

STRUKTURIERTER POLITISCHER DIALOG UND NATIONALE PARLAMENTE

Zur Umsetzung der Vertragsnormen über die nationalen Parlamente: Der Weg voran

von

Ingolf Pernice, Berlin*

I. EINLEITUNG

Die Stärkung der nationalen Parlamente und ihre engere Einbindung in das tägliche politische Geschäft der EU bedürfen nicht unbedingt einer Vertragsreform. Im Rahmen der bestehenden Verträge gibt es eine Vielzahl von Ansatzpunkten dafür, wie die legitimierende Funktion der nationalen Parlamente in der EU mehr mit Leben erfüllt werden kann.

Ein strukturierter politischer Dialog der Kommission mit den nationalen Parlamenten (Barroso 2006)¹ ist nicht nur naheliegend, sondern unter Effizienz Gesichtspunkten (zielgetreue Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts durch die innerstaatlichen Behörden) und – was die Legitimation europäischer Einflüsse auf die nationalen Haushalts-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken betrifft) unter dem Aspekt der Demokratie sogar zwingend, wenn es um die Ausarbeitung von Gesetzgebungsakten geht, die dann innerstaatlich korrekt durch- bzw. umgesetzt werden sollen, aber auch – und vor allem – im Bereich der Koordinierung der Haushalts-, Wirtschafts- und Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten, bis hin zum Europäischen Semester.

Überlegungen hierzu sollten von einigen Grundannahmen ausgehen, die für die Gestaltung und Bewertung neuer Strukturen und Verfahren zur verbesserten demokratischen Legitimation europäischer Politik und damit letztlich einer größeren Akzeptanz der EU insgesamt führen (dazu II.). Der bereits seit spätestens 2010 in Gang gesetzte strukturierte politische Dialog der Institutionen, insbesondere der Kommission, mit den nationalen Parlamenten ist ein wichtiger Schritt, birgt aber auch Risiken (dazu III.). Zentral erscheint eine Stärkung der Kontrolle der Regierungen der Mitgliedstaaten durch ihre jeweiligen Parlamente sowohl auf der Ebene des Europäischen Rates, als auch auf derjenigen des Ministerrates (dazu IV.). Spezielles Augenmerk ist insbesondere auf die demokratische Kontrolle der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie der parlamentarischen Begleitung internationaler Verhandlungen zu richten, insbesondere bei Freihandelsabkommen der neuen Generation, die immer mehr Eckpunkte der europäischen und nationalen Innenpolitik vorgeben (dazu V.). Eine Antwort auf die im Vorbereitungsdokument zu dieser Anhörung gestellten Fragen ergibt sich z.T. schon aus den vorangehenden Punkten (dazu VI.).

II. GRUNDPRINZIPIEN ZUR STÄRKUNG DER NATIONALEN PARLAMENTE

Ausgangspunkt der Reformüberlegungen zur besseren Einbindung der nationalen Parlamente in das institutionelle System und die Entscheidungsprozesse im europäischen Verfassungsverband² mit dem Ziel der Stärkung der demokratischen Legitimation der EU muss die Klarheit darüber sein, dass EP und nationale Parlamente letzten Endes Vertretungen derselben

¹ Eine erste Bewertung: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1368_en.htm.

² S. zuletzt Ingolf Pernice, Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe, 11 EuConst (2015), p. 541-562, also [WHI-Paper 02/2015](#), in Greek: Πολυεπίπεδος συνταγματισμός και η κρίση της δημοκρατίας στην Ευρώπη, in: ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ (ΤοΣ) 3/2015, p. 416-445; id., European Constitutionalism and the National Constitutions of the Member States. Implications for Brexit, [WHI-paper 01/2017](#).

