

## **Gruppe I « Subsidiaritätsprinzip »**

**Betr. :**     **"Beyond unilateral scrutiny : The scope of options"**  
              -   **Dokument von Herrn Andreas Maurer**

Die Mitglieder der Gruppe erhalten anbei ein Dokument des Mitglieds des Konvents,  
Herrn Andreas Maurer.

---

**Andreas Maurer**  
**Senior Research Fellow, SWP, Berlin**  
**Jean Monnet Lecturer, University of Osnabrück**

SWP

....

## **Part C. Beyond Unilateral Scrutiny: The Scope of Options**

### *1. Die Debatte im Konvent: Diskussionslinien und Fallstricke*

Der mit der Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union im Dezember 2000 eingeleitete und durch das Mandat des Europäischen Rates von Laeken inhaltlich geordnete Prozess des Konvents betrifft die künftige Rolle der nationalen Parlamente in der EU. Hierzu führt die „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“ drei Fragen an:

- „Sollen sie [die nationalen Parlamente] in einem neuen Organ – neben dem Rat und dem EP - vertreten sein?
- Sollen sie eine Rolle in den Bereichen europäischen Handelns spielen, in denen das Europäische Parlament keine Zuständigkeit besitzt?
- Sollen sie sich auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten konzentrieren, indem sie beispielsweise vorab die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kontrollieren?“<sup>1</sup>

Der Konvent soll seine Antworten hierauf in einer Form dokumentieren, die es der für 2004 geplanten Regierungskonferenz erlauben, ein verfassungsähnliches Dokument auszuarbeiten. Die Fragen sind weitestgehend unsystematisch und ohne direkten Bezug aufeinander gestellt worden; sinnvoller wäre sicher ein Set aufeinander abgestimmter Konditionalfragen gewesen, bei denen sich ausgehend von der ersten Frage und ihrer Beantwortung weitere Fragen ergeben hätten, die sich mit der Problematik der weiteren Demokratisierung der EU auseinandersetzen sollten. So wie von der belgischen Ratspräsidentschaft gegen Ende 2000 formuliert, stellte der Fragenkatalog zunächst nichts weiter als das Ergebnis der Rundabfrage in einigen Hauptstädten der EU dar. Denn schließlich lassen sich die prägnantesten Antworten auf die Fragen relativ einfach den seit langem bekannten Standardpositionen der Regierungen und Parlamente in Paris, London und Kopenhagen zuordnen. Deren Reformvorschläge konzentrieren sich seit Mitte der neunziger Jahre um folgende Optionen:

- die Schaffung einer Kammer der nationalen Parlamente neben Rat und EP („zweite Kammer“),
- die Schaffung eines parlamentarischen Gremiums mit Europaabgeordneten und nationalen Abgeordneten (Assisen, Kongress bzw. Subsidiaritätsausschuss),
- die vollständige oder teilweise Wahl des EP aus dem Kreis nationalen Abgeordneter, und
- die Vertretung nationaler Parlamente in den Delegationen des Ministerrates in den Fällen, in denen der Rat seine gesetzgeberischen Befugnisse ausübt.

### **Maximal-/Ausgangspositionen zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU<sup>1</sup>**

1 Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, Anhang Nr. 1 der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates, Laeken, 14./15. Dezember 2001, S. 6, vgl. hierzu auch den Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatter Giorgio Napolitano, Dok. Nr. 2001/2023(INI)vorläufig, 6. Dezember 2001.

	Institutionalisierungsfrage: Neues Organ – „Kammer“ der nationalen Parlamente?	Funktionsfrage: Nationale Parlamente als „Lückenfüller“ für mangelnde Rechte des EP?	Sonderfunktionsfrage: Nationale Parlamente als „Wächter“ über das Subsidiaritätsprinzip
Pro	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ D: Außenminister Fischer 2000</li> <li>➤ UK: Premierminister Blair 2000</li> <li>➤ F: Französischer Senat 2001, Ex-Aussenminister Védrine sowie klassische Position des RPR in der Nationalversammlung (Projekt Juppé-Toubon)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ DK: Regierung und Folketing 2001</li> <li>➤ F: Delors 2001, nur für den Fall der Einrichtung von Avantgarde-Gemeinschaften</li> <li>➤ D/F-Parlamentariererklärung 2001, Konventsmodell für „europäisches Verfassungsrecht“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ D: MdB Meyer 2001, Bundesrat 2001</li> <li>➤ F: Senat 1992 bis 2002, RPR, Barreau, ansatzweise auch Jospin 2001</li> <li>➤ UK: Premierminister Blair 2000</li> <li>➤ D/F/UK/PL/IRL: Gemeinsamer Beitrag der Regierungsvertreter 2002</li> <li>➤ DK: Aussenminister Mollers 2002</li> <li>➤ NL: Regierungsmemorandum 2001</li> <li>➤ PL: Regierung, Senat</li> </ul>
Kontra	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ D: Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung 2001</li> <li>➤ UK: House of Lords 2001</li> <li>➤ B: Verhofstadt 2000</li> <li>➤ A: Aussenministerin Ferrero-Waldner 2001</li> <li>➤ IRL: Bruton-Bericht des Dail 2002</li> <li>➤ SF: Beitrag der finnischen Mitglieder im Konvent 2002</li> <li>➤ S: Beitrag der schwedischen Mitglieder im Konvent 2002</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ D: Bundestag 2002</li> <li>➤ NL: Parlament gegen entsprechende Aussagen im NL-Regierungsmemorandum 2002</li> <li>➤ PL: Präsident Kwasniewski 2001</li> </ul>

Während die Laekener Fragen nun implizit darauf abzielen, nur die Einrichtung eines spezifischen Gremiums für die nationalen Parlamente in Brüssel zu diskutieren, haben sich im Zuge der Konventsberatungen vor allem Abgeordnete aus den Parlamenten Schwedens,<sup>2</sup> Finnlands,<sup>3</sup> Deutschlands,<sup>4</sup> Irlands<sup>5</sup>, Österreichs,<sup>6</sup> Estlands<sup>7</sup> und Grossbritanniens<sup>8</sup> explizit gegen die Einrichtung neuer Gremien auf EU-Ebene und für die Prüfung nationalparlamentarischer Mitwirkungschancen auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausgesprochen.

