



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 10.6.2011
KOM(2011) 345 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

JAHRESBERICHT 2010

ÜBER DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION
UND DEN NATIONALEN PARLAMENTEN

1. EINLEITUNG

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten waren im Jahre 2010 gekennzeichnet durch eine Reihe wichtiger institutioneller und politischer Ereignisse.

Das Jahr 2010 war das erste Jahr, in dem der neue Vertrag von Lissabon vollständig angewendet wurde. Nach dessen Inkrafttreten Ende 2009 wurde die Rolle der nationalen Parlamente erheblich gestärkt, insbesondere durch den neuen Subsidiaritätskontrollmechanismus, der ein wichtiger Bestandteil der neuen Rechte der nationalen Parlamente aufgrund Artikel 12 EUV (Vertrag über die Europäische Union) ist.

Der Amtsantritt der neuen Kommission erfolgte am 9. Februar 2010 nahezu gleichzeitig mit dem Beginn der Anwendung des Subsidiaritätskontrollmechanismus. Bei einem ersten umfassenden Meinungsaustausch des neuen Kollegiums zu diesem Thema hoben Kommissionspräsident Barroso und Vize-Präsident Šefčovič die Bedeutung der nationalen Parlamente hervor und betonten, dass diesem Thema ein wichtiger Platz auf der politischen Tagesordnung der Kommission zukommen wird¹.

Ferner war das Jahr 2010 geprägt durch die Wirtschaftskrise und die gemeinsamen Bemühungen, angemessen darauf zu reagieren. Dieses Thema stand regelmäßig auf der Tagesordnung der Gespräche zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission, entweder im Rahmen der COSAC, bei den Gemeinsamen Parlamentarischen Treffen oder den zahlreichen Besuchen, die Vize-Präsident Šefčovič den nationalen Parlamenten abstattete. Die Ordnungspolitik war ein weiteres wichtiges Thema, zu dem im Rahmen des politischen Dialogs zahlreiche Stellungnahmen der nationalen Parlamente eingingen.

Dieser sechste Jahresbericht untersucht, wie die Kommission die oben genannten neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon umgesetzt hat, und bietet eine erste Bestandsaufnahme der Arbeitsweise des Subsidiaritätskontrollmechanismus (Abschnitt 2)². In Abschnitt 3 gibt der Bericht einen Überblick, wie sich der von Präsident Barroso 2006 eingeleitete politische Dialog 2010 entwickelt hat. Hierbei geht es nicht nur um die wichtigsten Themen, zu denen die nationalen Parlamente Stellung bezogen haben, sondern auch um die verschiedenen Kontakte zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission. Schließlich untersucht der Bericht, wie die Kommission die Entwicklung ihrer Beziehungen zu den nationalen Parlamenten in der nächsten Zukunft beurteilt (Abschnitt 4).

2. UMSETZUNG DES VERTRAGS VON LISSABON: DER NEUE SUBSIDIARITÄTSKONTROLLMECHANISMUS

Der Subsidiaritätskontrollmechanismus hat 2010 äußerst reibungslos funktioniert. Dies ist nicht allein auf die sorgfältige Vorbereitung durch beide Seiten im Vorjahr zurückzuführen,

¹ PV(2010) 1920 endgültig.

² Der Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (18. Bericht über „Bessere Rechtsetzung“ 2010), der einhergehend mit diesem Bericht verabschiedet wird, geht detaillierter auf einige Fälle ein, bei denen die nationalen Parlamente Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität erhoben haben, und ergänzt somit die Analyse des neuen Subsidiaritätskontrollmechanismus.

sondern auch auf die hervorragende Zusammenarbeit und die konstruktiven Kontakte zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten während des ganzen Jahres. Auf der Grundlage des Schreibens vom 1. Dezember 2009³, in dem die Kommission die nationalen Parlamente und die anderen Organe darüber unterrichtete, wie sie den neuen Mechanismus in der Praxis anwenden wolle, sandte die Kommission am 6. Februar den ersten Vorschlag im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus an die nationalen Parlamente⁴. Die erste mit Gründen versehene Stellungnahme, mit der formell Bedenken hinsichtlich der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erhoben wurden, ging am 29. April ein⁵.

Beteiligung und Schwerpunkte der nationalen Parlamente

Im Jahre 2010 übermittelte die Kommission den nationalen Parlamenten im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus 82 Entwürfe von Rechtsakten. Zu diesen Entwürfen erhielt sie insgesamt 211 Stellungnahmen. Rund Dreiviertel dieser Stellungnahmen gingen innerhalb von acht Wochen nach Versand des formellen Schreibens („lettre de saisine“) ein, was eindeutig zeigt, dass die nationalen Parlamente ihre Kapazitäten an den neuen Vertrag angepasst hatten und in der Lage waren, viel schneller als zuvor auf Kommissionsvorschläge zu reagieren. 34⁶ (rund 15 %) dieser 211 Stellungnahmen waren mit Gründen versehene Stellungnahmen, die zu dem Ergebnis kamen, das ein Vorschlag ganz oder teilweise gegen das Subsidiaritätsprinzip verstieß⁷. Falls alle Stellungnahmen (30 von 34) gingen im letzten Quartal des Jahres ein.

