationalen Parlamenten ein. Die Zahl der Subsidiaritätsrügen lag damit unter dem langjährigen Durchschnitt von 50 begründeten Stellungnahmen. Der Trend bestätigt, dass die nationalen Parlamente den Frühwarnmechanismus aktiv nutzen, wenn auch mit wechselnder Intensität im Zeitverlauf (siehe Abbildung 1).

„439 an die Europäische Kommission gerichtete begründete Stellungnahmen“

Abbildung 1: Entwicklung der Zahl der Stellungnahmen nationaler Parlamente im Frühwarnmechanismus (2010–2018)



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

Dabei zeigt sich unter den nationalen Parlamenten eine große Diskrepanz hinsichtlich der Nutzung des Frühwarnmechanismus.⁴ Die vier aktivsten nationalen Parlamente/Kammern (irisches Parlament, österreichischer Bundesrat, schwedischer Reichstag und tschechisches Abgeordnetenhaus) gaben mit 23 begründeten Stellungnahmen mehr als die Hälfte der 2018 im Frühwarnmechanismus eingereichten begründeten Stellungnahmen (37) ab. Den 14 nationalen Parlamenten/Kammern, die mindestens eine begründete Stellungnahme einreichten, standen 25 nationale Parlamente/Kammern gegenüber, die im Jahr 2018 bei kei-

³ Die Begriffe „begründete Stellungnahme“ und „Subsidiaritätsrüge“ werden im Folgenden synonym verwendet.

⁴ Katrin Auel und Christine Neuhold, *Europeanisation of National Parliaments in European Union Member States: Experiences and Best Practices*. Study for the European Parliament's Greens/EFA Group, Juni 2018, S. 27.

nem Gesetzesvorschlag der Europäischen Kommission Subsidiaritätsbedenken geäußert hatten.

Forderungen nach Einführung einer sogenannten „roten Karte“, mit der nationale Parlamente Legislativvorschläge der Europäischen Kommission komplett blockieren könnten, verstummten in den vergangenen Jahren nicht. Im Rahmen der Beratungen über die Strategische Agenda des Europäischen Rates für 2019–2024 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.⁵ Zuvor hatten sich bereits im Januar 2018 die Regierungen aller vier Visegrad-Staaten in einer gemeinsamen Erklärung zur Zukunft der EU für die Weiterentwicklung des Frühwarnmechanismus durch die Einführung einer „roten Karte“ ausgesprochen. Das Europäische Parlament befasste sich in seinem Bericht über die Anwendung der die nationalen Parlamente betreffenden Bestimmungen des Vertrags im April 2018 ebenfalls mit der Subsidiaritätskontrolle, stellte jedoch fest, „dass die Einführung des Verfahrens der ‚roten Karte‘ in der aktuellen Phase des europäischen Integrationsprozesses nicht absehbar“⁶ sei. Die Entscheidung über die entsprechende Passage in der Entschließung des Europäischen Parlaments fiel jedoch sehr knapp aus.⁷

„Forderungen nach Einführung einer sogenannten ‚roten Karte‘“

Die Einführung einer „rote Karte“ findet in der EU nur vereinzelt Unterstützung. Sie würde die nationalen Parlamente noch mehr als die bisherige Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips in eine blockierende Rolle bringen und ist deshalb für eine konstruktive Rolle der nationalen Parlamente nicht zielführend.

Der Frühwarnmechanismus hat sich, auch wenn in zehn Jahren nur drei „gelbe Karten“ ausgelöst worden sind, bewährt. Im Folgenden wird daher eine pragmatische Fortentwicklung durch eine Verlängerung der Prüffrist und gemeinsame Leitfragen für die Subsidiaritätsprüfung vorgeschlagen.

1.2 Weiterentwicklung des Frühwarnmechanismus

Aus den untersuchten Daten zeigt sich, dass die nationalen Parlamente seit zehn Jahren aktiv Subsidiaritätskontrolle betreiben. In jüngster Zeit gab es mehrere Initiativen zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Rolle nationaler Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle. Eine Reihe nationaler Parlamente hegt insbesondere den Wunsch, die Acht-Wochen-Frist zu verlängern.⁸

Kommissionspräsident Juncker setzte 2017 eine „Task Force für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und ‚Weniger, aber effizienteres Handeln‘“ unter Leitung des Ersten Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, ein. Diese Task Force sollte dazu beitragen, dass die EU sich auf „wirklich wichtige Fragen“

⁵ Financial Times, *Poland attempts to revive EU's red-card concession*, 23.5.2019

⁶ Europäisches Parlament, *Entschließung vom 19. April 2018 zu der Anwendung der die nationalen Parlamente betreffenden Bestimmungen des Vertrags* (2016/2149(INI)), Buchstabe R.

⁷ Valentin Kreilinger, *Strengthening parliamentary voices in the EU's multi-level-system*, Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, Juni 2018, S. 6.