Auch die ersten allgemeine Aussprache des Konvents zum Thema ‚nationale Parlamente‘ am 6./7. Juni 2002 läßt darauf schließen, dass sich die Reformüberlegungen nicht vom Mandat

- 1 Sämtliche Beiträge aus der Konventsdebatte finden sich auf den Internetseiten der EU: [http://europa.eu.int/futurum/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_de.htm) sowie <http://european-convention.eu.int/default.asp?lang=DE>.
- 2 Vgl. Konvent CONV 61/02: Contribution from the Swedish members of the Convention on National Parliament Scrutiny of Government Activities in the EU, Brussels, 22 May 2002.
- 3 Vgl. Konvent CONV 82/02: Beitrag der Mitglieder des Konvents, die das finnische Parlament vertreten, zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Struktur der EU, Brüssel, 30. Mai 2002.
- 4 Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Reform durch Verfassung: Für eine demokratische, solidarische und handlungsfähige Europäische Union, Drucksache 14/9047 vom 15. Mai 2002; Deutscher Bundestag, Antrag der Abgeordneten Hiks, Grehn, Claus und der Fraktion der PDS: Ein anderes Europa ist möglich, Drucksache 14/9046 vom 15. Mai 2002. Die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP haben zur angesprochenen Thematik keine eindeutige Stellung bezogen. Der Beschluss der XXVI. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe in Wildbad Kreuth vom 7. bis 9. Januar 2002 „Rückkehr zu einer vertrauenswürdigen Europapolitik“ deutet aber darauf hin, dass auch die CSU gegen die Schaffung eines neuen Gremiums der nationalen Parlamente ist.
- 5 Vgl. die Vorschläge von J. Bruton, Konvent über die Zukunft der EU, Dok. Nr. CONV 27/02, S. 33-36.
- 6 Vgl. Konvent CONV 81/02: Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Caspar Einem: Nationale Parlamente, Brüssel, 30. Mai 2002.
- 7 Vgl. Konvent CONV 95/02: Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Peeter Kreitzberg und Herrn Tunne Kelam: Rolle der einzelstaatlichen Parlamente, Brüssel, 13. Juni 2002.
- 8 Vgl. House of Lords: Seventh Report, by the Select Committee appointed to consider European Union documents and other matters relating to the European Union on: „A Second Parliamentary Chamber for Europe: An Unreal Solution to some real problems, London, 27 November 2001.

der Laekener Fragen lenken lassen. So lehnt die überwiegende Mehrheit der Konventsmitglieder die Schaffung eines neuen Organs mit nationalen Parlamentsabgeordneten aus Gründen der Entscheidungseffizienz im EU-System ab und tendiert statt dessen in Richtung einer gestärkten Rolle der COSAC, wobei als Hauptforderungen eine höhere Sitzungsfrequenz sowie die Einrichtung eines ständigen Sekretariats der COSAC aufscheinen. Dagegen votieren bislang nur die Vertreter der Parlamente Spaniens und Luxemburgs, die darauf hinweisen, dass die COSAC aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses ineffizient arbeite und insofern auch die Organisation weiterer COSAC-Zusammenkünfte nicht zielführend erschiene. Einzelschlüsse, die bisher nicht auf den expliziten Widerstand des Konvents gestoßen sind, votieren

- für die Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses der Parlamente zur ex-ante-Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips,<sup>1</sup>
- für die Schaffung eines paritätisch besetzten Kongresses zur Wahl des Unionspräsidenten<sup>2</sup> sowie
- für die Verankerung des Konventverfahrens für künftige Vertragsänderungen.<sup>3</sup>

Aus deutscher Sicht wurde im Konvent bisher vor allem angemahnt, dass sich die künftige Rolle der nationalen Parlamente in die Gesamtarchitektur der EU einfügen müsse.<sup>4</sup> Die Rolle der Parlamente wäre daher in zwei Richtungen zu verstärken: Erstens sollten die Verfahren zur Mitwirkung der Parlamente am innerstaatlichen Willensbildungsprozess verbessert werden, ohne die Verhandlungspositionen der Regierungen im Ministerrat zu rigide festzulegen. Und zweitens – und spätestens hier wird die deutsche Position ungenau und widersprüchlich – sollte eine angemessene Präsenz der Parlamente auf Unionsebene sichergestellt werden. Hierzu scheinen aus Sicht des stellvertretenden Konventsmitglieds der Bundesregierung, Pleuger zwei Modelle denkbar:

- Zum einen wäre die Schaffung eines politischen Subsidiaritäts-Kontrollgremiums zu prüfen, wobei dieses Gremium keinen vollen Organstatus im Sinne von Artikel 7 EG-Vertrag erhalten dürfte. Auch aus diesem Grund sollte daher die Möglichkeit ins Auge gefasst werden, ob die Subsidiaritätskontrolle nicht durch einen „ratsnahen“ Mechanismus ohne die unmittelbare Beteiligung der nationalen Parlamente wahrgenommen werden könnte. Wie diese ‚Ratsnähe‘ institutionell konzipiert werden soll, ist nicht ersichtlich. Unterfüttert worden ist diese Position aber in einem gemeinsamen Schreiben der Regierungsvertreter im Konvent Peter Glotz, Peter Hain, Danuta Hübner, Ray McSharry und Pierre Moscovici vom 12. Juni 2002. Diese fordern nun die Schaffung eines „politischen Gremiums“, „das eingeschaltet werden könnte, wenn umstritten ist, ob die EU-Kommission ihre Kompetenzen überschreitet“.<sup>5</sup> Dieses Subsidiaritätskontrollgremium sollte sich entweder aus nationalen Abgeordneten zusammensetzen und in dieser Form offenbar als ständiges Gremium existieren, oder aber „by some form of body mandated by

1 Vgl. Konvent CONV 23/02 und 24/02: Beiträge des Mitglieds des Konvents Herrn Erwin Teufel: „Verfassungsvertrag für die Europäische Union – Grundstruktur“, und „Eckpunkte für den Konvent“, Brüssel, 9. April 2002; CONV 32/02: Beitrag des Mitglieds des Konvents Senator Lamberto Dini: „The missions of the European Union“, Brüssel, 16. April 2002. Auf der Plenarsitzung des Konvents am 15. April 2002 sprachen sich die deutschen Konventsmitglieder Glotz (Protokoll, S.Nr. 1-090) und Meyer (Protokoll, S.Nr. 1-034) noch für ein gemischtes Subsidiaritätskontrollgremium aus; auf der Sitzung am 7. Juni 2002 sprach sich Meyer dann aber implizit gegen die Schaffung eines derartigen Ausschusses aus (Protokoll, S.Nr. 5-062).

2 Vgl. Konvent CONV 84/02: Contribution présentée par M. Alain Barrau, membre de la Convention: parlements nationaux, Bruxelles, 31 mai 2002.

3 Vgl. Konvent-Protokoll vom 7. Juni 2002: Beiträge von Fayot (S.Nr. 5-053), Frendo (S.Nr. 5-077), Birzniece (S.Nr. 5-079), Korhonen (S.Nr. 5-081), Gaber (S.Nr. 5-084) und Andriukaitis (S.Nr. 5-085).

4 Vgl. Deutscher Bundestag, Sekretariat des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union: Vermerk zur 5. Arbeitssitzung des Europäischen Konvents am 6./7. Juni 2002 in Brüssel, Berlin, 12 Juni 2002.