Bürgerinnen und Bürger sind, in ihrer doppelten Identität als Bürgerinnen und Bürger der Union und ihrer jeweiligen Mitgliedstaaten die Institutionen der EU diesen Bürgerinnen und Bürgern gegenüber verantwortlich sind, so wie Art. 10 (2) EUV das auch zum Ausdruck bringt. Eine intensive Zusammenarbeit von EP und nationalen Parlamenten ist daher geboten, nicht Konkurrenz zwischen ihnen, wenn es um die Artikulierung des europäischen Gemeinwohls und die Verwirklichung der gemeinsamen Ziele europäischer Politik geht. Dies gilt umso mehr, je stärker europäische Politik unmittelbar die Lebensbedingungen der Menschen in den Mitgliedstaaten berührt. Für die Stärkung dieser gemeinsamen Verantwortlichkeit vor den Bürgerinnen und Bürgern und angesichts der gleichwohl getrennten Wege der politischen Kontrolle der Institutionen der EU durch die Parlamente sollten bei Reformüberlegungen die folgenden Grundsätze berücksichtigt werden:

1. **Transparenz:** Die Einbindung der nationalen Parlamente in die europäische Politik darf keine weitere Verwischung der Verantwortlichkeiten mit sich bringen. Im Gegenteil ist es ein Gebot der Demokratie, dass für die Bürgerinnen und Bürger klarer wird, wer in europäischen Politik für was verantwortlich ist und damit auch politisch zur Rechenschaft gezogen werden kann.

2. **Subsidiarität:** Dieser Grundsatz ist nicht primär als Verteidigungsbastion nationaler Kompetenzen zu verstehen, sondern Bauprinzip der EU. In ihm liegt die Rechtfertigung der EU als Instrument der Unionsbürgerinnen und -bürger zur Implementierung von Politiken für Ziele, die durch die einzelnen Mitgliedstaaten im Alleingang oder auch durch intergouvernementale Verfahren nicht zu erreichen sind. Wird es streng beachtet, kann es ein Demokratiedefizit der EU nicht geben.

3. **Nationale Parlamente sind (auch) europäische Parlamente mit europäischer Verantwortung.** Sie erfüllen (nach BVerfG, aber auch nach Art. 10 EUV) eine zentrale Legitimationsfunktion für die Politiken der EU einschließlich der Außenpolitik und sind verantwortlich für eine getreue Umsetzung der Richtlinien der EU. Wird in den nationalen Parlamenten europäische Politik und die Verantwortung der Regierung dafür diskutiert, dient das auch der Transparenz und damit der Stärkung demokratischer Legitimation.

4. **Aus dieser europäischen Funktion der Parlamente heraus ergibt sich auch die Notwendigkeit,** dass die nationalen Parlamentswahlen und die entsprechenden Wahlprogramme der Parteien die europäische Rolle und Verantwortung der Abgeordneten in den Fokus nehmen. Sie müssen sagen, welche Politik für die Bürger der Union gemeinsame auf EU-Eben verwirklicht werden soll. Welche Politiken die EU im Rahmen ihrer Kompetenzen als Priorität mit welchen Inhalten verfolgt, wird dann auch durch die nationalen Wahlen entschieden.

III. STRUKTURIERTER POLITISCHER DIALOG

Der Mid-Term Report 2016 über die Beziehungen des Europäischen Parlaments zu den nationalen Parlamenten berichtet in beeindruckender Weise über vielfältige Formen des Dialogs und der Zusammenarbeit der Parlamente und auch ihrer Ausschüsse. Eine Bewertung dieser Arbeit ist für Außenstehende schwierig, von Bedeutung aber ist, dass hier ein intensiver Austausch über die aktuellen Probleme der EU-Politiken tatsächlich stattfindet.

Vorteile dieses immer mehr strukturierten politischen Dialogs sind die gegenseitige Information und Einbeziehung der nationalen Parlamente in den europäischen politischen Diskurs, die Verständigung über divergierende und gleichlaufende Interessen, ja möglicherweise eine

Annäherung der Positionen und die Artikulation eines gemeinsamen europäischen Interesses. Entscheidungen aber werden hier bislang nicht getroffen, und die Relevanz dieser Arbeit ist im Wahlkreis der Abgeordneten bisher nicht leicht zu vermitteln. Insofern besteht die Gefahr, dass das Interesse der Abgeordneten an der Teilnahme teilweise beschränkt ist und sie anderen Dingen Priorität einräumen. Interparlamentarische Zusammenarbeit hilft aber, die Bedeutung und Möglichkeiten der EU-Politiken auch den nationalen Abgeordneten näher zu bringen, und erlaubt ihnen, diese kompetent im Wahlkreis mit den Menschen zu erörtern.