⁸ Für eine solche Verlängerung explizit ausgesprochen haben sich im COSAC 32nd Bi-annual Report vom November 2019 die nationalen Parlamente von Portugal, Ungarn, Luxemburg, Schweden und Polen.

konzentriert, und Vorschläge unterbreiten, wo es sinnvoll sein könnte, Kompetenzen an die Mitgliedstaaten zurückzugeben.⁹

Die aus drei Vertretern nationaler Parlamente und drei Vertretern des Ausschusses der Regionen bestehende 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 nationalen Parlamente und EU-Institutionen würden ihre Untersuchungen dann auf der Basis eines detaillierten Formulars vornehmen. 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 EU an die Mitgliedstaaten zurückgeben könne.¹⁰

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 und Europäisches Parlament auffordert, einer Nichtberücksichtigung der Sitzungspause um Weihnachten und Neujahr bei der Berechnung des Zeitraums für die Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente zuzustimmen.¹¹ Das Europäische Parlament hatte sich bereits im April 2018 dafür ausgesprochen, dass die Europäische Kommission eine „technische Mitteilungsfrist“ im Rahmen des Frühwarnsystems einführen solle, um den Acht-Wochen-Zeitraum zu verlängern.¹²

In der aktuellen Debatte über die Weiterentwicklung des Frühwarnmechanismus zur Subsidiaritätskontrolle erscheint eine Verlängerung der Prüffrist als eine Reform, die konsensfähig sein könnte. Die Dauer des europäischen Gesetzgebungsprozesses würde sich durch die Fristverlängerung moderat erhöhen.¹³ Eine längere Prüffrist könnte es den nationalen Parlamenten ermöglichen, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips genauer zu prüfen. Das würde den nationalen Parlamenten mehr Zeit einräumen, in der sie Allianzen für eine mögliche „gelbe Karte“ (oder „orangefarbene Karte“, falls mehr als die Hälfte der nationalen Parlamente Subsidiaritätsrügen ausspricht¹⁴) bilden könnten.

„Verlängerung
der Prüffrist“

Grundsätzlich gilt aber zu beachten, dass die Möglichkeiten einer tiefgreifenden Reform des Frühwarnmechanismus begrenzt sind, solange es nicht zu einer Ver-

⁹ 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, 14.11.2017.

¹⁰ Bericht der Task Force für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und ‚Weniger, aber effizienteres Handeln‘.

¹¹ Europäische Kommission, Mitteilung „Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU“, COM(2018) 703 final.

¹² Europäisches Parlament, *Entschließung vom 19. April 2018 zu der Anwendung der die nationalen Parlamente betreffenden Bestimmungen des Vertrags* (2016/2149(INI)).

¹³ In der Legislaturperiode 2004–2009 dauerte der EU-Gesetzgebungsprozess durchschnittlich 60 Wochen, in der Legislaturperiode 2014–2019 lag der Wert bei 86 Wochen (vgl. Bendjaballah und Rozenberg 2019).

In Anbetracht eines bereits deutlich langsameren Gesetzgebungsprozesses erscheint eine Verlängerung der Frist für die Subsidiaritätsprüfung um vier Wochen vertretbar.

¹⁴ Vgl. Fußnote 1.

tragsänderung kommt. Im Jahr 2009 legte ein Schreiben von Kommissionspräsident Barroso und Kommissarin Malmström die technischen Modalitäten des Frühwarnmechanismus, d.h. die Nichtberechnung der Weihnachts- und Neujahrstage, fest.¹⁵ Das Europäische Parlament sieht außerdem die Möglichkeit über das formelle Datum der Übermittlung eines Legislativvorschlags¹⁶ eine kreative Lösung zu finden, also zu bestimmen, wann genau die Uhr zu ticken beginnt.

Die EU-Institutionen sollten alle Möglichkeiten ausschöpfen, um den nationalen Parlamenten mehr Zeit für ihre Subsidiaritätsprüfungen einzuräumen. Im Fall einer Vertragsänderung sollte die Frist von acht auf zwölf Wochen ausgeweitet werden.

Daneben würden Leitfragen für die Subsidiaritätsprüfung die begründeten Stellungnahmen besser strukturieren. Ein klar definiertes Set von Leitfragen würde die Effizienz und Vergleichbarkeit von Beurteilungen der EU-Institutionen und begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente erhöhen:

„Leitfragen für die Subsidiaritätsprüfung“

Bei ihren Prüfverfahren sollten sich EU-Institutionen und nationale Parlamente anders als bisher an gemeinsamen Leitfragen orientieren, wenn sie die Rechtsgrundlage, die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit eines Legislativvorschlags untersuchen.

Demgegenüber würde die Einführung eines Prüfrasters (wie von der Task Force vorgeschlagen) die nationalen Parlamente bei der Subsidiaritätsprüfung einschränken und daher auf stärkere Widerstände stoßen. Die Einführung von Leitfragen erscheint daher als aussichtsreicher.