Die meisten Stellungnahmen, mit denen Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität geäußert wurden, betrafen Gesetzgebungsvorschläge in den Bereichen Landwirtschaft (13)⁸, Inneres (9) sowie Binnenmarkt und Dienstleistungen (7). Die in den ersten drei Monaten des Jahres 2011 eingegangenen Stellungnahmen bestätigen, dass die Angleichung im Bereich Landwirtschaft gegenwärtig zu den wichtigsten Bereichen gehört, bei denen die nationalen Parlamente Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität erheben. Der Kommissionsvorschlag, zu dem bisher die meisten mit Gründen versehenen Stellungnahmen im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip eingegangen sind, ist die Richtlinie über Saisonarbeitnehmer⁹, bei der insgesamt neun Kammern¹⁰ Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität geäußert haben. Davon abgesehen erscheinen die Schwerpunkte der nationalen Parlamente unregelmäßiger verteilt und weniger koordiniert als bei den Subsidiaritätskontrollen im Rahmen der COSAC, die nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eingestellt wurden.

³ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/index_de.htm.

⁴ Vorschlag über Finanzbeiträge der Europäischen Union zum Internationalen Fonds für Irland (2007-2010) - KOM(2010) 12.

⁵ Stellungnahme des Senats der Republik Polen zum Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Frontex-Verordnung.

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/poland/2010_en.htm.

⁶ Hierzu gehören vier Stellungnahmen, die nach der Acht-Wochen-Frist eingingen oder von den jeweiligen Kammern entsprechend ihrer Geschäftsordnung nicht verabschiedet wurden.

⁷ Ein vollständiges Verzeichnis findet sich im Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (18. Bericht über „Bessere Rechtsetzung“ 2010).

⁸ Die meisten dieser Stellungnahmen betrafen Vorschläge zur Angleichung des Acquis im Agrarbereich an Artikel 290 und 291 des Vertrags von Lissabon.

⁹ KOM(2010) 379.

¹⁰ Die beiden niederländischen Kammern haben eine gemeinsame Stellungnahme übermittelt, weshalb insgesamt acht Stellungnahmen von neun Kammern eingegangen sind.

Die Kammern, die 2010 die meisten Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität erhoben, waren der polnische Senat (4), der schwedische *Riksdag* (3), das britische House of Commons (3), der französische Senat und die Luxemburger Abgeordnetenkammer (3). Anfang 2011 wurde ebenfalls deutlich, dass die beiden polnischen Kammern (*Sejm* und Senat) und das Luxemburger Parlament nach wie vor besonders aktiv sind, was die Abgabe mit Gründen versehener Stellungnahmen hinsichtlich der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips betrifft.

Inhalt und Form der Stellungnahmen der nationalen Parlamente

Was den Inhalt der im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus abgegebenen Stellungnahmen betrifft, so enthalten die im Jahre 2010 eingegangenen 34 mit Gründen versehenen Stellungnahmen, abgesehen von sehr speziellen Bedenken, bestimmte horizontale oder institutionelle Bedenken. Diese betreffen einerseits fehlende oder unzureichende Rechtfertigungen für ein Tätigwerden der EU in den Begründungen der jeweiligen Legislativvorschläge¹¹, was einige nationale Parlamente als formellen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip ansehen, und andererseits das neue Verfahren der delegierten Rechtsakte. In dieser Angelegenheit stellen die nationalen Parlamente die Objektivität der Kriterien, mit denen sich die Kommission auf diese Ermächtigung beruft, in Frage. Sie sind der Auffassung, dass in gewissen Fällen durch die Verwendung delegierter Rechtsakte Befugnisse auf die Kommission übertragen werden, die nach ihrer Auffassung unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten verbleiben sollten¹². Diese Auffassungen finden sich in mehreren der mit Gründen versehenen Stellungnahmen, die im ersten Quartal 2011 eingegangen sind.

Während einige nationale Parlamente Stellungnahmen im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus nur in den begrenzten Fällen abgeben wollen, in denen sie einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip sehen (beispielsweise das britische House of Commons und House of Lords, der schwedische *Riksdag*, der polnische Senat und der *Sejm* sowie der französische Senat), informieren andere (beispielsweise das portugiesische und das rumänische Parlament sowie der italienische Senat und die Deputiertenkammer) die Kommission auch über ihre befürwortenden Stellungnahmen.

Umfang des Subsidiaritätskontrollmechanismus

Im ersten Halbjahr 2010 fand ein umfangreicher schriftlicher und mündlicher Meinungsaustausch zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten über den Umfang des Subsidiaritätskontrollmechanismus statt. Auf entsprechende Fragen der nationalen Parlamente eingehend, konnte die Kommission klarstellen, dass sich der neue Mechanismus nur auf Entwürfe von Gesetzgebungsakten bezieht, d.h. Vorschläge, die dem ordentlichen oder einem besonderen Gesetzgebungsverfahren¹³ unterliegen, sofern sie nicht

¹¹ Protokoll 2, Artikel 5.

¹² Siehe auch Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (18. Bericht über „Bessere Rechtsetzung“ 2010).