5 Vgl. Glotz, Peter: „Die Gedanken sind frei. Jetzt ist die Zeit für kühne Verfassungsvorschläge – die Kompromisse kommen später“, in: Der Tagesspiegel, 20.6.2002, S. 8.

the Council” im Bedarfsfall aktiviert werden.<sup>1</sup> Es könnte sich also in der ersten Variante um einen Ausschuß der nationalen Parlamente handeln; wie aber die zweite Variante arbeiten und unterfüttert werden soll, bleibt auch im Beitrag einiger der Schwergewichte im Konvent unklar.

- Zum anderen bringt die Bundesregierung das von EU-Kommissar Barnier in die Diskussion gebrachte Modell der langfristigen Entwicklung des Ministerrates in Richtung einer Staatenkammer als Element der Stärkung der nationalen Parlamente ins Feld. Angedacht ist hierbei die Konzeption eines Zweikammersystems im EP, bei dem das jetzige EP als erste Kammer beibehalten bliebe und der Ministerrat in seiner Funktion als Legislativorgan in eine zweite Kammer mit nationalen Abgeordneten überführt werden könnte. Offen bleibt hierbei aber, in welchen Zwischenschritten die Mutation des Ministerrates zu einer Staatenkammer entsprechend dem Modell des Deutschen Bundesrates oder des US-amerikanischen Senats<sup>2</sup> gestaltet werden soll und in welchem Verhältnis diese zweite Kammer zum Ministerrat in seiner Funktion als Exekutivorgan in der GASP/ESVP und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit stünde. Denkbar wäre hier als erster Schritt die Beordnung nationaler Abgeordneter in den Ratsdelegationen für die Fälle, in denen der Ministerrat als Legislativorgan zusammentritt. Für die Kontrolle des Ministerrats als Exekutivorgan wären dann jedoch weitere Modelle zur Stärkung der indirekten Mitwirkung der nationalen Parlamente zu prüfen.

Aus der Sicht der Kommission sollte dagegen eher die Effizienz der gegenwärtigen Praxis der nationalparlamentarischen Kontrollmechanismen sowie der interparlamentarischen Mitwirkungsgremien und hier insbesondere der COSAC bewertet und die Leistungsfähigkeit dieser bereits bestehenden Praktiken überprüft werden. Hierbei ginge es aus Sicht Kommissar Barniers vor allem darum, die Komplementarität der beiden Ebenen im Hinblick auf eine möglichst geschlossene Kontrollkette der Parlamente gegenüber den Regierungen und der Kommission zu fördern.<sup>3</sup>

Implizit wurde so bereits in der ersten „phase d’écoute“ des Konvents der Laekener Fragenkatalog erweitert und um eine essentielle, das Gesamtsystem der EU berücksichtigende Komponente ergänzt: Denn logischer und der Problematik angemessener wäre allemal ein Fragenkatalog, der vom System der EU als aus mindestens zwei konstitutionalisierten Handlungsebenen bestehendes Gemeinwesen ausgeht und insofern Fragen zur Rolle der nationalen Parlamente aus diesem Systemzusammenhang ableitet: Tatsächlich stellt sich die Möglichkeit der Involvierung der nationalen Parlamente ja nicht als unabhängige Größe dar, sondern als eine abhängige Variable der Beziehungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, der interinstitutionellen Beziehungen zwischen dem Ministerrat als Kollektivorgan der Staaten, dem Europäischen Parlament als einzigem direkt aus Wahlen hervorgehendem Organ der Völker und der Europäischen Kommission. Jede Option der stärkeren Einbeziehung nationaler Parlamente verändert die Funktionsweise und Zusammensetzung der europäischen Legislative aus EP und Rat, wobei das EP tendenziell an Bedeutung verlieren würde, wenn man den Vorschlägen zur Einrichtung eines neuen Gremiums folgt. Zur Diskussion steht damit nicht einfach die Reform einzelner Institutionen, sondern die institutionellen Beziehungen zwischen diesen und die Machtbalance des EU-Gesamtsystems.

1 Vgl. Konvent CONV 88/02, Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Peter Glotz, Herrn Peter Hein, Frau Danuta Hübner, Herrn Ray McSharry, Herrn Pierre Moscovici: Kompetenzverteilung, Brüssel, 14. Juni 2002, S. 4.

2 Interessant dürfte in diesem Zusammenhang für die deutsche Debatte die Lektüre des Schlußberichts der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestags sein. Vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 7/5924, 9. Dezember 1976.

3 Vgl. Deutscher Bundestag, Sekretariat des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union: Vermerk zur 5. Arbeitssitzung des Europäischen Konvents am 6./7. Juni 2002 in Brüssel, Berlin, 12 Juni 2002.

Da der Konvent auf das allen Einzelaufträgen und –arbeiten übergeordnete Ziel hin eingerichtet worden, einen kohärenten Vertragstext zu erstellen, der die wesentlichen konstitutionellen Bestandteile innerhalb der Union benennt, müssen die in den Konvent eingebrachten Vorschläge sowie die Anfang Juni 2002 eingerichteten Arbeitsgruppen die Kernelemente eines derartigen Verfassungstextes abdecken.<sup>1</sup> Aufgabe der Arbeitsgruppen ist es aber zunächst, sachspezifische Positionen festzulegen und Formulierungen für den späteren Vertragstext zu erarbeiten. Mit Gesamttextentwürfen ist nach Auffassung mehrerer Mitglieder des Konventspräsidiums erst gegen Ende 2002 bzw. Anfang 2003 zu rechnen. Gefordert ist damit nicht nur vom Präsidium, sondern von allen Konventsmitgliedern der verantwortungsvolle Umgang mit Einzelaufträgen und Sondergremien bei der Behandlung konkreter Reformvorhaben. Denn jede Änderung der Rolle der nationalen Parlamente in der Europapolitik wirkt sich in dreifacher Hinsicht auf das Gesamtsystem der EU aus:

- erstens in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative, wobei es weniger um die formalen als um die ‚realen‘ Verflechtungen zwischen parlamentarischer Mehrheit, Opposition und Regierung geht,
- zweitens innerhalb des EU-Institutionensystems im Hinblick auf die Beziehungen zwischen dem EP, dem Rat und der Kommission, wobei auch hier auf die ‚realen‘ Funktionen und Legitimationskulissen der Akteure zu fokussieren ist, und
- drittens innerhalb der Parlamente selbst im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Parlamentariern und Ausschüssen, wobei es um die effiziente und transparente Organisation der Parlamente geht.

Inwieweit sich der erforderliche Gesamtansatz im weiteren Verlauf der Konventsarbeit durchsetzt, hängt also davon ab,

- ob die Reformvorschläge auf einer systematischen Analyse der bislang ausgeübten Funktionen der nationalen Parlamente beruhen und hierbei einem Bewertungsmaßstab folgen, der die Funktionslogik des EU-Systems und die der Mitgliedstaaten im EU-System berücksichtigt,
- ob die Bewertungen und Vorschläge die ‚Realität‘ der gegenwärtig geleisteten Arbeit der nationalen Parlamente soweit in den Blick nehmen, daß bislang ungenutzte Potenziale und Grenzen ihrer stärkeren Involvierung deutlich werden,
- ob die Vorschläge selbst dem gebetsmühlenartig eingeforderten Transparenzprinzip der EU gerecht werden und die Protagonisten in diesem Sinne auch ihre Politik-, Parlamentarismus- und europapolitische Grundverständnisse verdeutlichen, und

inwiefern die im Juni 2002 begonnenen Arbeiten in den Konventsarbeitsgruppen soweit aufeinander abgestimmt werden, dass bereits in der folgenden Phase der Berichterstellung widerspruchsfreie Anknüpfungspunkte für die Erstellung eines in sich kohärenten Verfassungsvertrags identifiziert werden.