2 Politischer Dialog

Neben „begründeten Stellungnahmen“ zur Subsidiaritätskontrolle im Rahmen des Frühwarnmechanismus können nationale Parlamente auch (allgemeine) Stellungnahmen zu Kommissionsdokumenten oder Politikbereichen, in denen die Kommission handlungsbefugt ist, abgeben. Durch dieses Instrument werden die Anliegen der nationalen Parlamente sichtbar und ein Dialog mit der Europäischen Kommission, die jede Stellungnahme beantwortet, wird möglich.

Nach einer Bestandsaufnahme und Bewertung des Politischen Dialogs schlägt das Policy Paper im Folgenden zwei Maßnahmen vor, um den Dialog weiter zu stärken, damit die Anliegen der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene sichtbarer werden.

¹⁵ Valentin Kreilinger, *Strengthening parliamentary voices in the EU's multi-level-system*, Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, Juni 2018, S. 14.

¹⁶ Europäisches Parlament, *Entschließung vom 19. April 2018 zur Umsetzung der Vertragsbestimmungen über die nationalen Parlamente* (2016/2149(INI)), para. 18.

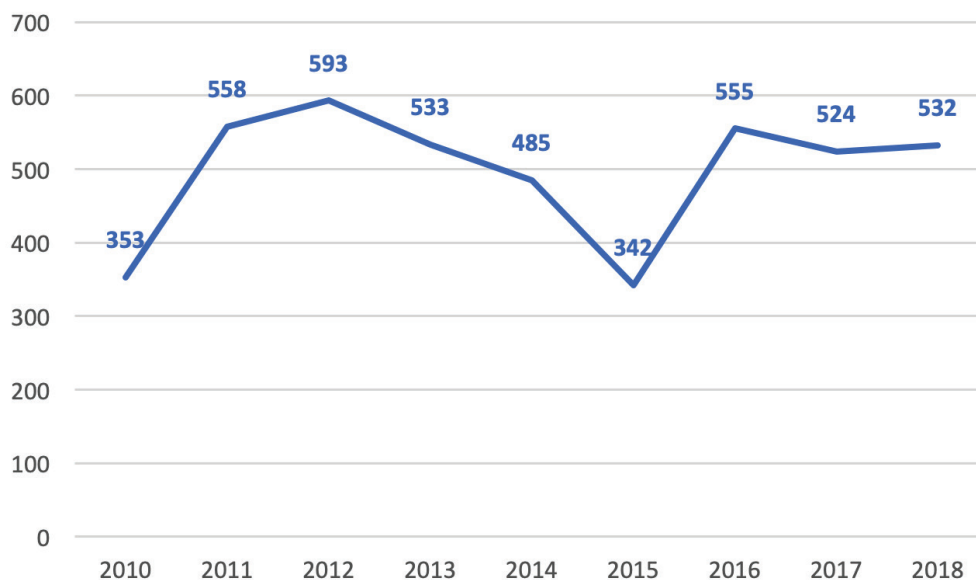
2.1 Bilanz des Dialogs zwischen Europäischer Kommission und nationalen Parlamenten seit der Barroso-Initiative

Im Jahr 2006 startete Kommissionspräsident José Manuel Barroso eine Initiative, um direkte, informelle Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten aufzubauen. Die Kommission übermittelt seitdem alle von ihr erstellten Dokumente einschließlich ihrer Legislativvorschläge direkt an die nationalen Parlamente und verpflichtete sich, deren Fragen und Anmerkungen zu beantworten. Insgesamt erreichten die Europäische Kommission seit Bestehen des Politischen Dialogs mehr als 5000 Stellungnahmen, davon knapp 4500 Stellungnahmen seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Die „Barroso-Initiative“ ermöglichte erstmals eine direkte Teilnahme nationaler Parlamente an EU-Entscheidungsprozessen.¹⁷

„4500 Stellungnahmen seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon“

Unter der Juncker-Kommission blieb die Aktivität der nationalen Parlamente im Politischen Dialog nach nur 342 Stellungnahmen im Jahr 2015 in den Folgejahren mit 555, 524 und 532 Stellungnahmen konstant (vgl. Abbildung 2). Die meisten Stellungnahmen beziehen sich auf Legislativvorschläge, die nationalen Parlamente befassen sich jedoch vermehrt auch mit nichtlegislativen Dokumenten wie Mitteilungen und anderen Kommissionsdokumenten.

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl der Stellungnahmen nationaler Parlamente im Politischen Dialog (2010–2018)



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

Die nationalen Parlamente nutzen den Politischen Dialog höchst unterschiedlich.¹⁸ Auf die zehn aktivsten nationalen Parlamente/Kammern entfielen im Jahr 2018 83% oder 472 Stellungnahmen. Die portugiesische Assembleia gab, wie in den

¹⁷ Vgl. Olivier Rozenberg, *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*, März 2017.

¹⁸ Vgl. Katrin Auel und Christine Neuhold, *Europeanisation of National Parliaments in European Union Member States: Experiences and Best Practices*. Study for the European Parliament's Greens/EFA Group, Juni 2018, S. 28.