¹³ Artikel 289 legt fest, dass Rechtsakte, die gemäß einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, Gesetzgebungsakte sind, wobei es sich bei einem Gesetzgebungsverfahren um ein ordentliches oder um ein besonderes Gesetzgebungsverfahren handeln kann. Wird in der im Vertrag vorgesehenen Rechtsgrundlage nicht ausdrücklich auf das ordentliche oder ein besonderes Gesetzgebungsverfahren hingewiesen, handelt sich bei dem betreffenden Rechtsakt streng genommen nicht um einen Gesetzgebungsakt.

unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen¹⁴. Diese Interpretation wird auch vom Europäischen Parlament und vom Rat geteilt.

Allerdings hat die Kommission in ihren Antworten an die nationalen Parlamente deutlich gemacht, dass sie im Rahmen des politischen Dialogs Stellungnahmen zu Vorschlägen, bei denen es sich nicht um Entwürfe für Gesetzgebungsakte handelt, selbstverständlich berücksichtigt und hierzu auch eine politische Stellungnahme und eine Antwort abgibt.

Zusammenarbeit zwischen den Organen

Was die anderen europäischen Organe betrifft, so gibt es enge Kontakte und einen Meinungsaustausch mit dem Rat und dem Europäischen Parlament, die beide über eigene Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätskontrollmechanismus und zur Bearbeitung der Stellungnahmen der nationalen Parlamente verfügen. Obwohl die drei Organe relativ unabhängig mit dem neuen Mechanismus umgehen und sehr spezielle Beziehungen zu den nationalen Parlamenten unterhalten, ist darauf hinzuweisen, dass sich Kommission und Europäisches Parlament in ihrer überarbeiteten Rahmenvereinbarung vom Oktober 2010 dazu verpflichten, bei der Durchführung von Protokoll 2 des Vertrags von Lissabon zusammenzuarbeiten.

Überschneidungen zwischen dem Subsidiaritätskontrollmechanismus und dem politischen Dialog

Da in allen genannten Fällen die gemäß Protokoll 2 für eine ‚gelbe Karte‘ oder eine ‚orangene Karte‘ erforderlichen Schwellen bei weitem nicht erreicht wurden, antwortete die Kommission im Rahmen des politischen Dialogs individuell auf alle Stellungnahmen, bei denen Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität erhoben wurden. Die mit dem Subsidiaritätskontrollmechanismus im ersten Jahr seiner Anwendung gewonnenen Erfahrungen zeigen, dass die Vorgaben des Vertrags für das ‚Ziehen‘ der ‚gelben Karte‘ oder der ‚orangenen Karte‘ relativ streng sind und die Beobachtungen der letzten Jahre bestätigen: Nur in einer relativ geringen Anzahl der an die Kommission gesandten Stellungnahmen werden Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität erhoben. Die nationalen Parlamente sind nach wie vor vor allem daran interessiert, mit der Kommission in einen Dialog über den Inhalt ihrer Vorschläge und Initiativen einzutreten.

Dies beweist eindeutig die Bedeutung und den Mehrwert einer Fortsetzung des politischen Dialogs, der, solange die Schwellen gemäß Protokoll 2 nicht erreicht werden und der formelle Vertragsmechanismus zur Überprüfung der Vorschläge nicht ausgelöst wird, der entscheidende Rahmen für den Austausch zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten ist.

3. DER POLITISCHE DIALOG

3.1. Stellungnahmen der nationalen Parlamente und Antworten der Kommission

Beteiligung

¹⁴ Artikel 3 AEUV.

In den Beziehungen der Kommission zu den nationalen Parlamenten steht nach wie vor der politische Dialog im Zentrum. Dem Subsidiaritätskontrollmechanismus kommt hierbei nur eine Teilaufgabe zu. Der von Präsident Barroso im Jahre 2006 eingeleitete schriftliche Austausch von Stellungnahmen und Antworten wurde im Laufe der Jahre kontinuierlich ausgebaut. Insgesamt gingen von den nationalen Parlamenten im Jahre 2010, einschließlich der im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus zugegangenen Stellungnahmen, 387 Stellungnahmen ein. Dies bedeutet eine Zunahme von über 55 % im Vergleich zum Vorjahr. Dieser eindeutige Trend hat sich auch 2011 fortgesetzt. Bis Ende Mai 2011 gingen über 250 Stellungnahmen ein.

Was den Grad der Beteiligung der nationalen Parlamente an diesem Dialog im Jahre 2010¹⁵ im Vergleich zu der Situation vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon betrifft, so haben sich rund ein Drittel der Kammern aktiver am Meinungs austausch mit der Kommission beteiligt, wozu auch einige Kammern gehörten, die sich im Vorjahr überhaupt nicht beteiligt hatten (beispielsweise die beiden polnischen Kammern, das britische House of Commons und das finnische Parlament). Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die Stellungnahmen, insbesondere des italienischen Senats, aber auch der italienischen Abgeordnetenkammer und des österreichischen *Nationalrats*, im Jahre 2010 vervielfacht haben. 2010 haben sich auch die nationalen Parlamente Rumäniens und Spaniens zum ersten Mal am politischen Dialog beteiligt.

Bei einem weiteren Drittel der Kammern hat sich der Beteiligungsgrad im Jahre 2010 nicht wesentlich geändert, während sich das übrige Drittel weniger aktiv beteiligte als zuvor. Die Kommission ermutigt weiterhin diese Parlamente, die sich aus unterschiedlichen Gründen bisher nicht sehr aktiv an einem direkten Austausch mit der Kommission beteiligen, an diesem politischen Dialog mitzuwirken, der als Ergänzung der Kontrolle ihrer eigenen Regierung dient und der Kommunikation und Debatte auf europäischer Ebene eine neue Dimension gibt.