## *2. Die Machbarkeit der Vorschläge aus der Konventsdebatte*

Wie sind im Lichte des vorangegangenen Überblicks über die aktuelle Mitwirkung der nationalen Parlamente in der Europapolitik die angebotenen Strategien zur weiteren Demokratisierung der EU einzuschätzen? Der Überblick über die gegenwärtige Mitwirkungs- und Kontrollpraxis zeigt, dass die nationalen Parlamente nur beschränkt in der Lage sind, an die EU abgetretene Befugnisse durch national konfigurierte Kontrollinstrumente so aufzufangen, dass sie zu einer substantiellen Reduzierung der mangelhaft ausgeprägten Parlamentsbeteiligung in den eingangs identifizierten Feldern beitragen. Hervorzuheben ist hierbei aber, dass wenigstens ein Teil des Problems in der Selbstbeschränkung der Parlamente

1 Vgl. den Brief der deutschen Konventsmitglieder Glotz, Pleuger, Meyer, Altmaier, Teufel, Senff, Brok und Würmeling an den Vorsitzenden des Konvents vom 10. Juni 2002.

liegt, die ihre längst geltenden Mitwirkungsrechte aus Opportunitätsgründen nicht aktivieren. Die gegenwärtig im Konvent konzentrierte Rückbesinnung auf das Legitimationsreservoir der nationalen Parlamente stellt daher kein hinreichendes Mittel zur Behebung eines Demokratieproblems dar, das die ‚Herren der Verträge‘ in ihrer parlamentarischen Dimension selbst zu verantworten haben. Vor diesem Hintergrund sind die Vorschläge zur Stärkung der nationalen Parlamente kritisch zu bewerten. Diskutiert werden im folgenden sechs Stoßrichtungen:

- die verbindlichere und auf EU-Vertragsebene zu sanktionierende Sicherung nationaler Parlamentsrechte gegenüber ihren Regierungen,
- die Schaffung einer Kammer der nationalen Parlamente im EU-Organsystem,
- die Bildung eines Sondergremiums für die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips im Vorfeld der richterlichen Überprüfung verabschiedeter Rechtsakte,
- die Schaffung eines parlamentarischen Kongresses zur Beratung europäischer ‚Großvorhaben‘ wie die Investitur der EU-Kommission,
- die Option der direkten Mitwirkung nationaler Parlamente an den Sitzungen des Ministerrates, und
- die Verstetigung des Konvents als Modell der Parlamentarisierung europäischer Verfassungsreformen.

### *2.1. Eine verbindliche Verankerung der unilateralen Mitwirkungsrechte der Parlamente?*

Die teilweise immer noch schwach ausgeprägten Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente ließen sich nun auf zwei gangbaren Wegen verbessern: Erstens wäre über eine Reform des Amsterdamer Protokolls nachzudenken, wobei der geringe Verbindlichkeitsgrad der im Protokoll enthaltenen Mindestregeln unangetastet bliebe. Hierbei könnte der Konvent auf Vorarbeiten der COSAC zurückgreifen. Denn bereits im Verlauf der Amsterdamer Regierungskonferenz im Jahr 2000 empfahl die XXIII. COSAC-Tagung von Versailles eine Änderung des Amsterdamer Vertragsprotokolls. Die Forderungen betrafen dabei

- die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Sechswochenfrist zur Prüfung von EU-Vorlagen auf den Bereich der GASP/ESVP und diejenigen interinstitutionellen Abkommen, in denen der Rat als Vertragspartei teilnimmt, sowie
- die Einführung einer „minimum 15-day time period, or one week in urgent cases [...] between the final reading of a text by COREPER and the Council decision.“<sup>1</sup>

Die Regierungskonferenz von Nizza ignorierte die konkret-pragmatischen Vorschläge der COSAC vollständig, da die Frage der nationalen Parlamente das Mandat der Regierungskonferenz wahrscheinlich vollständig aus den Angeln gehoben hätte. Es wäre daher durchaus angebracht, wenn der Konvent die moderaten Vorschläge von Versailles wieder aufgreifen würde. In diesem Zusammenhang wäre dann aber auch systematischer zu prüfen, in welchen anderen Politikfeldern eine spezifische Aufforderung zur Einhaltung der Sechswochenfrist angebracht wäre (Offene Koordinierung in der Beschäftigungs- und Währungspolitik).

Zweitens könnte der Konvent prüfen, inwieweit durch eine EG/EU-Vertragsänderung bzw. einen neuen Verfassungsvertrag nicht nur die Mitwirkungsrechte der Parlamente, sondern eben auch die diesbezüglichen Pflichten der Regierungen verbindlicher als bisher sanktioniert werden könnten. Hierzu wären die im Vertragsprotokoll aufgeführten Parlamentsrechte in Mindestbeteiligungsstandards der Regierungen umzukehren und als solche im Vertrag festzulegen. Der Vorteil dieser Variante bestünde vor allem darin, daß über den Vertrag/die Verfassung klargestellt würde, daß die Rolle der nationalen Parlamente im Bereich des europäischen Sekundärrechts ausdrücklich nur gegenüber den Regierungen zu definieren und

1 Vgl. COSAC Contribution addressed to the institutions of the European Union, Versailles, 16./17. October 2000, S. 2.

damit kein Eingriff in die institutionellen Vorrechte des EP beabsichtigt ist. Die Chancen für die Realisierung dieses Reformschritts sind auf den ersten Blick gering, da hierdurch in einer für viele Staaten offenbar unrechtmäßigen Weise in die nationalen Verfassungsordnungen (im Bereich des Interorganrechts) eingegriffen würde. Die Argumentation der Gegner einer derart weitgehenden Reform ist schließlich nicht von der Hand zu weisen: Warum soll die EU die Parlamente zu ihrem Glück zwingen, wenn diese bisher nicht bereit sind, ihre Mitwirkungsrechte effektiv zu nutzen und gegenüber den Regierungen einzufordern? Andererseits: Die Bestimmungen über die Zusammensetzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter greifen letztlich auch in die Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten ein, da das Gemeinschaftsrecht auch hier spezifische Delegationsinstitutionen und –verfahren vorschreibt, die im nationalen Verfassungsrahmen umgesetzt werden müssen und das Interorganverhältnis nachhaltig beeinflussen. Gleiches gilt für die delegierten Exekutivbefugnisse der Kommission und die hieraus abgeleitete Praxis der Komitologie. Denn auch hier werden über den EG-Vertrag vermittelt Eingriffe in die Personalorganisation der Staaten und die Organisation der innerstaatlichen Koordinierung der Europapolitik erzwungen. Insofern wäre also die Schaffung eines verbindlichen Minimalsatzes der nationalparlamentarischen Mitwirkung an der Politik des Ministerrates kein Novum.