Vorjahren, die meisten Stellungnahmen ab (99). Danach folgten der tschechische Senat (81 Stellungnahmen), die spanischen Cortes Generales (53 Stellungnahmen), der deutsche Bundesrat (52 Stellungnahmen), die rumänische Camera Deputaților (48 Stellungnahmen) und der rumänische Senat (45 Stellungnahmen). Zehn nationale Parlamente/Kammern reichten im Jahr 2018 keine einzige Stellungnahme im Politischen Dialog ein.

Eine Priorität der Europäischen Kommission unter Jean-Claude Juncker war der direkte Kontakt zu nationalen Parlamenten. Ein Beispiel hierfür sind auch die regelmäßigen Kontakte des Brexit-Chefunterhändlers Michel Barnier mit den nationalen Parlamenten der 27 Mitgliedstaaten. Selbst 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 Entschließungen, Berichten und Plenardebatten. Mehrere nationale Parlamente richteten in Reaktion auf die Verhandlungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich sogar spezielle Gremien ein, um den Prozess zu begleiten.

Auch im Europäischen Semester, dem haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierungs- und Überwachungsprozess zwischen europäischer und nationaler Ebene, spielt der Dialog zwischen nationalen Parlamenten und der Europäischen Kommission eine wichtige Rolle. Die Mitwirkung nationaler Parlamente an den einzelnen Etappen des Europäischen Semesters könnte dabei beispielsweise durch Mindeststandards für die Parlamentsbeteiligung verbessert werden.¹⁹

Derzeit sind die im Dialog mit der Europäischen Kommission geäußerten Anliegen und Meinungen der nationalen Parlamente nur wenig sichtbar und ihre Beteiligung am Politischen Dialog ist sehr ungleich verteilt. Im Folgenden unterbreitet das Policy Paper daher zwei Vorschläge, um der Stimme der nationalen Parlamente mehr Gehör zu verschaffen.

2.2 Weiterentwicklung des Politischen Dialogs

Mit einer informellen „grünen Karte“ unterbreiten Gruppen nationaler Parlamente der Europäischen Kommission bereits seit 2015 unverbindlich Vorschläge für künftige Gesetzesinitiativen.

Die erste „grüne Karte“ wurde der Europäischen Kommission im Juli 2015 übermittelt: Das britische Oberhaus hatte 16 Vorsitzende nationaler Parlamente und Kammern davon überzeugt, ein Schreiben zu unterzeichnen, in dem es die Europäische Kommission aufforderte, das Problem der Lebensmittelabfälle anzugehen. In ihrer Antwort versprach die Europäische Kommission, den Vorschlägen der nationalen Parlamente besondere Aufmerksamkeit zu schenken, aber wenn überhaupt, spielte die „grüne Karte“ für das Kreislaufwirtschaftspaket eher eine marginale Rolle. Der bevorstehende Austritt des Vereinigten Königreichs ist für die nationalen Parlamente der verbleibenden 27 Mitgliedstaaten aber ein tiefer Einschnitt, da ein maßgeblicher Agenda-setter für Debatten über neue Mechanismen der Beteiligung nationaler Parlamente auf EU-Ebene die Staatengemeinschaft verlässt.

„Die erste
„grüne Karte““

¹⁹ Valentin Kreilinger, *Minimum standards for parliamentary participation in the European Semester*, Jacques Delors Institute Berlin und Bertelsmann Stiftung, Policy Paper, Januar 2019.

Eine mögliche Ausweitung des Politischen Dialogs, damit die nationalen Parlamente der Europäischen Kommission in strukturierter Weise Vorschläge für künftige Gesetzesinitiativen machen könnten, findet bei den nationalen Parlamenten breite Unterstützung.

Die „grüne Karte“ eröffnet den nationalen Parlamenten die Möglichkeit, konstruktive Ideen zu äußern und der Europäischen Kommission mögliche Gesetzesinitiativen vorzuschlagen (und nicht nur Subsidiaritätsbedenken zu äußern, wie im Rahmen des Frühwarnmechanismus). Das Instrument der „grünen Karte“ könnte als Brücke zwischen der öffentlichen Meinung in einzelnen Mitgliedstaaten (vertreten durch ihre nationalen Parlamente) und „Brüssel“ (der Europäischen Kommission) dienen. „Grüne Karten“ könnten durch politikfeldspezifische interparlamentarische Treffen, möglicherweise von Untergruppen nationaler Parlamente, vorbereitet werden, und COSAC könnte später als Forum für eine erste Bewertung von „grünen Karten“ dienen.²⁰

Der Abschlussbericht der Task Force für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und ‚Weniger, aber effizienteres Handeln‘ sieht allerdings bereits genügend Spielraum für eine wirksame Stimme der nationalen Parlamente im bestehenden Politischen Dialog. Er empfiehlt lediglich eine bessere Koordinierung und spricht sich nicht für die Einführung einer „grünen Karte“ aus. Die Task Force war der Meinung, dass die nationalen Parlamente bereits in der Lage seien, derartige Initiativen zu ergreifen, und daher kein neues Instrument nötig sei.²¹