Umfang der Stellungnahmen

Bei den 2010 eingegangenen 387 Stellungnahmen ging es um über 170 unterschiedliche Kommissionsdokumente, was die Feststellung der Vorjahre bestätigt, dass die Schwerpunkte der nationalen Parlaments breit gefächert sind. Die meisten Dokumente führten zu ein bis drei Stellungnahmen. Zu lediglich 25 Vorschlägen oder Initiativen nahmen mehr als vier Kammern und zu lediglich sechs Vorschlägen sechs oder mehr Kammern Stellung¹⁶.

Im Rahmen des politischen Dialogs gab es 2010 die meisten Stellungnahmen zu den Themen, zu denen auch die Höchstzahl an mit Gründen versehenen Stellungnahmen im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus abgegeben wurde. Dabei handelt es sich um die Richtlinie über Saisonarbeitnehmer¹⁷ und die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme¹⁸. Weitere Schwerpunkte der Stellungnahmen der nationalen Parlamente waren beispielsweise die Europäische Bürgerinitiative¹⁹, das Grünbuch über europäische Pensions- und Rentensysteme²⁰ und Europa 2020²¹. Die Ordnungspolitik war ein weiteres Schlüsselthema,

¹⁵ Siehe Tabelle in Anhang 1.

¹⁶ Siehe Tabelle in Anhang 2.

¹⁷ KOM(2010) 379.

¹⁸ KOM(2010) 368.

¹⁹ KOM(2009) 622 und KOM(2010) 119.

²⁰ KOM(2010) 365.

zu dem eine Vielzahl von Stellungnahmen nationaler Parlamente im Jahre 2010 und ebenfalls Anfang 2011 eingingen²².

Die Politikbereiche, denen die nationalen Parlamente 2010 im Rahmen des politischen Dialogs durch ihre Stellungnahmen die meiste Aufmerksamkeit widmeten, waren Justiz und Inneres, Binnenmarkt und Dienstleistungen sowie Landwirtschaft²³. Etwas weniger als 10 % der 387 Stellungnahmen bezogen sich auf Dokumente im Zusammenhang mit der Programmplanung, institutionellen Fragen oder interinstitutionellen Beziehungen, wobei nur sehr wenige nationale Parlamente Stellung zum Arbeitsprogramm der Kommission bezogen.

Es ist festzustellen, dass seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die nationalen Parlamente Legislativvorschlägen größere Aufmerksamkeit zu widmen scheinen. Der Anteil der Stellungnahmen zu nicht-legislativen Dokumenten (wie Mitteilungen, Grünbücher oder Weißbücher) ist gegenüber der Hälfte in den Vorjahren auf weniger als ein Drittel gesunken. Der tschechische Senat, die italienische Deputiertenkammer, der deutsche *Bundesrat* und der deutsche *Bundestag*, das britische House of Lords sowie das schwedische und das dänische Parlament nehmen jedoch nach wie vor häufiger Stellung zu nicht-legislativen Dokumenten als zu Legislativvorschlägen. Die Kommission fordert die nationalen Parlamente ausdrücklich auf, auch zu prälegislativen Dokumenten Stellung zu beziehen und sich aktiv an offenen Anhörungen²⁴ zu beteiligen, da die nationalen Parlamente hier besonders wirksam, konstruktiv und positiv an der Gestaltung künftiger Initiativen und Rechtsvorschriften auf EU-Ebene mitwirken können. Die Kommission bekräftigt ihre Zusage, die während der prälegislativen Phase eingegangenen Beiträge der nationalen Parlamente zu berücksichtigen.

Auch 2010 hat die Kommission entsprechend ihren bewährten internen Verfahren²⁵ auf alle Stellungnahmen der nationalen Parlamente, die Anlass zu substantiellen Kommentaren oder Fragen gaben, geantwortet. Die Antworten werden von Vizepräsident Šefčovič als dem für interinstitutionelle Angelegenheiten zuständigen Kommissionsmitglied unterzeichnet. Die Kommission bemüht sich nach Kräften, innerhalb der selbstgesetzten Frist von drei Monaten zu antworten.

Der politische Dialog über wichtige Themen

Es gibt nach wie vor nur sehr wenige Kommissionsdokumente, zu denen sich im Rahmen des politischen Dialogs mehr als vier oder fünf Kammern geäußert haben. Der folgende Überblick konzentriert sich auf einige wenige wichtige Initiativen und politische Maßnahmen, die im Jahre 2010 besonders die Aufmerksamkeit der nationalen Parlamente geweckt haben.

- Europäische Bürgerinitiative

Die nationalen Parlamente haben diese Initiative insgesamt stark unterstützt, und zwar sowohl in ihren Stellungnahmen zum Grünbuch als auch zum Verordnungsvorschlag. Hinsichtlich der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Unterzeichner einer Bürgerinitiative stammen müssen, vertraten alle Kammern, die im Rahmen des politischen Dialogs Stellungnahmen

²¹ KOM(2009) 647 und KOM(2010) 2020.