Unterhalb der Schwelle einer Änderung der Verträge bieten sich natürlich eine Reihe weiterer Möglichkeiten an, um die Mitwirkung der nationalen Parlamente an der EU-Politik ihrer Regierungen zu verbessern. Immerhin stehen sämtliche im Amsterdamer Vertragsprotokoll aufgeführten Gebote zur Beteiligung der Parlamente den Abgeordneten zur Verfügung, um fristgerechte und umfassende Informationen und entsprechende Verfahren einzufordern. Wenn aber das Mandat des Konvents ausdrücklich danach fragt, wie die Rolle der nationalen Parlamente in Richtung einer Vertragsänderung bzw. einer Verfassung aufgewertet werden kann, dann reicht der Hinweis auf das Selbstorganisationsrecht und die erforderliche Eigenleistung der Parlamente nicht aus, um ihre vertraglich sanktionierten Rechte abzuwehren. Insofern kommt man um die genaue Prüfung eines Minimalkanons nationalparlamentarischer Mitwirkungsbefugnisse in EU-Angelegenheiten nicht herum. Ist also die vertragliche Feststellung einiger Mindestregeln für die Mitwirkung der Parlamente nicht durchsetzbar, dann wäre zu überlegen, gegenüber welchem EU-Organ politisch verbindliche Ansprüche geltend gemacht werden können, die dann über den Umweg der EU-internen Organverpflichtung zu einer Verbesserung der national gültigen Parlamentsrechte führen könnten. Ansatzpunkt wäre hier natürlicherweise der Ministerrat, da dessen Glieder unmittelbar von ihren Parlamenten abhängig sind. Es wäre daher eine Überlegung wert, ob nicht die Minister selbst dazu angehalten werden könnten, vor jeder förmlichen Abstimmung im Rat den Nachweis darüber zu erbringen, daß sie die jeweils gültigen nationalen Parlamentsverfahren eingehalten und abgeschlossen haben. Eine entsprechende Formulierung könnte dann in Artikel 205 EG-Vertrag (Beschlussfassung des Rates) aufgenommen werden. Darüber hinaus wäre auch der Vorschlag zu überlegen, ob eine Berichtspflicht der Ratspräsidentschaft gegenüber den nationalen Parlamenten sowie ein hiermit einhergehendes Interpellationsrecht der Parlamente eingeführt werden könnte, um den Informationsbedarf der Abgeordneten unabhängig von der Informationsbereitschaft ihrer Regierungen zu befriedigen.<sup>1</sup>

## *2.2. Die Bildung einer neuen Kammer?*

1 Vgl. Konvent CONV 81/02: Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Caspar Einem: Nationale Parlamente, Brüssel, 30. Mai 2002, Punkt 4.



Bundesaußenminister Joschka Fischer entwarf in seiner Berliner Rede im Mai 2000 „den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation.“<sup>1</sup> Für Aufregung und Widerspruch sorgte hierbei sein Vorschlag, diesen Weg durch die ‚Gründung‘ eines *europäischen Parlaments* zu gehen, das aus zwei Kammern bestehen sollte, „wobei eine Kammer durch gewählte Abgeordnete besetzt wird, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind.“ Für die zweite Kammer stellte er ein Senatsmodell oder eine Staatenkammer analog des deutschen Bundesrates zur Disposition. Die von Fischer anvisierte erste Kammer, die sich auf europäischer Ebene ausschließlich aus nationalen Parlamentariern zusammensetzen sollte, würde einen Rückschritt zum Doppelmandat bedeuten, mit dem die Abgeordneten des EP bis zur ersten Direktwahl von 1979 leben mußten. Diese erste Kammer dürfte zudem aufgrund einer nicht zu unterschätzenden Überlastung nationaler Parlamentarier durch volle doppelte Mandatsausübung praktisch nicht durchführbar sein. Schließlich haben bereits heute die Europaparlamentarier erhebliche Schwierigkeiten, ihre Präsenz an drei Orten (Brüssel, Straßburg und im Heimatwahlkreis) zufriedenstellend zu gewährleisten. Käme hierzu noch ein volles Mandat im nationalen Parlament, wären die Grenzen der Machbarkeit eindeutig überschritten. Die Gründung einer im EU-System direkt angesiedelten Kammer der nationalen Parlamente besitzt auch nicht das Potenzial zur Schaffung eines europäischen ‚Wirkgefühls‘ und der damit verknüpften Aktivierung der oben angeführten Kommunikations- und Interaktionsfunktionen der Parlamente: Die Kammer würde rasch als weitere ‚EU-Institution‘ identifiziert; ähnlich wie der Ausschuss der Regionen würde sie vor allem dann Aufmerksamkeit auf sich ziehen, wenn ihr eigener Status im Vordergrund von Haushaltsdebatten oder Vertragsverhandlungen stünde. Es besteht außerdem kaum Anlass zu der Annahme, dass sich die Mehrheit der Abgeordneten in dieser Kammer nicht von den Interessen und Verhandlungspräferenzen ihrer nationalen Regierungen leiten lassen würden. Insofern würden die Beratungen der Kammer lediglich die Konflikte im Ministerrat duplizieren.

Durch eine zweite parlamentarische Kammer wäre letztlich nur eine weitere, nicht direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Institution geschaffen, die die ohnehin komplizierte europäischen Institutionsarchitektur überladen würde. Selbst bei einer klaren Begrenzung der Aufgaben und Befugnisse einer zweiten Kammer (Prüfung des Subsidiaritätsprinzips, Kontrollbefugnisse in der zweiten und dritten Säule) käme es zu Überschneidungen in den Aufgabenbereichen der neuen Kammer und der anderen parlamentarischen Organe: Denn schließlich wäre nicht nur gegenüber dem Europäischen Parlament, sondern auch gegenüber den nationalen Parlamenten erneut zu definieren, welche Aufgaben die verschiedenen parlamentarischen Organe und ihre Mitglieder zu welchem Zeitpunkt gegenüber welcher nationalen oder europäischen Institution wahrzunehmen hätten. Sollten die nationalen Parlamente beispielsweise auf eine eigenständige Prüfung der EG/EU-Vorlagen anhand des Subsidiaritätsprinzips verzichten? Oder wären sie dazu berufen, ‚ihren‘ Vertretern in der Kammer bindende Abstimmungsmandate zu überweisen? Wäre das EP von seiner selbständigen Subsidiaritätsprüfung entbunden? Im Falle einer speziellen Kammer für GASP/ESVP-Angelegenheiten wäre danach zu fragen, unter welchen zeitlichen und inhaltlichen Bedingungen welche Instruktionsgewalt den Verteidigungsausschüssen beider Parlamentsebenen zukäme, wenn eine Kammer der Parlamente Vorentscheidungen im Bereich der personellen und finanziellen Ausstattung von EU-Massnahmen zu treffen hätte.