Ein Problem der Verwischung von Verantwortlichkeiten gibt es dabei nicht zwingend, selbst bei der Stärkung des politischen Dialogs zwischen den Institutionen und den nationalen Parlamenten. Klarheit der Zuordnung der Verantwortlichkeit kann dadurch sichergestellt werden, dass die in Art. 10 (2) EUV unterschiedenen Legitimationsstränge auseinandergelassen bleiben. Damit verbietet sich ein direkter Einfluss, wie das Vetorecht der nationalen Parlamente im Sinne der diskutierten „red card“, während der Gedanke der „green card“ im Sinne einer Anregung der Kommission, zu einem bestimmten Thema einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen, als keinen Bedenken begegnet. Es wäre Teil eines offenen politischen Prozesses der Willensbildung von unten nach oben, in dem gleichwohl die Verantwortung der Kommission unberührt bleibt.

Diese Form der Interaktion ist im Gegenteil wünschenswert und ausbaufähig. Zur Vorbereitung und politischen Abstimmung einer solchen Initiative könnten die inzwischen entwickelten Foren des interparlamentarischen Dialogs genutzt werden. Abgeordnete – auch und gerade von Minderheiten – der verschiedenen nationalen Parlamente und auch des Europäischen Parlaments könnten sie nutzen, um gemeinsame Interessen zu artikulieren und in einen gemeinsamen Initiativantrag an die Europäische Kommission einmünden zu lassen. Soweit aus dem Europäischen Parlament Unterstützung kommt, könnten derart abgestimmte Initiativen dann sogar in der Form einer Initiative nach Art. 225 AEUV besonderes Gewicht erhalten.

IV. PARLAMENTARISCHE KONTROLLE DER EUROPÄISCHEN POLITIK

Nach Art. 15 (1) EUV gibt der Europäische Rat der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest. Er wird nicht gesetzgeberisch tätig. Dies ist Sache von Europäischem Parlament und Ministerrat, grundsätzlich auf Vorschlag der Kommission.

Richtung und Ziele der europäischen Politik werden also vom Europäischen Rat festgelegt. Hier entscheidet sich, was die Kommission und im Rat die Minister in Angriff zu nehmen haben. Die Minister im Rat handeln „auf Befehl des Europäischen Rates“, sie setzen dessen Beschlüsse durch Legislativ- oder Exekutivakte um. Demokratische Kontrolle über die Staats- und Regierungschefs können bislang nur die nationalen Parlamente ausüben, nur ihnen gegenüber sind sie verantwortlich. Der Präsident der Kommission, der ebenfalls im europäischen Rat sitzt und in diesen gelegentlich auch vorbereitende Initiativen einbringt, muss dem Europäischen Parlament gegenüber Rechenschaft abgeben. Entsprechendes gilt für die Minister im Rat gegenüber den jeweiligen nationalen Parlamenten, und für die jeweiligen Mitglieder der Kommission, welche die Kommissionsvorschläge in Rat und Europäischem Parlament vertreten. Dies alles ist allerdings mehr Theorie als Praxis. Denn jedenfalls die Sitzungen des Europäischen Rates sind vertraulich. Nur die Schlussfolgerungen werden veröffentlicht.

Die Frage ist, wie das Bewusstsein der Parlamentarier für ihre europäische Verantwortung als Vermittler demokratischer Legitimation europäischer Politik und damit die Legitimität selbst gestärkt werden kann. Hierzu sind in Anknüpfung an oben III. folgende Prioritäten zu nennen:

1. Öffentlichkeit der Sitzungen des Europäischen Rates als Transparenzbedingung der politischen Kontrolle (wer ist für was verantwortlich?)
2. Effektive Subsidiaritätskontrolle als Legitimitätssicherung der Unionspolitik (sie setzt Kompetenzkontrolle voraus)
3. Proaktive Europapolitik der nationalen Parlamente gegenüber ihren Regierungschefs (neben individuellen oder koordinierten Initiativen gegenüber der Kommission)
4. Inhalte europäischer Politik müssen als wichtige Komponente der Wahlprogramme auch im nationalen Wahlkampf vorgetragen werden

V. SPEZIALBEREICHE DEMOKRATISCHEN LEGITIMATIONSBEDARFS

Defizite demokratischer Kontrolle der Exekutiven bestehen sowohl bei der Koordinierung der Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitiken der EU (dazu 1.) als auch hinsichtlich der Aushandlung wichtiger internationaler Abkommen, soweit diese Vorgaben für interne Politiken der EU wie auch der Mitgliedstaaten mit sich bringen (dazu 2.).

