



EUROPÄISCHES PARLAMENT: BEZIEHUNGEN ZU DEN NATIONALEN PARLAMENTEN

Die Rolle der nationalen Parlamente hat sich durch die fortschreitende europäische Integration verändert. Um auf allen Ebenen für eine wirksame demokratische Kontrolle der europäischen Rechtsetzung zu sorgen, wurden verschiedene Instrumente für die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten geschaffen. Diese Entwicklung wurde durch die Bestimmungen im Vertrag von Lissabon noch gestärkt.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 12 des Vertrags über die Europäische Union und Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union

ZIELE

A. Die Gründe der Zusammenarbeit

Durch die Übertragung von Zuständigkeiten, die bisher bei den Mitgliedstaaten lagen, an gemeinsame, über Entscheidungsbefugnisse verfügende Institutionen hat die europäische Integration zu einer Minderung der Rolle der nationalen Parlamente in ihren Eigenschaften als Gesetzgeber, als Haushaltsbehörden und als Kontrollinstanzen über die Exekutive geführt. Während mehrere Zuständigkeiten, die von der nationalen Ebene auf die der Europäischen Union übertragen wurden, ursprünglich beim Rat lagen, hat das Europäische Parlament nach und nach eine vollständige parlamentarische Rolle übernommen.

- Die nationalen Parlamente gelangten schließlich zu der Ansicht, dass eine wirksamere nationale Kontrolle der Aktivitäten ihrer Regierungen auf europäischer Ebene und engere Beziehungen zum Europäischen Parlament eine geeignete Möglichkeit sind, ihren Einfluss auf die Gestaltung der EU-Politik zu erhöhen und zugleich dafür zu sorgen, dass die Europäische Union auf demokratischen Grundsätzen beruht.
- Das Europäische Parlament vertritt seinerseits im Allgemeinen den Standpunkt, dass enge Beziehungen zu den nationalen Parlamenten zu einer Verstärkung seiner Legitimität und zu einer Annäherung der Bürger an Europa beitragen würden.



B. Die Entwicklung des Rahmens der Zusammenarbeit

Die Bedeutung der nationalen Parlamente verringerte sich anfangs mit dem Voranschreiten der europäischen Integration: Die Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft (und dann der Union) wurden gestärkt und ihr Zuständigkeitsbereich ausgeweitet; gleichzeitig wurden Mehrheitsentscheidungen im Rat zur Regel, und auch die Legislativbefugnisse des Europäischen Parlaments wurden ausgeweitet.

Bis 1979 gab es zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten eine organische Verbindung, da die Abgeordneten des Europäischen Parlaments von den nationalen Parlamenten aus deren Mitte bestimmt wurden. Mit der Einführung der Direktwahlen zum Europäischen Parlament wurde diese Verbindung abgebrochen, und während etwa eines Jahrzehnts gab es praktisch keine Beziehungen mehr. Ab 1989 trat die Notwendigkeit, diese wiederzubeleben, immer deutlicher zutage. So wurden entsprechende Kontakte aufgenommen, und man bemühte sich, ein Instrumentarium zu schaffen, das an die Stelle der organischen Verbindung der Anfangsjahre treten würde. Durch den Vertrag von Maastricht wurde dazu beigetragen, und in seinem Rahmen wurden dieser Frage zwei Erklärungen (Nr. 13 und 14) gewidmet, die insbesondere Folgendes vorsehen:

- die Achtung der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union (die nationalen Parlamente müssen von den Regierungen der Mitgliedstaaten rechtzeitig über die Vorschläge für EU-Rechtsakte informiert werden und erforderlichenfalls gemeinsame Konferenzen abhalten);
- die engere Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten (durch systematischere Zusammenarbeit, den Austausch von Informationen, die Abhaltung regelmäßiger Zusammenkünfte und erforderlichenfalls durch die gegenseitige Bereitstellung von Einrichtungen).

In jüngster Zeit haben die nationalen Parlamente ein gewisses Kontrollrecht über die Tätigkeit ihrer Regierungen auf europäischer Ebene erhalten, und zwar aufgrund von Verfassungsreformen, Regierungsverpflichtungen und Änderungen ihrer eigenen Arbeitsweise oder durch die Auslegung einzelstaatlicher Verfassungsvorschriften, wie sie von einigen Verfassungsgerichten in den Mitgliedstaaten erlassen wurden. Die für EU-Angelegenheiten zuständigen nationalen Ausschüsse spielen bei dieser Entwicklung sowie bei der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament eine wichtige Rolle.