Die Formalisierung des Instruments „grüne Karte“ könnte der Sichtbarkeit derartiger Initiativen und dem Politischen Dialog als Ganzem sicherlich helfen. Damit die nationalen Parlamente jedoch in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens tatsächlich Einfluss ausüben oder Legislativvorschläge der Europäischen Kommission anstoßen können, ist es vor allem nötig, dass sie das Arbeitsprogramm der Kommission für das jeweils kommende Jahr genau analysieren:

Nationale Parlamente sollten in ihrem Dialog mit der Europäischen Kommission den gesamten „policy cycle“ in den Blick nehmen. Durch eine Analyse des Arbeitsprogramms der Europäischen Kommission können sie beispielsweise frühzeitig Schwerpunkte für ihre eigenen Prüfverfahren festlegen, sich mit anderen Parlamenten koordinieren und gegebenenfalls der Kommission eigene Vorschläge unterbreiten.

In diesem Zusammenhang ist die Ankündigung der neuen Kommissionspräsidentin, das Europäische Parlament mit einem indirekten Initiativrecht ausstatten zu wollen,²² begrüßenswert: Es könnte den Raum öffnen für echte interparlamentarische Zusammenarbeit, bei der europäische und nationale Parlamentarier gemeinsam Initiativen erarbeiten.²³ Die Europäische Kommission sollte die Verpflichtung

„In einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens tatsächlich Einfluss ausüben“

²⁰ Vgl. Valentin Kreilinger, *Strengthening parliamentary voices in the EU's multi-level-system*, Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, Juni 2018, S. 11.

²¹ Bericht der Task Force für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und ‚Weniger, aber effizienteres Handeln‘.

²² Dem Europäische Parlament scheint es somit gelungen zu sein, seine Position erneut zu stärken. Vgl. Adrienne Héritier, Katharina L. Meissner, Catherine Moury und Magnus G. Scholler, *European Parliament Ascendant, Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, London: Palgrave, 2019.

²³ Vgl. Agata Gostynska-Jakubowska, *The role of national parliaments in the EU: Building or stumbling blocks?*, Centre for European Reform, Juni 2016, S. 10.

eingehen, Initiativen nationaler Parlamente öffentlich zu diskutieren, nachdem sie eingereicht wurden. Das Europäische Parlament sollte die nationalen Parlamente in diesem Zusammenhang als Partner betrachten und nicht versuchen, deren Ideen zu ignorieren oder zu verwässern.²⁴

Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament sollten die nationalen Parlamente den Vorschlag der neuen Kommissionspräsidentin, dem Europäischen Parlament ein indirektes Initiativrecht einzuräumen, unterstützen und dieses durch eigene, an das Europäische Parlament gerichtete Ideen für Initiativen mit Leben erfüllen. „Joint Parliamentary Initiatives“ sollten dann von den EU-Institutionen prioritätär behandelt werden.

Wenn nationale Parlamente ihre Europaarbeit auf diese Weise mit Blick auf den gesamten „policy cycle“ organisieren und das indirekte Initiativrecht für das Europäische Parlament interparlamentarisch eingebettet wird, also solche Initiativen beispielsweise in gemeinsamen Ausschusssitzungen vorbereitet werden, dann helfen die beiden Maßnahmen zum einen die früher bestehenden „Eifersüchteleien“ zwischen Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten zu überwinden und zum anderen die beiden parlamentarischen Ebenen stärker miteinander zu verzahnen – ganz im Sinne der laut der Bestimmung von Art. 10 (2) EUV auf zwei Legitimationskanälen basierenden repräsentativen Demokratie der EU.

„Das indirekte Initiativrecht für das Europäische Parlament interparlamentarisch einbetten“

3 Interparlamentarische Zusammenarbeit

Ein weiteres Instrument für nationale Parlamente auf europäischer Ebene ist die Kooperation zwischen den nationalen Parlamenten untereinander und mit dem Europäischen Parlament. Einerseits hilft die informelle Zusammenarbeit mit anderen Parlamenten beim Erreichen der Hürde für eine „gelbe Karte“ im Frühwarnmechanismus oder um einer „grünen Karte“ mehr Nachdruck zu verleihen. Andererseits gibt es für die formelle Zusammenarbeit regelmäßig stattfindende interparlamentarische Konferenzen.²⁵ Nach einer knappen Bewertung und Bestandsaufnahme entwickelt dieses Policy Paper zwei konkrete Vorschläge, um die interparlamentarische Zusammenarbeit zu verbessern.

3.1 Bilanz der Zusammenarbeit zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament

Diese Zusammenarbeit 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.

²⁴ Vgl. Valentin Kreiling, *Strengthening parliamentary voices in the EU's multi-level-system*, Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, Juni 2018, S. 13.