1 Vgl. Fischer, Joschka: Vom Staatenbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, 12. Mai 2000, in: *integration*, 3 (2000), S. 149-156.

## 2.3. Die Bildung eines Subsidiaritätsausschusses?

### 2.3.1. Die Vorschläge aus der Debatte

In seiner Rede vor dem belgischen Abgeordnetenhaus im November 2000 konkretisierte Fischer seinen ursprünglichen Vorschlag, indem er der zweiten Kammer - wie bereits 1992 der französische Senator Poniatowski - die Funktion eines „Chambre de Subsidiarité“ zuwies: „Die Lösung könnte in einem Zweikammersystem liegen - einer ersten, europäischen Kammer, die vom Volk direkt gewählt würde, und einer zweiten nationalen Kammer. Diese wäre der Garant der Subsidiarität. So würde es keinen Gegensatz geben zwischen der nationalen Ebene und der europäischen, zwischen Nationalstaat und Europa.“<sup>1</sup> Auch Tony Blair entwarf in seiner Warschauer Rede im Juni 2000 die Institution einer zweiten Kammer der nationalen Parlamente, die sich der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes und der Kontrolle der GASP widmen sollte.<sup>2</sup> Seitdem haben sich vor allem Vertreter aus Frankreich und – allerdings nur bis zur fünften Sitzung des Konvents - auch die deutschen Vertreter Glotz und Meyer für die Einrichtung eines Subsidiaritätskontrollgremiums ausgesprochen.

Ein Subsidiaritätsausschuß der nationalen Parlamente, der den Erlaß von Gemeinschaftsrechtsakten vor ihrem Inkrafttreten verzögern, blockieren oder die Subsidiaritätsfrage dem EuGH vorlegen könnte, erscheint auch im Urteil einer Vielzahl anderer Beobachter geeignet, um das Strukturprinzip der Subsidiarität zu stärken.<sup>3</sup> Hobe hat in diesem Zusammenhang vorgebracht, dass aufgrund der politischen Natur der Streitigkeiten um die Kompetenzausübung zwischen Mitgliedstaaten und EG bereits vor der Befassung des EuGH ein politisches Schlichtungs- oder Vermittlungsverfahren eingeführt werden sollte.<sup>4</sup> Pernice<sup>5</sup> und Huber fordern ebenfalls die Einrichtung eines parlamentarischen Subsidiaritätsausschusses. Fasst man die einzelnen Stellungnahmen hierzu zusammen, dann könnten diesem Ausschuss folgende Aufgaben zugeordnet werden:

- Das Recht zur Stellungnahme in Fällen, bei denen im Rat oder im Europäischen Parlament oder aber aus der Sicht eines nationalen Parlaments die Inanspruchnahme einer Kompetenz der EG/EU bzw. die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips fragwürdig erscheint,
- Das Recht auf Mitentscheidung oder Zustimmung in den Fällen der Ausübung einer Residualkompetenz (Art. 308 EGV) oder einer finalen Kompetenzzuweisung (z.B. im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes, Art. 42, 47, 67, 93 ff. EGV).

Auffällig ist, dass in allen positiven Stellungnahmen zum Subsidiaritäts- oder Kompetenzprüfungsausschuß kein Unterschied zwischen der Qualität der Rechtsakte (Verordnung, Richtlinie, Entscheidung etc.) sowie zwischen den Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments (Mitentscheidung, Kooperation, Zustimmung, Konsultation etc.), des Ministerrats (Qualifizierte Mehrheit, Einstimmigkeit, etc.) und des - 1993 aus Gründen der Subsidiarität eingerichteten - Ausschusses der Regionen gemacht wird. Die Protagonisten

1 Vgl. Rede von Joschka Fischer vor dem belgischen Parlament am 14. November 2000, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r001114f.pdf>.

2 Vgl. Blair, Tony: Rede vor der Warschauer Börse vom 6.10.2000, <http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp-?4913> vom 20.6.2001, S. 9-10.

3 Vgl. Schwarze, (Fn. 29), 1265 (1267, 1269); ders., Ist das Grundgesetz ein Hindernis auf dem Weg nach Europa?, JZ 1999, 637 (644); v. Simson/ders., Europäische Integration und Grundgesetz, Maastricht und die Folgen für das deutsche Verfassungsrecht, 1992, 70; Hirsch, (Fn. 66), 49 (57); Hobe, (Fn. 64), 81 (96 f.); Pernice, Zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union vom 14.03.2001, in: (Fn. 55), 139 (149); ders. JZ 2000, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, 866 (874, 876).

4 Schwarze, DVBl. 1995, S. 1265, 1267)

5 Ingolf Pernice, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, JZ 2000, 866, auch zu finden als FCE-Spezial 4/00 in [www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de).

des Subsidiaritätsausschusses wären hier wohl zur Konkretisierung aufgefordert. Denn schließlich macht es einen Unterschied, ob sich ein derartiges Gremium einschalten darf, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit ohne jede Beteiligung des EP entscheidet (z. B. bei den Empfehlungen zur Bildungspolitik nach Art. 149.4, 2. Tired) oder aber nur dann, wenn Rat und EP im Wege des Mitentscheidungsverfahrens Richtlinien, Verordnungen und Programmbeschlüsse im Bildungsbereich verhandeln. Beide Fälle unterscheiden sich hinsichtlich der möglichen Dauer der Verfahren, der vertraglich vorgeschriebenen Fristen für Stellungnahmen der beteiligten Akteure sowie der damit einhergehenden Verfahrensphasen, in denen sich bereits heute die nationalen Parlamente mit der Frage befassen können, ob der Vorschlag der Kommission, der gemeinsame Standpunkt des Rates, der vom EP in erster oder zweiter Lesung geänderte Text oder der vom Rat in zweiter Lesung vorgeschlagene Text eine implizite Überschreitung der Kompetenzen der EG bedeuten würden.