1. Beteiligung der nationalen Parlamente bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung (IPK)

Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU nach Art. 121 AEUV liegt auch und gerade nach den Reformen seit der Finanzkrise weitgehend in der Hand der Exekutiven. Bis hin zum Europäischen Semester werden die nationalen Parlamente mehr und mehr zum Objekt von Entscheidungen, die von Rat und Kommission getroffen werden, als dass sie noch Autor autonomer Haushaltspolitik in jedem Euro-Staat wären. Dass es schon wegen der unabdingbaren Konvergenz in der Eurozone europäischer Vorgaben und Kontrolle der nationalen Haushaltspolitiken bedarf, ist nicht zu leugnen. Ebenso wenig ist aber zu leugnen, dass nationale Parlamente und auch das Europäische Parlament eine starke Stimme und Kontrollfunktion haben müssen, wenn diese Koordinierung mittelfristig als demokratisch legitimiert akzeptiert werden soll. Ein Dialog der Kommission mit dem jeweils betroffenen nationalen Parlament oder dessen Haushaltsausschuss genügt dafür nicht. Vielmehr wäre an einen interparlamentarischen Ausschuss zu denken, der sich aus Vertretern der Haushaltsausschüsse der Mitgliedstaaten und des zuständigen Ausschusses des Europäischen Parlaments zusammensetzt und im Verfahren des Europäischen Semesters nicht nur konsultiert wird, sondern Beschlüsse fassen kann, welche die Exekutiven zu beachten haben, wenn sie ihrerseits europäische Vorgaben für die Haushaltspolitik in jedem Euro-Mitgliedstaat festlegen.

Möglicherweise kann der Kontrollausschuss für Europol, wie jetzt gemäß Art. 88 (2) lit. b) zweiter Unterabsatz AEUV mit Art. 51 der VO 2016/794 eingeführt wird („joint parliamentary scrutiny“) als Vorbild dienen. Wenn Handlungen europäischer und nationaler Stellen kaum trennbar ineinanderfließen, liegt es nahe, die parlamentarische Kontrolle einem gemeinsamen parlamentarischen Organ anzuvertrauen. Die für den Euro unabdingbare Konvergenz der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken ist nicht nur eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (Art. 121 Abs. 1 AEUV) autonom handelnder Regierungen und Parlamente; sie kann nur sichergestellt werden, wenn die Wahrnehmung dieser Autonomie durch die Verantwortlichen auf europäischer und nationaler Ebene so gesteuert wird, dass ein Auseinanderdriften der Volkswirtschaften ausgeschlossen ist. In diese Richtung streben die Notmaßnahmen, die angesichts der Finanzkrise ergriffen wurden, einschließlich des Sixpack, des

Two-Pack, des Fiskalpakts und der Gründung des ESM. Die Parlamente haben darin allenfalls eine Beobachterrolle, obwohl die klassische Kernzuständigkeit der Parlamente, die Budgetkompetenz, im Kern getroffen ist. Eine Schieflage auf EU-Ebene besteht darüber hinaus insoweit, als die genau diese Kernkompetenz der Parlamente der Euro-Staaten betreffende Fragen im Europäischen Parlament ohne Differenzierung behandelt werden, also einschließlich der Abgeordneten aus Mitgliedstaaten, die dem Euro nicht angehören. Solange nur diskutiert wird, kann das für den Zusammenhalt der EU förderlich und gerechtfertigt sein. Wenn Entscheidungen getroffen werden, die nur einen Teil der Mitgliedstaaten betreffen, wird das System fragwürdig.