²⁵ Vgl. Nicola Lupo und Cristina Fasone, *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Oxford, Hart Publishing, 2017.

Box 1: Bestehende interparlamentarische Zusammenarbeit in der EU

- Konferenz der Präsidenten der Parlamente der EU (EU-PPK)
- Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der EU (COSAC)
- Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/GSVP-Konferenz)
- Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der EU (SWKS-Konferenz)
- Gemeinsamer Parlamentarischer Kontrollausschuss zu Europol (JPSG)
- Weitere politikfeldspezifische interparlamentarische Ausschusssitzungen

Die Konferenz der Parlamentspräsidenten gab im April 2017 durch die Schaffung eines Gemeinsamen Parlamentarischen Kontrollausschusses für die Europäische Polizeibehörde Europol einen wichtigen Impuls in diesem Bereich. Bereits Art. 12c EUV und Art. 88 AEUV des Vertrags von Lissabon enthalten klare Bestimmungen über die Einbeziehung nationaler Parlamente in die Kontrolle von Europol. Der Ausschuss, der im Oktober 2017 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentrat, stellt ein neues interparlamentarisches 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.²⁶

„Ein neues interparlamentarisches Format“

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 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.“²⁷

²⁶ Valentin Kreiling, *A watchdog over Europe's policemen. The new Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol*, Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, Juni 2017.

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 für Parlamentarier gegenüber Europol und die Einrichtung eines Ausschussessekretariats vor.

²⁷ *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.

Gerade durch die Schaffung von neuen Organen für die interparlamentarische Kontrolle von Europol und Eurojust haben die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament bewiesen, dass sie ihre Zusammenarbeit als wichtig ansehen und sowohl effizient als auch wirksam ausgestalten wollen. Interparlamentarische Zusammenarbeit muss heutzutage, wie die Einrichtung der beiden Kontrollausschüsse zeigt, nicht mehr primär auf großen interparlamentarischen Konferenzen basieren.

3.2 Weiterentwicklung der interparlamentarischen Zusammenarbeit

Nach Meinung der nationalen Parlamente gibt es eine Reihe von Themen, in denen die interparlamentarische Zusammenarbeit in Zukunft weiterentwickelt werden sollte.²⁸ Die drei Themenbereiche „Kontrolle von Subsidiarität und Proportionalität“, „Kontrolle von Legislativvorschlägen, Haushaltspolitik und Regierungen“ sowie „Austausch von Informationen und ‚best practices‘“ werden als am wichtigsten eingestuft. Mit etwas Abstand folgen die Themenbereiche „gemeinsame Aktivitäten nationaler Parlamente“, „Treffen zu Themen von gemeinsamem Interesse“ und „gemeinsame Kontrolle von EU-Politikbereichen“.

Um das Ziel einer stärkeren und besseren interparlamentarischen Zusammenarbeit zu erreichen, beauftragte die Konferenz der Parlamentspräsidenten im April 2019 den finnischen Vorsitz des Jahres 2020 mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe.²⁹ Das Ziel der Arbeitsgruppe sollte es sein, konkrete Vorschläge für eine Aktualisierung der aus dem Jahr 2008 stammenden Leitlinien für die interparlamentarische Zusammenarbeit zu erarbeiten.

Der persönliche Kontakt zwischen Parlamentariern aus unterschiedlichen Ländern, den die Konferenzen ermöglichen, ist wichtig, kann aber durch kleinere Formate und digitale Lösungen auf der bestehenden „Plattform für Interparlamentarische Zusammenarbeit“ (Platform for Inter-Parliamentary EXchange) ergänzt werden:

Die bestehende interparlamentarische Zusammenarbeit sollte durch moderne Technologien, wie die weitaus stärkere Nutzung von Videokonferenzen ergänzt werden. Zudem sollte die IPEX-Plattform es noch mehr als bisher erlauben, Prüfprozesse in sämtlichen nationalen Parlamenten quasi in Echtzeit zu verfolgen. Neue technologische Möglichkeiten könnten so zu einem intensiveren interparlamentarischen Austausch beitragen.

Schließlich kann die Mitwirkung nationaler Parlamente nicht ohne stärkere administrative Unterstützung verbessert werden. Heutzutage sind die Aufgaben zwischen dem COSAC-Sekretariat, dem Direktorat für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten im Europäischen Parlament, sowie der parlamentarischen Dimension der jeweiligen rotierenden Ratspräsidentschaft geteilt.

Die Einrichtung eines „Generalsekretariats für interparlamentarische Beziehungen“ wäre ein großer Schritt hin zu einer Bündelung der noch zersplitterten Kompetenzen und Ressourcen.³⁰ Obwohl eine Mehrheit der nationalen Parlamente

„Aktualisierung der Leitlinien für die interparlamentarische Zusammenarbeit“

„Administrative Unterstützung“

²⁸ COSAC, 32nd Bi-annual Report, November 2019, S. 9.

²⁹ Schlussfolgerungen der Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU, 8.–9.4.2019, Wien/Österreich, S. 5–6.