Hinsichtlich seiner Zusammensetzung und seiner Aktivierung wurde bisher vorgeschlagen, den Ausschuss mit jeweils ein bis drei gewählte Vertretern der nationalen Parlamente zu besetzen. Eine Zusammensetzung mit mindestens zwei Vertretern hätte auf jeden Fall den Vorzug, auch der Opposition die Möglichkeit zu geben, im Ausschuss sprechen und ggf. abstimmen zu können. Der Ausschuss könnte nach Ansicht Pernice's entweder von jeder Regierung und von jedem nationalen Parlament angerufen werden oder aber erst dann zusammentreten, wenn mindestens drei Mitgliedstaaten einen entsprechenden Antrag unterstützen. Stellungnahmen des Ausschusses wären mit qualifizierter Mehrheit abzugeben. Einmal angerufen, würden Verhandlungen in Rat und Parlament und die Fristen des Art. 251 EGV für die Dauer von maximal zwei Monaten unterbrochen, innerhalb deren die Stellungnahme vorliegen muß. Ein Votum gegen den fraglichen Rechtsakt zwänge Rat und Parlament zur Ablehnung des Kommissionsvorschlags oder zu einer ausführlichen Darlegung der Gründe, aus denen ein Handeln der Union gleichwohl geboten erscheint.<sup>1</sup> Hobe hat dagegen vorgeschlagen, den Ausschuss paritätisch durch die Mitgliedstaaten und von Seiten der Gemeinschaft durch die Kommission und das Parlament zu besetzen.

Auf den ersten Blick haben diese Vorschläge den Vorzug, dass die Prüfung des Subsidiaritätsprinzips im Vorfeld richterlicher Überprüfung in den politischen Raum gestellt werden soll. Diese Wendung ist zunächst interessant, weil die praktischen Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, welche Schlußfolgerungen aus dem Subsidiaritätsprinzip in Bezug auf konkrete Gemeinschaftsvorhaben zu ziehen sind. Ein die verschiedenen Politikverständnisse in den Mitgliedstaaten spiegelnder Subsidiaritätsausschuss könnte diese Sichtweisen repräsentieren und im Rahmen der Prüfung einer politischen Gewichtung unterziehen.

Allerdings sprechen gewichtige Gründe gegen die Etablierung einer neuen Institution der Subsidiaritätskontrolle. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es im EG-Rechtsetzungsverfahren nicht gerade an der Einbeziehung unterschiedlicher Organe und Institutionen mangelt, die Interessen der Staaten, Regionen, Parteien, Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartner repräsentieren und um die Durchsetzung einer gemeinsamen, auf Zeit vereinbarten Sichtweise und hieraus abzuleitenden Rechtsakte ringen. Zudem sind die Gemeinschaftsorgane im Rechtsetzungsverfahren ohnehin bereits zur Prüfung verpflichtet, ob Gemeinschaftsvorhaben mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind.<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang verfügt der Ministerrat bereits über unmittelbare Rückbindungen an die nationalen Parlamente.

1 Vgl. Pernice, Ingolf: Antwort auf die Fragen zur öffentlichen Anhörung des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestages "Zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union", S. 113-114.

2 Vgl. das Protokoll Nr. 21 zum EG-Vertrag (Fn. 1).

Die Funktion einer ‚Subsidiaritätskammer‘ erscheint zudem aus Gründen der Gesamtdynamik des europäischen Entscheidungssystems fragwürdig: Sollte die Kammer die Vorschläge der Kommission prüfen und ihre Stellungnahmen vor der ersten Lesung des Europäischen Parlaments und dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates abgeben müssen? In diesem Falle würde die Kammer zu einem Zeitpunkt mit Gesetzgebungsvorhaben befaßt, der angesichts der darauffolgenden Verhandlungssequenzen zu früh erscheint, um effektiven Einfluß auf das Endergebnis zu nehmen. Sollte die Kammer daher erst nach Abschluß der Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament eingreifen dürfen? Die in der Kammer arbeitenden Abgeordneten hätten dann den Auftrag, den von ‚ihren‘ Ministern mitverantworteten Rechtsakt in Frage zu stellen. Die Abgeordneten würden somit entweder den Entscheidungen ihrer Minister zustimmen oder aber ihre nationalen Auseinandersetzungen auf der europäischen ‚Kammerebene‘ nachexerzieren. Ein effektiver Mehrwert der Subsidiaritätskammer zum bestehenden Institutionengefüge der EU wäre also nur dann wahrscheinlich, wenn ihre Zusammensetzung auf die nationalen Oppositionsfraktionen beschränkt oder aber die Mitwirkung der parlamentarischen Opposition sichergestellt und die Zahl der ‚Kammermitglieder‘ damit vergrößert würde. Aber selbst der Charme eines solchen Gremiums der nationalen Parlamente würde wahrscheinlich ähnlich schnell verblasen wie der des Ausschusses der Regionen: Einmal in Brüssel angesiedelt, entfalten neue Institutionen rasch eine der Funktionslogik der Brüsseler Entscheidungskontexte angepaßte Eigendynamik. Im Ergebnis geraten dabei auch jene Gremien, die für sich das Dispositiv der ‚Bürgernähe‘ beanspruchen, in den von den Medien angerichteten Topf der Brüsseler Wasserköpfe und Eurokraten. Im übrigen muß gerade im Hinblick auf die mögliche Schaffung eines Subsidiaritätsausschusses gefragt werden, unter welchen Bedingungen nationale Parlamente überhaupt als gegenüber den Regierungen geschlossen auftretende Akteure spezifische Kontrollaufgaben wahrnehmen können, wenn doch zumindest die parlamentarische Regierungsmehrheiten in ein Loyalitätsgeflecht eingebunden sind, das der Kontrolle der Regierungen enge Grenzen setzt.

### *2.3.2. Eine alternative Sicht: Die Aktivierung bestehender Gremien*

Zur parlamentarischen Prüfung von Legislativvorschlägen der Kommission sowie der Gesetzgebungsentwürfe des EP und des Ministerrates bietet sich daher eher ein Verfahren an, das auf der Grundlage bereits bestehender Institutionen und Mechanismen entwickelt werden könnte. Grundbausteine dieses Mechanismus wären die EU- und Fachausschüsse der nationalen Parlamente, das EP und - als multilaterale Foren der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen beiden Ebenen - die COSAC und die gemeinsamen Fachausschusssitzungen:

Der Seeler-Bericht des EP über die Vertiefung der Beziehungen zwischen den Parlamenten der Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament<sup>1</sup> liefert hierzu das konzeptionelle Fundament für die Durchführung gemeinsamer Sitzungen der EG-Ausschüsse nationaler Parlamente und den Ausschüssen des Europäischen Parlaments.<sup>2</sup> Personell betreut wird diese Zusammenarbeit durch die EP-Abteilung für die Beziehungen zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten und ein mit dieser Abteilung korrespondierendes Netz nationaler Verbindungsbeamter. Neben der Koordination und administrativen Betreuung der interparlamentarischen Tätigkeiten des EP und seiner Ausschüsse ist diese Abteilung für den ständigen Kontakt zu den Verwaltungen der nationalen Parlamente zuständig.