²² KOM(2010) 250, KOM(2010) 367, KOM(2010) 522-527.

²³ Siehe Tabelle in Anhang 3.

²⁴ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm.

²⁵ Siehe Jahresbericht 2009 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten (KOM(2010) 291).

abgaben, die Auffassung, dass die Schwelle von einem Drittel zu hoch sei. Mehrere Kammern befürworteten eine Senkung auf ein Viertel. Dies war dann auch die Option, die in den endgültigen Text aufgenommen wurde. Nach Auffassung einer Mehrheit der nationalen Parlamente, die zu dieser Initiative Stellung nahmen, war ein Jahr als Zeitraum für die Sammlung von Unterschriften ausreichend. Nur zwei Kammern haben 18 Monate befürwortet. Die endgültige Verordnung sieht eine Frist von einem Jahr vor. Eine deutliche Mehrheit der nationalen Parlamente, die Stellung zum Grünbuch bezogen, vertrat ebenfalls die Auffassung, dass für die Kommission eine Sechsmonatsfrist zur Prüfung einer Bürgerinitiative vorgesehen werden sollte. Dies hat die Kommission dann auch in ihren Verordnungsvorschlag übernommen (einschließlich einer zweimonatigen Entscheidungsfrist für die Kommission über die Zulässigkeit der Initiative). Die Frist zur Überprüfung einer Bürgerinitiative und zur Vorlage einer Mitteilung über beabsichtigte Maßnahmen wurde in der endgültigen Verordnung um einen weiteren Monat verkürzt.

- Saisonarbeitnehmer

Zu diesem Vorschlag hat die Kommission die höchste Gesamtzahl an Stellungnahmen der nationalen Parlamente erhalten. Neun Kammern machten einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip geltend, da die Angelegenheit ihrer Auffassung nach bereits ausreichend auf nationaler Ebene geregelt sei, die EU den nationalen Besonderheiten nicht angemessen Rechnung tragen könne und sich darüber hinaus nicht das Ziel der Steuerung der Migrationsströme erreichen ließe, da die Mitgliedstaaten weiterhin das Recht hätten, die Zahl der zugelassenen Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten festzulegen²⁶. Gleichzeitig gaben neun Kammern Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs ab²⁷, die verschiedene andere Kommentare und Fragen zum Inhalt des Vorschlags enthielten. Diese betrafen im wesentlichen die Anforderungen an die Aufenthaltsgenehmigungen. Eine Kammer forderte weitere Rechtsvorschriften, einschließlich einer einheitlichen Bezeichnung der Erlaubnis und einer Vorschrift, dass dies nur für einen Mitgliedstaat gelten würde. Eine andere Kammer verlangte eine Trennung zwischen der Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis und des Arbeitsvertrags. Einige Kammern stellten die Notwendigkeit der Ausstellung einer multisaisonalen Erlaubnis in Frage. Ferner befürworteten zwei Kammern eine Verlängerung der Erlaubnis von sechs Monaten auf höchstens neun Monate, wobei eine Kammer die Auffassung vertrat, dass Drittstaatsangehörige aufgrund einer in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Saisonarbeitserlaubnis das Recht haben sollten, in anderen Mitgliedstaaten zu arbeiten. Ein nationales Parlament verwies auf mögliche Unvereinbarkeiten mit seinen nationalen Arbeitsrechtsvorschriften, den Arbeitsverwaltungen und den Sozialversicherungssystemen. Im Rat und im Europäischen Parlament haben bisher nur auf Arbeitsgruppen- und Ausschussebene Vorgespräche stattgefunden. Hierbei ging es um mehrere der von den nationalen Parlamenten in ihren Stellungnahmen angesprochenen Themen, z.B. Begriffsbestimmungen, die Dauer der Erlaubnis bzw. Aufenthaltserlaubnisse. Insgesamt ist hervorzuheben, dass einige der von den nationalen Parlamenten zu diesem Vorschlag abgegebenen Stellungnahmen der Kommission als wirksames Frühwarnsystem für Themen dienen, die im Laufe des Rechtsetzungsprozesses wahrscheinlich angesprochen werden.

²⁶ Siehe auch Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (18. Bericht über „Bessere Rechtsetzung“ 2010).

²⁷ Die beiden spanischen Kammern haben eine gemeinsame Stellungnahme übermittelt, weshalb insgesamt acht Stellungnahmen von neun Kammern eingegangen sind.