³⁰ Vgl. Valentin Kreiling und Morgan Larhant, *Braucht die Eurozone ein Parlament?* Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, November 2016, S. 11.

eine künftige Unterstützung wiederkehrender interparlamentarischer Konferenzen durch das COSAC-Sekretariat für gut befunden, spricht sich derzeit nur die finnische Eduskunta für die Schaffung eines gemeinsamen Sekretariats aus.³¹ Mittelfristig könnte ein solches Organ zu größerer Kohärenz und mehr Effizienz in der interparlamentarischen Zusammenarbeit beitragen.

Um den Herausforderungen und der deutlich gestiegenen Dichte und Frequenz interparlamentarischer Zusammenarbeit gerecht zu werden, sollten die nationalen Parlamente gemeinsam mit den EU-Institutionen Wege finden, um den administrativen Unterbau von interparlamentarischer Zusammenarbeit zu stärken. Eine bessere Verzahnung der Aktivitäten und eine personelle Aufstockung der bestehenden Organe könnten hierfür erste Schritte sein. Damit ließe sich die Zusammenarbeit auf Politikfelder wie beispielsweise Verteidigung oder Asyl und Migration ausdehnen.

Das Beispiel des Gemeinsamen Parlamentarischen Kontrollausschusses für Europol zeigt, dass die Schaffung fokussierter interparlamentarischer Kontrollorgane möglich ist. Die parlamentarische Kontrolle von Europol könnte ein Modell für die Grenzschutzagentur Frontex darstellen oder auch für den ebenfalls sensiblen Bereich der Verteidigungspolitik, der auf der zuständigen interparlamentarischen Konferenz von den Parlamenten nicht „kontrolliert“ werden kann.

„Schaffung
fokussierter inter-
parlamentarischer
Kontrollorgane“

Fazit

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind die nationalen Parlamente zu aktiven Akteuren im EU-Mehrebenensystem geworden. Die entsprechenden Bestimmungen für den Frühwarnmechanismus, den Politischen Dialog und die interparlamentarische Zusammenarbeit sollten allerdings pragmatisch weiterentwickelt werden, um die Verfahren und Praktiken an die veränderten bzw. sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen (vgl. Tabelle 2):

- In Bezug auf den **Frühwarnmechanismus** sollten, da sich die durchschnittliche Gesamtdauer des EU-Gesetzgebungsprozesses in den vergangenen Jahren deutlich verlängert hat und die begründeten Stellungnahmen nationaler Parlamente nicht auf gemeinsamen Leitlinien basieren, zum einen den nationalen Parlamenten durch eine Fristverlängerung mehr Zeit für die Subsidiaritätsprüfung eingeräumt, zum anderen gemeinsame Leitfragen für das Prüfverfahren erarbeitet werden.
- Der **Politische Dialog** sollte noch mehr als bisher den gesamten Politikzyklus und nicht lediglich den Kommissionsvorschlag zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses in den Blick nehmen. Das dem Europäischen Parlament von der neuen Kommissionspräsidentin versprochene indirekte Initiativrecht sollten die nationalen Parlamente unterstützen und mit dem Europäischen Parlament im Sinne der „grünen Karte“ auch gemeinsame Initiativen anstoßen.
- Schließlich sollte die Organisation der **interparlamentarischen Zusammenarbeit** dem digitalen Wandel und der in den 2010er-Jahren erfolgten Schaffung neuer interparlamentarischer Konferenzen und Ausschüsse durch eine Stärkung administrativer Strukturen Rechnung tragen, auch um in Zukunft zusätzliche interparlamentarische Formate in weiteren Politikbereichen initiieren zu können.

³¹ Vgl. COSAC, S. 12.

Tabelle 2: Empfehlungen zur Verbesserung der Mitwirkung nationaler Parlamente in der EU

	Empfehlung	Akteur/Adressat
Subsidiaritätskontrolle	1. Verlängerung der Acht-Wochen-Frist im Frühwarnmechanismus	
	2. Gemeinsame Leitfragen für die Untersuchung von Rechtsgrundlage, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	
Politischer Dialog	3. Blick auf den gesamten „policy cycle“: frühzeitige Festlegung von Schwerpunkten für Prüfverfahren	 National Parliaments
	4. „Joint Parliamentary Initiatives“: Kombination aus indirektem Initiativrecht für das Europäische Parlament und „grüner Karte“ für die nationalen Parlamente	  European Parliament National Parliaments
Interparlamentarische Zusammenarbeit	5. IPEX-Plattform: Prüfprozesse in allen nationalen Parlamenten in Echtzeit	  European Parliament National Parliaments
	6. Stärkung des administrativen Unterbaus von interparlamentarischer Zusammenarbeit	  European Parliament National Parliaments

Quelle: Eigene Darstellung. Grafik: Valentin Kreiling.