Beide Probleme könnten in Einem gelöst werden. Ein interparlamentarischer Kontrollausschuss für die Koordinierung der Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Euro-Raum (IPK) könnte aus den Mitgliedern des verantwortlichen Ausschusses des EP bestehen, soweit sie aus Euro-Mitgliedstaaten kommen, und aus (Vertretern der) Abgeordneten der entsprechenden Ausschüsse der nationalen Parlamente der Euro-Mitgliedstaaten. Beschlüsse, die im Rahmen von Art. 120 AEUV getroffen werden, insbesondere von Kommission und ggf. vom Rat entwickelte Vorgaben, die für Haushaltsentscheidungen der nationalen Parlamente der Euro-Staaten etwa im Rahmen des europäischen Semesters (möglichst) bindend sein sollen, sollten ihre Wirkung nur entfalten, wenn sie vom IPK gebilligt wurden. Sie hätten damit zugleich eine deutlich höhere Legitimität. Die Errichtung und Einschaltung des IPK in diesem Sinne könnte durch Änderung der Geschäftsordnungen der beteiligten Institutionen sowie der betreffenden Verordnungen bzw. durch interinstitutionelle Vereinbarung nach Art. 295 AEUV geregelt werden.

2. Beteiligung der nationalen Parlamente bei der Verhandlung internationaler Verträge

Wegen der weitreichenden Bedeutung von Verträgen wie des CETA oder des TTIP für die Gestaltung der europäischen Binnenmarktgesetzgebung und auch des nationalen Rechts ist eine direktere parlamentarische Beteiligung auf europäischer und nationaler Ebene ein dringendes Petition geworden. Dies kann für die nationalen Parlamente zunächst damit erreicht werden, dass sie bei der Formulierung und Debatte des Verhandlungsmandats im Rat jeweils für die eigene Regierung Leitlinien festlegen. Auch im Rahmen der EU-Koordinierung im Verlaufe der Verhandlungen ist denkbar, dass das jeweilige nationale Delegationsmitglied jedes Mitgliedstaats im stetigen Austausch mit dem zuständigen Ausschuss seines nationalen Parlaments steht und das Parlament auf diese Weise jedenfalls indirekt auch Einfluss auf den Verlauf der Verhandlungen hat.

Derartige Praktiken „parlamentarischer Begleitung“ können weitgehend autonom von jedem Mitgliedstaat selbst intern eingeführt werden; sinnvoll wäre indessen ein abgestimmtes Vorgehen aller Mitgliedstaaten. Nur so wäre auch den jeweiligen Verhandlungspartner gegenüber das erforderliche Maß an Transparenz und Öffentlichkeit nahe zu bringen, das damit gegenüber den Praktiken traditioneller Verhandlungsdiplomatie zu rechtfertigen ist, dass es hier um quasi-„legislative“ Verträge, um eine Art transnationaler – oder transatlantischer - Innenpolitik geht.

Die frühzeitige und effektive Einbindung der Parlamente schon im Verhandlungsprozess könnte auch dazu beitragen, dass die bei Freihandelsabkommen mit Zuständigkeit von Schiedsgerichten nötige Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten eine reale Chance wird. Dies wäre sonst nach dem neuen Gutachten 2/15 (Singapur) nur schwer vorstellbar.

VI. BEANTWORTUNG DER FRAGEN ZUR ANHÖRUNG

1. What could and should be done at this stage of the European integration process with the purpose of guaranteeing a better division of competences between the European Union and its Member States, pursuant to article 5 of the TEU and to articles 2 to 6 of the TFEU?

Die überaus seriöse “balance of competences-review”, die im Auftrag der britischen Regierung David Cameron erstellt wurde,³ ergab, dass überschüssige und unnötige Kompetenzen auf die EU nicht übertragen wurden. Dieses Thema sollte also vorerst nicht erneut aufgegriffen werden. Entscheidend ist die Frage, welche Kompetenzen wann und wie genutzt werden, um im Vertrag verankerte Ziele der EU im Einklang mit dem Subsidiaritäts- und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zu verwirklichen.

2. Should the early warning mechanism remain limited to considerations pertaining to the compliance with the principle of subsidiarity or could it also encompass the principle of conferral and the principle of proportionality (Terrinha)?