- **Grünbuch über Pensions- und Rentensysteme**

Alle sechs Kammern, die zu diesem Grünbuch Stellung nahmen, wiesen darauf hin, dass sie über die ausschließliche Zuständigkeit zur Festlegung der Grundprinzipien des Sozialversicherungssystems verfügen, wozu auch die Grundprinzipien der Rentensysteme gehören. Einige von ihnen wiesen ebenfalls darauf hin, dass bei der Gestaltung der Rentensysteme nicht allein finanz- und wirtschaftspolitische Ziele berücksichtigt werden müssen. Mit einer Ausnahme wiesen alle Kammern jeglichen Versuch der Kommission zurück, Normen für eine angemessene Rente in Europa festzulegen. Vier Kammern wiesen darauf hin, dass ihre Rentensysteme zum jetzigen Zeitpunkt keiner weiteren Anpassung bedürfen. Eine Kammer erkannte ausdrücklich an, dass die EU hinsichtlich der Nachhaltigkeit tätig werden könnte, und forderte die Kommission auf, über ein System der speziellen Kostenabrechnung für Rentenreformen nachzudenken, das nicht in die allgemeine Berechnung des Defizits der öffentlichen Haushalte im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts einbezogen wird. Die Idee eines automatischen Anpassungsmechanismus für das Rentenalter führte zu Reaktionen der Befürworter und Gegner, wobei ein Parlament insbesondere dafür plädierte, die EU-Vorschriften für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu verbessern. Mit einer Ausnahme befürworteten alle Kammern, dass die Gewährleistung der Übertragbarkeit von Rentenansprüchen sowie die Harmonisierung der Vorschriften für auf dem Rentenmarkt tätige Unternehmen auf EU-Ebene behandelt werden sollten. Im Nachgang zur öffentlichen Anhörung plant die Kommission ein Weißbuch zu den Rentensystemen für das dritte Quartal und eine Überarbeitung der IORP-Richtlinie (Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung) für 2012. In diesem Zusammenhang berücksichtigt sie die Beiträge der nationalen Parlamente.

- **Delegierte Rechtsakte**

Es ist ebenfalls festzustellen, dass eine Kammer in ihren Stellungnahmen zu den entsprechenden Rechtsvorschlügen, die delegierte Rechtsakte vorsehen, systematisch die Tatsache in Frage stellt, dass die delegierten Befugnisse der Kommission unbefristet übertragen werden. Nach ihrer Auffassung entspricht dies nicht Artikel 290 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Andere nationale Parlamente teilen diese Auffassung bei besonderen Rechtsetzungsvorhaben. Die Kommission hat in ihren Antworten hervorgehoben, dass die Ziele der Effizienz und Zügigkeit, die gerade durch den Rückgriff auf delegierte Rechtsakte erreicht werden sollen, beibehalten werden müssen, und dass eine zu häufige Veränderung dem eigentlichen Zweck der Befugnisübertragung entgegenstehen würde. Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Vereinbarung zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament zu delegierten Rechtsakten ausdrücklich auf die Möglichkeit verweist, der Kommission für unbestimmte Zeit die Befugnis zu übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, was die Kommission immer dann vorschlägt, wenn sie Gesetzgebungsvorschläge mit einer Ermächtigung zum Erlass delegierter Rechtsakte vorlegt. Während des Rechtsetzungsprozesses begrenzen die Gesetzgebungsorgane manchmal die Dauer der Übertragung auf fünf Jahre, wobei sich diese Dauer vorbehaltlich der Vorlage eines Berichts durch die Kommission stillschweigend um den gleichen Zeitraum verlängert.

3.2. Kontakte und Besuche

Wie in den Vorjahren ergänzten zahlreiche persönliche Kontakte und Zusammenkünfte auf politischer Ebene und auf Ebene der Dienststellen den Austausch schriftlicher Stellungnahmen und Antworten zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission. Seit Beginn der Amtszeit der neuen Kommission Anfang 2009 haben

Kommissionspräsident Barroso und Vizepräsident Šefčovič die Kommissionsmitglieder ermutigt, ihre Kontakte zu den Vertretern der nationalen Parlamente bei ihren Besuchen in den Mitgliedstaaten²⁸ zu intensivieren. Ein internes System soll gewährleisten, dass alle über die zahlreichen Treffen zwischen Kommissionmitgliedern und den nationalen Parlamenten informiert werden.

Es ist hervorzuheben, dass alle Kommissionsmitglieder seit ihrem Amtsantritt zumindest ein nationales Parlament besucht haben, wobei die meisten von ihnen regelmäßig an Sitzungen der verschiedenen Kammern teilnehmen. Bei seiner Ernennung zum Kommissionsmitglied für interinstitutionelle Beziehungen verkündete Vizepräsident Šefčovič seine Absicht, während seiner Amtszeit alle nationalen Parlamente zu besuchen. Bis Ende Mai 2011 hatte er bereits rund die Hälfte besucht.

Die Kommission war auf politischer Ebene bei allen wichtigen interparlamentarischen Sitzungen, die während des Jahres 2010 stattfanden, vertreten. Hierzu gehörten die Sitzungen der COSAC, die Konferenz der Parlamentspräsidenten sowie die Gemeinsamen Parlamentarischen Treffen. Was die COFACC²⁹ betrifft, so wird die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin regelmäßig zu diesen Konferenzen eingeladen. Die Kommissionsdienststellen erscheinen weiterhin vor den Ausschüssen der nationalen Parlamente, wenn sie dazu aufgefordert werden, und treffen regelmäßig mit den in Brüssel ansässigen Vertretern der nationalen Parlamente zusammen, um eine Vielzahl anstehender Initiativen oder laufender Angelegenheiten zu erörtern. Vizepräsident Šefčovič ist mit diesem Netz der Vertreter der nationalen Parlamente im Jahre 2010 zweimal zusammengetroffen.

Aufbauend auf die bereits engen und konstruktiven Kontakte zwischen der Kommission und dem IPEX³⁰ hat die Kommission im Oktober 2010 die formelle Einladung, als ständiger Beobachter des IPEX-Vorstands zu fungieren, angenommen und nimmt seitdem regelmäßig an den Tagungen teil.