Im Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union im Anhang zum Vertrag von Amsterdam wurde eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an den Tätigkeiten der EU befürwortet und zu diesem Zweck eine umgehende Übermittlung der Konsultationsdokumente und Legislativvorschläge der Kommission vorgesehen, um den nationalen Parlamenten eine Prüfung dieser Vorschläge vor der Beschlussfassung durch den Rat zu ermöglichen. Beeinflusst durch die nationalen Parlamente waren auch die Debatten im Konvent über die Zukunft Europas (1.1.4), in dessen Rahmen ihre Rolle zudem Beratungsgegenstand einer der elf Arbeitsgruppen war. Im Mai 2006 erklärte sich die Kommission bereit, den nationalen Parlamenten alle neuen Vorschläge und Konsultationsdokumente zu übermitteln. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde dieser politische Dialog für die Kommission zu einer



rechtlichen Verpflichtung. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) garantiert den nationalen Parlamenten außerdem ein weiterreichendes Recht auf Information seitens der Organe der EU, einschließlich einer Verpflichtung zur Übermittlung aller Entwürfe von Rechtsakten sowie der Anträge auf EU-Beitritt.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde den nationalen Parlamenten in Form des Frühwarnsystems schließlich ein Mechanismus zur Verfügung gestellt, um über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei Legislativvorschlägen zu wachen (Protokolle Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). Die nationalen Parlamente können binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der betreffende Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Die Parlamente erhalten damit die Möglichkeit, Legislativvorschläge mehrheitlich zu blockieren. Die endgültige Entscheidung liegt jedoch bei den Rechtsetzungsbehörden (Europäisches Parlament und Rat) ([1.2.2](#)). Dieser Mechanismus wurde seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon dreimal angewandt: im Mai 2012 für den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit („Monti II“), im Oktober 2013 für den Vorschlag für eine Verordnung über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und im Mai 2016 für den [Vorschlag für eine Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern](#). Der Vertrag enthält darüber hinaus neue Artikel, in denen die Rolle der nationalen Parlamente im institutionellen Gefüge der Europäischen Union erläutert wird (Artikel 10 und 12 EUV).

Aufgrund der Tatsache, dass die nationalen Parlamente des Euro-Währungsgebiets seit Beginn der Staatsschuldenkrise in der EU im März 2010 bei der Ratifizierung oder Änderung der Rettungspakete eine bedeutende Rolle spielen, wurde zunehmend deutlich, wie wichtig die enge Zusammenarbeit und der stetige Informationsaustausch zwischen ihnen und dem Europäischen Parlament sind. In Artikel 13 des im Januar 2013 in Kraft getretenen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion ist außerdem eine konkrete Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle auf dem Gebiet der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung vorgesehen.

ERFOLGE: DIE INSTRUMENTE FÜR DIE ZUSAMMENARBEIT

A. Konferenzen der Präsidenten der parlamentarischen Versammlungen der Europäischen Union

Im Anschluss an die Treffen, die 1963 und 1973 stattfanden, wurden diese Konferenzen ab 1981 als feste Einrichtung eingeführt. Ursprünglich fanden diese Konferenzen, an denen die Präsidenten der nationalen Parlamente und der Präsident des Europäischen Parlaments teilnehmen, alle zwei Jahre statt. Auf diesen Zusammenkünften, denen vorbereitende Treffen der Generalsekretäre vorausgehen, werden konkrete Fragen der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen



Parlamenten behandelt. In den letzten Jahren fanden jährlich Treffen der Präsidenten statt. Ferner unterhält das Europäische Parlament seit 1995 enge Beziehungen zu den Parlamenten der assoziierten Länder und der Kandidatenländer. Bei regelmäßigen Treffen der Präsidenten des Europäischen Parlaments und dieser Parlamente werden Beitrittsstrategien und weitere aktuelle Fragen erörtert.

B. Europäisches Zentrum für parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation

Auf der „großen Konferenz“ von Wien (1977) wurde die Gründung des Europäischen Zentrums für parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation (EZPWD) beschlossen. Dabei handelt es sich um ein Netz von Dokumentationsdiensten und Forschungsstellen, die eng zusammenarbeiten, um den Zugang zu Informationen (einschließlich zu nationalen und europäischen Datenbanken) zu erleichtern und die Forschung zu koordinieren, um vor allem Überschneidungen zu vermeiden. Das Zentrum bündelt und verbreitet Untersuchungen und hat eine Website zur Verbesserung des Informationsaustauschs eingerichtet. Mit dem von ihm eingerichteten Verzeichnis wird das Knüpfen von Kontakten zwischen den Forschungsstellen der angeschlossenen Parlamente erleichtert. Die Leitung des EZPWD wird vom Europäischen Parlament und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates gemeinsam übernommen. Es umfasst Parlamente aus den Mitgliedstaaten der EU und des Europarates; seine Dienste können auch von Staaten, die in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über einen Beobachterstatus verfügen, in Anspruch genommen werden.