Die nationalen Parlamente werden aber auch weiterhin gegenüber der eigenen Regierung und den EU-Institutionen auf ihre Befugnisse und auf die Erfüllung von Informationspflichten sowie die Gewährung von Mitwirkungsmöglichkeiten pochen müssen. Insbesondere in Politikbereichen und in Bezug auf Institutionen, die außerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (und somit außerhalb des Frühwarnmechanismus) liegen, können nationale Parlamente ihre Kontrollfunktion oft nur unzureichend ausüben.³² Dies trifft beispielsweise auf die haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozesse im Europäischen Semester zu, wo selbst starke europa- oder haushaltspolitische Kompetenzen keine Gewähr für eine substantielle parlamentarische Beteiligung bieten. Auch in der Gemeinsamen Handelspolitik oder bei der demokratischen Kontrolle des Europäischen Rates ist die Beteiligung nationaler Parlamente oft nicht so ausgeprägt, dass ihre Stimme tatsächlich gehört wird.

³² Ben Crum, *National Parliaments and Constitutional Transformation in the EU*, *European Constitutional Law Review*, 13(4), 2017, S. 817–835. Vgl. auch Vivien Schmidt, *The “new” EU Governance: “new” intergovernmentalism, “new” supranationalism plus “new” parliamentarism*, *Cahiers du Cevipol/Brussels Working Papers*, n° 5/2016.

Deshalb geht es für die nationalen Parlamente nicht nur um Subsidiarität, sondern es geht besonders um das „Mehr“. Der Politische Dialog und die interparlamentarische Zusammenarbeit sind für die nationalen Parlamente mindestens ebenso wichtig wie die Subsidiaritätsprüfung, da es ihnen diese beiden Instrumente erlauben – anders als im Frühwarnmechanismus –, einen konstruktiven Beitrag zur Politikgestaltung auf EU-Ebene zu leisten.

„Deshalb geht es für die nationalen Parlamente besonders um das ‚Mehr‘“

Literaturverzeichnis

- Katrin Auel und Christine Neuhold
Europeanisation of National Parliaments in European Union Member States: Experiences and Best Practices
Study for the European Parliament’s Greens/EFA Group, Juni 2018
- Selma Bendjaballah und Olivier Rozenberg
The law-making process: What (if anything) has changed?
Presentation at the workshop “The State of the Union after the Juncker Years” (EUI, Sciences Po und College of Europe), 10. Oktober 2019
- Ben Crum
National Parliaments and Constitutional Transformation in the EU
European Constitutional Law Review, 13(4), 2017, S. 817–835
- Diane Fromage und Valentin Kreilinger
National Parliaments’ third yellow card and the struggle over the revision of the Posted Workers Directive
in: European Journal of Legal Studies 2017, Vol. 10, No. 1, S. 125–160
- Agata Gostynska-Jakubowska
The role of national parliaments in the EU: Building or stumbling blocks?
Centre for European Reform, Juni 2016
- Adrienne Héritier, Katharina L. Meissner, Catherine Moury und Magnus G. Schoeller
European Parliament Ascendant, Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU
London: Palgrave, 2019
- Valentin Kreilinger
Minimum standards for parliamentary participation in the European Semester
Jacques Delors Institute Berlin und Bertelsmann Stiftung, Policy Paper, Januar 2019
- Valentin Kreilinger
Strengthening parliamentary voices in the EU’s multi-level-system
Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, Juni 2018
- Valentin Kreilinger
A watchdog over Europe’s policemen. The new Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol
Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, Juni 2017

- Valentin Kreiling und Morgan Larhant
Braucht die Eurozone ein Parlament?
Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, November 2016
- Nicola Lupo und Cristina Fasone
Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution
Oxford, Hart Publishing, 2017
- Olivier Rozenberg
The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges
Study for the European Parliament, März 2017
- Vivien Schmidt
The “new” EU Governance: “new” intergovernmentalism, “new” supra-nationalism plus “new” parliamentarism
Cahiers du Cevipol/Brussels Working Papers, n° 5/2016

On the same topic

- Valentin Kreilinger
Minimum standards for parliamentary participation in the European Semester
Jacques Delors Institute Berlin und Bertelsmann Stiftung, Policy Paper, Januar 2019.
- Valentin Kreilinger
Strengthening parliamentary voices in the EU's multi-level-system
Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, Juni 2018.
- Valentin Kreilinger
A watchdog over Europe's policemen. The new Joint Parliamentary Scrutiny
Group for Europol
Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, Juni 2017.
- Valentin Kreilinger und Morgan Larhant
Braucht die Eurozone ein Parlament?
Jacques Delors Institute Berlin, Policy Paper, November 2016.

Managing Editor: Henrik Enderlein • The document may be reproduced in part or in full on the dual condition that its meaning is not distorted and that the source is mentioned • The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the publisher • Jacques Delors Institut – Berlin cannot be held responsible for the use which any third party may make of the document • Original version • © Jacques Delors Institut – Berlin, 2019
Foto © William Warby, Traffic Light Tree, www.flickr.com/photos/wwarby/2460655511