4. AUSBLICK

Die Bedeutung der nationalen Parlamente auf der interinstitutionellen Bühne Europas nimmt weiterhin zu. 2010 hat deutlich gemacht, dass sie gut vorbereitet und bereit sind, ihre neuen Aufgaben wahrzunehmen. Die Kommission begrüßt diese Entwicklung. Hierdurch wird nicht nur die demokratische Dimension der EU gestärkt, sondern auch die bessere Anwendung und Wirksamkeit des EU-Rechts gefördert. Daher verfolgt die Kommission mit allen Kräften das Ziel einer Vertiefung des politischen Dialogs mit den nationalen Parlamenten unter Beachtung des interinstitutionellen Gleichgewichts auf EU-Ebene.

Präsident Barroso und Vizepräsident Šefčovič haben 2010 bereits konkrete Vorschläge zu Themen unterbreitet, die Gegenstand regelmäßiger und eingehender Diskussionen zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten sein könnten, sowie für systematischere und strukturiertere Folgemaßnahmen, insbesondere im Hinblick auf die Ordnungspolitik, wozu das Europäische Semester und Europa 2020, aber auch das Arbeitsprogramm der Kommission gehören.

²⁸ PV(2010) 1920 endgültig.

²⁹ Konferenz der Vorsitzenden der Auswärtigen Ausschüsse.

³⁰ Interparlamentarischer Informationsaustausch auf EU-Ebene.

Hinsichtlich der Ordnungspolitik begrüßt die Kommission, dass die COSAC unter ungarischem Ratsvorsitz beabsichtigt, die Diskussionen und Beratungen in der ersten Hälfte 2011 diesem Thema zu widmen, und begrüßt den 15. Zweijahresbericht, der auf der Plenarsitzung der COSAC im Mai in Budapest erörtert wurde. Die Kommission geht davon aus, dass die Ergebnisse dieser Diskussionen den Weg für eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten ebnen und insbesondere die Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen des Europäischen Semesters stärken werden.

Die Kommission fühlt sich ferner ermutigt durch das im Rahmen des politischen Dialogs gezeigte Interesse der nationalen Parlamente an den Themen Ordnungspolitik und Europa 2020. Sie ist überzeugt, dass ihre Rolle entscheidend ist für das Gelingen dieser Politik. Die nationalen Parlamente können dafür sorgen, dass die einzelstaatlichen Maßnahmen den europäischen Verpflichtungen entsprechen und mit ihnen in Einklang stehen, so dass die Ziele erreicht werden können. Sie können ihre eigenen Regierungen zu größtmöglichem Ehrgeiz bei der Gestaltung der nationalen Reformprogramme anhalten und diese Programme später einsetzen, um die Fortschritte anhand der Ziele zu überwachen und sie somit als Instrumente der demokratischen Mitwirkung nutzen.

Im Hinblick auf ihr Arbeitsprogramm möchte die Kommission ihre Verpflichtung erneuern, die Prioritäten der nationalen Parlamente bei der strategischen Planung zu berücksichtigen. Sie ist überzeugt, dass die nationalen Parlamente nicht nur im Nachhinein, sondern bereits im Vorfeld gehört werden sollten. Einzelne Stellungnahmen oder gemeinsame Beiträge im Rahmen der COSAC sollten rechtzeitig eingereicht werden, um einhergehend mit dem Dialog der Kommission mit den anderen EU-Organen in die Vorbereitungen zum Arbeitsprogramm der Kommission einfließen zu können. Die nationalen Parlamente können somit dazu beitragen, einen wirklichen Konsens darüber herzustellen, worauf die EU ihre politischen Maßnahmen und Mittel in den kommenden Jahren konzentrieren soll.

Die Kommission zählt auch weiterhin auf die Unterstützung der nationalen Parlamente im Hinblick auf die Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht, und hat in diesem Zusammenhang begonnen, sie für die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zu sensibilisieren, damit die in einer Richtlinie festgelegten Rechte und Pflichten einheitlich in der gesamten EU durchgesetzt werden können.

Schließlich werden die Diskussionen und Kontakte zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten zur Umsetzung des Vertrags von Lissabon im Hinblick auf die Bestimmungen betreffen Europol und Eurojust³¹ 2011 und in den Folgejahren sicherlich weiter intensiviert. Die Mitteilung der Kommission über die parlamentarische Kontrolle der Tätigkeiten von Europol vom Dezember 2010³², zu der die ersten Stellungnahmen der nationalen Parlamente seit Anfang 2011 eingehen und die ebenfalls Gegenstand der Diskussionen auf der Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU im April 2011 war, bereitet den Weg für die geplante Verabschiedung einer Verordnung im Jahre 2013. In dieser Mitteilung bestätigt die Kommission, dass sie in der Zwischenzeit bereits die Information der nationalen Parlamente über die Evaluierung von Europol verbessern will. Im Hinblick auf Eurojust erwartet die Kommission bis Ende 2011 die Ergebnisse einer Studie zur Stärkung von Eurojust, die sich ebenfalls mit möglichen Optionen zur Beteiligung des Europäischen

³¹ Artikel 88 und 85 AEUV.

³² KOM(2010) 776.