Should the eight-week stand-still period provided for in the early warning system be enlarged, for instance with the aim of guaranteeing a better coordination between the Legislative branches of the Member States?

Are there any lessons to be learned from the not so effective – and yet politically symbolic – usage of the so-called yellow card procedure, as well as from the non-usage of the orange card procedure, pursuant to article 7 paragraphs 2 and 3 of Protocol 2 in the annex to the Treaty of Lisbon?

Das Frühwarnsystem dient primär der Möglichkeit, Fragen der Subsidiarität frühzeitig auf die politische Bühne zu ziehen. Dass es nicht häufig benutzt wurde, könnte ein Erfolg schon allein der Möglichkeit dieser Prüfung sein, die die Institutionen zu besonderer Achtsamkeit in Sachen Subsidiarität veranlasst. Die Prüfung der Subsidiarität setzt immer die Prüfung der Kompetenz voraus und schließt sie ein, fehlt es an einer Kompetenzgrundlage, so stellt sich die Frage der Subsidiarität nicht. Fragen der Verhältnismäßigkeit dagegen sind der Frage der Subsidiarität nachgelagert. Hier handelt es sich wie bei der Kompetenz eher um Rechtsfragen. Es ist nicht evident, dass sie in einem politischen Verfahren wie dem des Frühwarnsystems sinnvoll behandelt werden könnten und es gibt keinen erkennbaren Grund, diese Rechtsfragen schon während des Gesetzgebungsverfahrens und nicht nach Beschluss des fraglichen Rechtsakts im normalen Klageverfahren durch den EuGH nach Art. 263 AEUV klären zu lassen.

Eine Verlängerung der Fristen für die Koordinierung der nationalen Parlamente im Frühwarnsystem verspricht keine wesentliche Erleichterung, könnte aber im Einzelfall die Chancen verbessern, überhaupt einmal zu einer Initiative zu kommen. Sie bringt andererseits aber Verzögerungen für den Prozess der Gesetzgebung auf europäischer Ebene mit sich. Nur wenn eindeutig zu zeigen ist, dass die kurzen Fristen prohibitiv wirken, sollte an einer Änderung gedacht werden.

3. How could the Political Dialogue procedure be improved after more than one decade of implementation?

³ *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union* (July 2012), Cm.8415, <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences> [accessed 12 July 2016].

Could an improved Political Dialogue procedure, not necessarily demanding a revision of the Treaties, be a good stage to overcome the inefficiencies of the early warning system?

Interparlamentarische Zusammenarbeit hat eine besondere Bedeutung und Funktion in allen Bereichen, in denen eine europäische Koordinierung oder auch Normsetzung mit der Ausübung weiterhin innerstaatlicher Zuständigkeiten eng verflochten ist. Dies betrifft die Bereiche, die in Art. 5 und zT. auch in Art. 6 AEUV genannt sind, in gewissem Umfang aber auch die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wie Art. 2 (4) AEUV und Art. 24 EUV angesprochen. Sie ist umso wichtiger, je tiefer oder verbindlicher exekutiv gesetzte europäische Vorgaben die Handlungsspielräume der nationalen Parlamente betreffen oder einschränken. Die Einbindung der nationalen Parlamente zusammen mit dem Europäischen Parlament in die Kontrolle der Exekutiven bei der betreffenden Koordinierung allein kann die notwendige demokratische Legitimation sicherstellen.

Nur die Übertragung von echten Entscheidungskompetenzen auf Foren der interparlamentarischen Kooperation oder die Schaffung von gemeinsamen Ausschüssen mit Entscheidungskompetenz allerdings würde eine merkliche Stärkung der Legitimationswirkung der interparlamentarischen Zusammenarbeit mit sich bringen. Hierfür bedarf es indessen einer Vertragsänderung, wie sie für die dringend notwendige Reform der WWU ohnehin unausweichlich ist. Die übergangsweise und bis zu einer solchen Reform vorgeschlagene Einrichtung einer IPK für die parlamentarische Kontrolle der Koordinierung der Haushaltspolitik (vgl. oben V.1.) könnte allerdings je nach Bedeutung ihrer Beschlüsse in der Praxis ein erster Schritt in die richtige Richtung sein.