C. Konferenz der Parlamente der Europäischen Gemeinschaft

Die Konferenz fand 1990 in Rom unter der Bezeichnung „Europäische Assisen“ statt. An dieser Tagung zum Thema „Die Zukunft der Gemeinschaft – Die Auswirkungen der Vorschläge zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Politischen Union für die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments“ nahmen 258 Teilnehmer – 173 Mitglieder der nationalen Parlamente und 85 Mitglieder des Europäischen Parlaments – teil. Die „Europäischen Assisen“ wurden bisher nicht wieder einberufen.

D. Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC)

Diese Konferenz, die ursprünglich vom Präsidenten der französischen Nationalversammlung vorgeschlagen wurde, findet seit 1989 alle sechs Monate statt und versammelt die für EU-Angelegenheiten zuständigen Fachorgane der nationalen Parlamente und sechs Mitglieder des Europäischen Parlaments. Auf der Konferenz, die vom Parlament des Landes, das den Vorsitz im Rat der Europäischen Union innehat, einberufen und gemeinsam vom Europäischen Parlament und den Parlamenten des „Dreivorsitzes“ vorbereitet wird, werden wichtige Fragen der europäischen Integration behandelt.

Die COSAC ist kein Entscheidungsorgan, sondern dient der parlamentarischen Konsultation und Koordination. Ihre Beschlüsse fasst die COSAC einvernehmlich. Entsprechend dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union kann die COSAC den Organen der Europäischen Union jeden



ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag vorlegen. Die Beiträge der COSAC binden die nationalen Parlamente jedoch in keiner Weise und präjudizieren auch nicht deren Standpunkt.

E. Gemeinsame Parlamentarische Treffen

Nach den Erfahrungen mit dem Europäischen Konvent hielten es die Mitglieder des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente für sinnvoll, ein ständiges Instrument der politischen Zusammenarbeit zu schaffen, um sich mit bestimmten Themen zu befassen. Daher kommen Mitglieder des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente seit 2005 zu Gemeinsamen Parlamentarischen Treffen zusammen, in denen sie sich mit für die Parlamente wichtigen Fragen im Prozess der Politikgestaltung und des institutionellen Aufbaus in der EU befassen.

F. Weitere Instrumente für die Zusammenarbeit

Zwischen den meisten ständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments und den entsprechenden Ausschüssen auf nationaler Ebene findet eine Konzertierung entweder bei bi- bzw. multilateralen Sitzungen oder über Besuche von Vorsitzenden bzw. Berichterstatlern statt.

Die Kontakte zwischen den Fraktionen des Europäischen Parlaments und den entsprechenden Fraktionen in den nationalen Parlamenten entwickeln sich je nach Partei bzw. Mitgliedstaat unterschiedlich.

Die Verwaltungszusammenarbeit erfolgt vor allem in Form von Praktika bei den Dienststellen des Europäischen Parlaments und durch den Austausch von Beamten. Die Büros der meisten Vertreter der nationalen Parlamente befinden sich in dem Gebäude des Europäischen Parlaments, in dem auch die Direktion für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten untergebracht ist. Der Informationsaustausch über die parlamentarische Arbeit, insbesondere über die Rechtsetzung, gewinnt zunehmend an Bedeutung. Dies ist ganz besonders modernen Informationstechnologien wie z. B. IPEX zu verdanken, einer elektronischen Plattform für Datenaustausch und Kommunikation (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?applNg=DE>).

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Am 19. April 2018 nahm das Europäische Parlament eine [Entschließung zu der Anwendung der die nationalen Parlamente betreffenden Bestimmungen des Vertrags](#) an, in der es darauf hinweist, dass bei den nationalen Parlamenten Verbesserungen zu beobachten sind und sie aktiv zur guten verfassungsrechtlichen Arbeitsweise der Europäischen Union beitragen und so für mehr Pluralismus und demokratische Legitimität sorgen. Es erkennt auch an, dass die Rechenschaftspflicht der nationalen Regierungen gegenüber den nationalen Parlamenten nach wie vor „den Grundstein der Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union bildet“. Es weist zwar darauf hin, dass das Frühwarnsystem seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon selten genutzt wurde, vertritt aber die Ansicht, dass es innerhalb des Rahmens der geltenden Verträge reformiert werden könnte. In diesem Zusammenhang fordert es die Europäische Kommission auf, eine „technische Mitteilungsfrist“ einzuführen, um den Zeitraum zwischen dem Datum des Eingangs der Entwürfe von Rechtsakten bei den Kammern der nationalen Parlamente und dem Datum des Beginns der Frist von



acht Wochen zu verlängern. Darüber hinaus tritt das Europäische Parlament dafür ein, dass nationale Parlamente die Möglichkeit haben, konstruktive Vorschläge an die Kommission zu übermitteln, um auf die Diskussionen auf europäischer Ebene und das Initiativrecht der Kommission positiven Einfluss nehmen zu können. Schließlich hat es auch einige Anregungen mit dem Ziel eingebracht, die bestehenden Instrumente der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zu verstärken.

Roberta Panizza
10/2018