Parlaments und der nationalen Parlamente an der Evaluierung der Tätigkeiten von Eurojust befasst. Die Kommission erwägt entsprechende Rechtsetzungsvorschläge nach sorgfältiger Prüfung dieser Studie und wird die nationalen Parlamente in dieser prälegislativen Phase regelmäßig unterrichten und eng an den Arbeiten beteiligen.

Anhang 1

Anzahl der eingegangenen Stellungnahmen, aufgeschlüsselt nach Land/Kammer

Einzelstaatliches Parlament	Kammer	Gesamtzahl der Stellung- nahmen (politischer Dialog)	Mit Gründen versehene Stellung- nahmen ³³ (Subsidiari- tätskontroll- mechanismus)
Portugal	Assembleia da Republica	106	0
Italien	Senato della Repubblica	71	1
Tschechische Republik	Senát	29	1
Italien	Camera dei Deputati	25	0
Deutschland	Bundesrat	23	1
Schweden	Riksdagen	20	3
Österreich	Bundesrat	13	2
Österreich	Nationalrat	12	1
Vereinigtes Königreich	House of Lords	12	2
Dänemark	Folketinget	11	2
Rumänien	Senatul	9	0
Luxemburg	Chambre des Députés	7	3
Deutschland	Bundestag	6	1
Polen	Senat	5	4
Griechenland	Abgeordnetenversammlung	4	0
Litauen	Seimas	4	2
Spanien	Congreso de los Diputados und Senado (beide)	4	0

³³ Hierzu gehören vier Stellungnahmen, die nach der Acht-Wochen-Frist eingingen oder von den jeweiligen Kammern entsprechend ihrer Geschäftsordnung nicht verabschiedet wurden.

Einzelstaatliches Parlament	Kammer	Gesamtzahl der Stellungnahmen (politischer Dialog)	Mit Gründen versehene Stellungnahmen³³ (Subsidiaritätskontrollmechanismus)
	Kammern)		
Irland	Oireachtas (beide Kammern)	3	0
Tschechische Republik	Poslanecká sněmovna	3	1
Frankreich	Sénat	3	3
Vereinigtes Königreich	House of Commons	3	3
Niederlande	Eerste Kamer Staten Generaal	3	0
Polen	Sejm	2	2
Niederlande	Beide Kammern	2	2
Rumänien	Beide Kammern	2	0
Niederlande	Tweede Kamer Staten Generaal	1	0
Zypern	House of Representatives	1	0
Lettland	Saeima	1	0
Belgien	Chambre des Représentants	1	0
Finnland	Eduskunta	1	0
Belgien	Sénat	0	0
Bulgarien	Narodno Sabrania	0	0
Estland	Riigikogu	0	0
Frankreich	Assemblée Nationale	0	0
Ungarn	Országgyűlés	0	0
Malta	Kamra tad-Deputati	0	0
Slowakei	Národná rada	0	0

Einzelstaatliches Parlament	Kammer	Gesamtzahl der Stellung- nahmen (politischer Dialog)	Mit Gründen versehene Stellung- nahmen³³ (Subsidiari- tätskontroll- mechanismus)
Slowenien	Državni svet	0	0
Slowenien	Državni zbor	0	0
Rumänien	Camera Deputaților	0	0
	Gesamt	387	34

Anhang 2

Vorschläge und Initiativen der Kommission, zu denen im Rahmen des politischen Dialogs die meisten Stellungnahmen eingingen (2010)

Kommissionsdokument	Titel	Anzahl der Stellungnahmen
KOM(2010) 379	Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung	16
KOM(2009) 622 KOM(2010) 119	Bürgerinitiative (Grünbuch und Vorschlag für eine Verordnung)	13
KOM(2010) 368	Vorschlag für eine Richtlinie über Einlagensicherungssysteme	11
KOM(2010) 537	Vorschlag für eine Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	8
KOM(2010) 61	Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX)	7
KOM(2010) 539	Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe	7
KOM(2010) 486	Vorschlag für eine Verordnung hinsichtlich der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Union	7
KOM(2009) 647 KOM(2010) 2020	Europa 2020 (Konsultationsdokument und Mitteilung)	7
KOM(2010) 365	Grünbuch "Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme"	6
KOM(2010) 289	Vorschlag für eine Verordnung über Ratingagenturen	6

Anhang 3

Anzahl der im Jahr 2010 eingegangenen Stellungnahmen aufgeschlüsselt nach Politikbereich

Politikbereich	Gesamt
Justiz und Inneres	88
Institutionelle und juristische Fragen sowie bereichsübergreifende Politikfelder ³⁴	53
Binnenmarkt und Dienstleistungen	45
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	30
Wirtschaft und Finanzen	18
Unternehmen und Industrie	16
Informationsgesellschaft und Medien	16
Umwelt	14
Gesundheit und Verbraucher	13
Mobilität und Verkehr	13
Maritime Angelegenheiten und Fischerei	11
Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit	10
Eurostat	10
Bildung und Kultur	9
Energie	7
Entwicklung	7
Außenbeziehungen	5
Haushalt	4
Handel	3
Wettbewerb	3
Regionalpolitik	3
Steuern und Zollunion	3
Klimapolitik	3
Forschung und Innovation	2
Erweiterung	1
Gesamt	387

³⁴ Einschließlich Bürgerinitiative und Europa 2020.