Das Frühwarnsystem in der heutigen Form ist nicht wirklich als ineffizient zu bezeichnen (s.o.). Dass es in der Praxis selten zur Anwendung kommt, dürfte sich durch eine Stärkung des politischen Dialogs auch nicht ändern.

4. The green card procedure: Would such procedure be desirable in this respect and, if not, what other procedures could be accepted in this case?

Die green-card Prozedur ist sinnvoll und wünschenswert. Sie lässt sich ohne Vertragsänderung in Form einer inter-institutionellen Vereinbarung einführen und regeln. Es sollte allerdings kein Quorum eingeführt werden. Stattdessen sollten Parlamente – und evtl. auch Minderheiten aus den Parlamenten angeregt werden, im Rahmen der interparlamentarischen Kooperation sich über bestimmte Initiativen abzustimmen und ggf. auch mit Hilfe des Europäischen Parlaments initiativ zu werden (s.o. und unten 6.)

5. Is the establishment of a red card procedure conceivable at this stage of the European integration process, bearing in mind that it would demand a Treaty change?

Das Verfahren einer „red card“ widerspricht der bestehenden institutionellen Struktur der EU und würde dessen Effizienz in Frage stellen. Wenn ein nationales Parlament ernsthafte Probleme hat mit der Frage der Subsidiarität, kann es direkt (über die Regierung) beim EuGH Klage erheben, wenn das Fehlen einer Kompetenz gerügt wird, ist die Klage nach Art. 263 AEUV eröffnet. Wie oben erläutert, ist ein Umdenken erforderlich, mit dem die EU mit ihrer Gesetzgebung nicht als Gefahr für die Mitgliedstaaten und ihre Handlungsfreiheit bekämpft, sondern als zusätzliches Handlungsinstrument und Chance für die Verwirklichung von gemeinsamen Zielen der Unionsbürgerinnen und -bürger wahrgenommen und genutzt wird, die national nicht zu verwirklichen sind.

6. *Recalling that Member States' legal orders and checks and balances are to be fully respected, what measures could be taken with the aim of ensuring or at least favoring the engagement of parliamentary minorities in the European affairs?*

Parlamentarische Minderheiten könnten und sollten bei der Besetzung interparlamentarischer Gremien wie des IPK proportional vertreten sein. Bei parlamentarischen Initiativen (green card) ist sogar denkbar, dass diese Initiativen von einer Koalition aus Vertretern einer bestimmten politischen Richtung (EVP, Liberale, SPE, Grüne etc.) aus diversen nationalen Parlamenten ausgehen, selbst wenn sich dafür die führende Fraktion in einem Parlament so mit der Minderheitsfraktion aus anderen Parlamenten zusammenschließt. Eine entsprechende Änderung des Frühwarnsystems könnte in diesem Sinne eine Öffnung enthalten für eine Intervention einer Gruppe nicht von Parlamenten, sondern von Parlamentariern aus diversen nationalen Parlamenten.

7. *That being said (sc.: Elmar Brok), what could be done in an attempt to improve the current complex framework of meetings, organs, entities and procedures concerning the relations between the European Union and national parliaments?*

Accordingly, would a Committee based approach (Rozenberg) be a good improvement vis-à-vis the relations between the European Parliament and the Legislative branches of the Member States?

Jede Form einer sinnvollen Zusammenführung der für die EU allgemein, vor allem aber der für bestimmte Politikbereiche zuständigen Parlamentsausschüsse auf beiden Ebenen ist positiv zu bewerten, weil sie die schon von Joschka Fischer in seiner Humboldt-Rede vom Mai 2000 kritisierte Trennung der politischen Eliten mildert.

Anstatt fester interparlamentarischer Gremien auch zu einzelnen Politikbereichen – denkbar wäre eine Aufgliederung parallel zu den Ratsformationen – mit einer Agenda, nach der die jeweils laufenden Gesetzgebungsverfahren oder besser noch die Aktionsprogramme bzw. Gesetzgebungsprojekte der Kommission abgearbeitet werden – könnte man auch an *ad hoc* konstituierte interparlamentarische Arbeitsgruppen denken, die zu bestimmten, politisch besonders brisanten Vorhaben zusammentreten und eine Stellungnahme ausarbeiten, etwa wenn Kommission nach Art. 2 Subsidiaritätsprotokoll in einem Weiß- oder Grünbuch ihre Vorstellungen einer öffentlichen Debatte unterwirft, bevor sie einen Vorschlag ausarbeitet. Eine derartige frühzeitige Beteiligung der nationalen Parlamente und auch des EP würde relevante politische Initiativen rechtzeitig in den Fokus der Politik rücken, so dass die Kommission für ihren Vorschlag bereits alle diejenigen Bedenken aufgreifen und berücksichtigen kann, die in einem späteren Stadium möglicherweise weder von den Regierungen noch vom Europäischen Parlament wirksam geltend gemacht werden können.

8. *Recalling that the COSAC should be more than a parliamentary speakers corner, what measures are to be taken with the aim of redesigning its structure and functions, therefore allowing it to deliver more than it has delivered in the past?*

COSAC könnte quasi die Koordinierungsfunktion für alle fachlich spezialisierten oder *ad hoc* zu wichtigen Einzelthemen gegründeten interparlamentarischen Gremien und Gruppen übernehmen. Hier könnten jährlich die Programme der Kommission diskutiert und bewertet und die Ergebnisse der übrigen Gremien und Gruppen zusammengeführt werden. Wenn die Medien daran gewöhnt würden, dass die COSAC jeweils im Anschluss an die Programmrede des

Kommissionspräsidenten tagt und dazu eine interparlamentarisch abgestimmte Bewertung veröffentlicht, könnte das durchaus das Interesse der Öffentlichkeit auf sich ziehen.

9. Would the interparliamentary European Union information exchange platform, also known as IPEX, be a good stage for such development and, even if not, what more could be done to improve such dialogue?

IPEX scheint eine ausgezeichnete Plattform zu sein für gegenseitige Information und Meinungsaustausch zwischen den Parlamenten in der EU. Ein öffentliches *streaming* der Sitzungen von interparlamentarischen Gremien, einschließlich der COSAC, wäre eine nützliche Ergänzung seiner Angebote. Hinzu treten könnte auch die Eröffnung einer online-Beteiligung der Öffentlichkeit an bestimmten Debatten solcher Gremien. Damit könnte nicht nur die europäische Politik, sondern auch die Arbeit der Parlamente an bestimmten aktuellen Themen mehr in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt werden.

10. Recalling that the coordination of economic policies should be side by side with the harmonization of agendas between national parliaments and the European institutions, and yet considering that the rules of procedure each Legislative have their own specificities, what measures could be taken in order to adjust the European Semester to those parliaments' agendas?

Moreover, should national parliaments consider a revision of their rules of procedure so as to create, by their own initiative, a European week – that is to say, an annual or semiannual week in which questions concerning European integration were put on their agendas?

Dass die Agenden der nationalen Parlamente hinsichtlich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik (immer noch) nicht mit denjenigen der europäischen Institutionen abgestimmt sind, könnte ein Indiz dafür sein, dass das Europäische Semester nicht ernst genommen wird. Fehlt es an der Koordinierung der Abläufe, so ist eine wesentliche aus Art 120 AEUV folgende Verpflichtung verletzt und Abhilfe dringend geboten.

Eine Europäische Woche in den nationalen Parlamenten jährlich abzuhalten, könnte die Aufmerksamkeit auch der nationalen Öffentlichkeit auf die Politiken der EU lenken. Es besteht allerdings die Gefahr, dass man damit den Eindruck vermittelt, dass damit Europa auch schon abgehandelt sei. Wenn es zutrifft, dass ein großer Teil nationaler Gesetzgebung von EU-Recht geprägt ist – und darüber wird häufig geklagt, dann ist jede Woche (auch) Europäische Woche und es gibt kaum noch parlamentarische Sitzungen, bei denen nicht direkt oder indirekt die EU mit Gegenstand der Debatte ist oder sein müsste. Das Problem ist, dass diese Bedeutung der EU im Alltag nicht wahrgenommen wird; wenn die Idee der Europäischen Woche dies ändern könnte, sollte sie sofort realisiert werden.