1 Vgl. Parlement européen 6 janvier 1989: Annex: PE DOC B2-593/87.

2 Vgl. Parlement européen 6 janvier 1989: Annex: PE DOC B21317/84/rev.

Die Fachausschusssitzungen der Parlamente befassen sich mit der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, den Umsetzungsverfahren und inhaltlichen Ergebnissen zu EG-Richtlinien, der Verbesserung und interparlamentarischen Kooperation im Rahmen der EG-Haushaltskontrolle und der Betrugsbekämpfung sowie mit dem Einfluss des Legislativprogramms der EG auf die Arbeitsprogramme im Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten. Weitere Schritte hin zu einer auf die Fachpolitiken der EG/EU orientierten Effektivierung der Kooperation zwischen den Parlamentsausschüssen werden seit Anfang der neunziger Jahre verfolgt.<sup>1</sup> Vor allem das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission dient hierbei als entscheidendes Instrument zur Verbesserung der interparlamentarischen Zusammenarbeit mit dem Ziel einer Ausdehnung und effizienteren Nutzung des potenziell zur Verfügung stehenden Mitwirkungsumfangs.<sup>2</sup> Für das Europäische Parlament ist das Programm auch ein Mittel, um Themen von gemeinsamem Interesse mit den nationalen Parlamenten frühzeitig im Rahmen der informellen Zusammenkünfte auf Ausschussebene zu beraten. Hierzu wird ein fünfstufiges Informationsverfahren verfolgt:<sup>3</sup>

1. Vor Annahme seines Gesetzgebungsprogramms leitet das EP den nationalen Parlamenten das Arbeitsprogramm der Kommission zu und ersucht die Parlamente um die informelle Übermittlung von Anmerkungen.
2. Im zweiten Schritt übermittelt das EP den nationalen Parlamenten das von Kommission und EP gemeinsam angenommene jährliche Gesetzgebungsprogramm sowie die hierzu verabschiedete gemeinsame Erklärung von EP und Kommission. Die Übermittlung sollte den nationalen Parlamenten eine optimale Möglichkeit geben, ihre europaspezifischen Kontroll-, Gesetzgebungs- und Umsetzungstätigkeiten frühzeitig zu planen.
3. Für den folgenden Schritt - nach der Annahme des Gesetzgebungsprogramms - schlug das EP eine jährliche Prüfung mit den nationalen Parlamenten ihrer Reaktionen auf die etwaige Behandlung des Gesetzgebungsprogramms vor. Als institutionelle Formel wurden Treffen zwischen den Vorsitzenden der betreffenden Ausschüsse erwogen. In diesem Kontext sollten die EP-Ausschüsse den entsprechenden Ausschüssen der nationalen Parlamente auch die für jeden Vorschlag der Kommission benannten Berichterstatter mitteilen, um so informelle Sitzungen zwischen diesen und den etwaig identifizierten Abgeordneten der nationalen Parlamente zu erleichtern.
4. Im Verlauf der ‚Implementierung‘ des Gesetzgebungsprogramms versendet das EP dann den EG/EU-Ausschüssen der nationalen Parlamente den monatlichen ‚Bericht über die laufenden Arbeiten‘, um so die Mitverfolgung des Fortgangs der EP-Ausschussberatungen zu gewährleisten.
5. Als flankierende, die Beobachtung der ‚Brüsseler/Straßburger‘ Legislativtätigkeit erleichternde Maßnahme stellte das EP schließlich den nationalen Parlamenten die internen Legislativdatenbanken und das interinstitutionelle Verzeichnis zur Verfügung, um den direkten Zugang zum Sitzungskalender des EP, zur Tagesordnung und den Protokollen seiner Ausschüsse, zur ständig aktualisierten Liste der entsprechenden Ausschüsse und ‚Kontaktbeamten‘ in den nationalen Parlamenten und zur Liste der Parlamentspräsidenten und Parlamentspräsidien zu ermöglichen. Darüber hinaus stellte das EP auch seine Legislativdatenbank OEIL zur Verfügung, welche die Möglichkeit

1 Vgl. Parlement européen 1989: Résolution contenant les observations qui font partie intégrante de la décision donnant décharge sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1988, Journal Officiel CE L 174/51, article 89.

2 Vgl. auch die Bilanz zum Bericht „Cravinho“: Parlement européen 8 décembre 1992.

3 Die Zusammenarbeit zwischen EP, Kommission und nationalen Parlamenten im Rahmen des Arbeitsprogramms wird gegenwärtig einer Generalüberholung unterzogen. Vgl. hierzu den Malmström-Bericht des EP über das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission, Dokument EP 2001/2110(REG) – PE 304.309, vom 8. Februar 2002, sowie den von der Konferenz der Präsidenten am 31. Januar 2002 gebilligten Zeitplan.

eröffnet, Inhalt, Gang und Kontaktpersonen auf Abgeordneten- und Verwaltungsebene für alle gemeinschaftlichen Normsetzungsverfahren jederzeit einzusehen.<sup>1</sup>

Die in der Regel zweitägigen Treffen der korrespondierenden Fachausschüsse gestatten es allen Teilnehmern, die gemeinsamen Interessen der Parlamente genauer zu ermitteln. Bei gemeinsamen Ausschusssitzungen erhalten nationale Parlamentsabgeordnete nicht nur Informationen über die Stellungnahmen des jeweiligen EP-Ausschusses zu den betreffenden Tagesordnungspunkten, sondern auch über die Position anderer nationaler Parlamentsausschüsse und damit auch über den - angenommenen - Standpunkt der mitgliedstaatlichen Regierungen. Die gemeinsamen Sitzungen des Ausschusses für Grundfreiheiten und Innere Angelegenheiten, des Institutionellen/Konstitutionellen Ausschusses und des Petitionsausschusses werden durch die Veröffentlichung der Wortprotokolle umfassend dokumentiert und sind frei zugänglich. Auch die Sitzungen des Haushaltsausschusses, des Haushaltskontrollausschusses, des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, Sicherheit und Verteidigung und des Ausschusses für die Rechte der Frau werden vom EP systematisch protokolliert und in den Archiven der Parlamentsbibliothek zugänglich gemacht.<sup>2</sup>

Der entscheidende Punkt ist nun, dass die gemeinsamen Ausschusssitzungen auch der Erstellung der Stellungnahmen des EP im Rahmen der gemeinschaftlichen Normsetzungsverfahren dienen. Insofern ermöglichen die Ausschusssitzungen auch die fachgerechte Prüfung von Legislativvorschlägen der Kommission anhand des Subsidiaritätsprinzips: Entwürfe für Entschließungsanträge des EP in der ersten Lesung eines Entscheidungsverfahrens können so gemeinsam mit den Vertretern der nationalen Parlamente einer detaillierten Prüfung unterzogen werden. Die Berichterstatter des EP werden hierbei frühzeitig über mögliche bzw. absehbare Umsetzungsprobleme geplanter EU-Rechtsakte informiert und können diese bei der Abfassung der im jeweiligen EP-Ausschuss vorgeschlagenen Änderungsanträge berücksichtigen. In umgekehrter Richtung erhalten nationale Abgeordnete Hintergrundinformationen über die möglichen Verhandlungsstrategien und Positionen der mitgliedstaatlichen Regierungen und Parlamente in spezifischen Bereichen gemeinschaftlicher Rechtsetzung. Seit 1993 nehmen auch die jeweils verantwortlichen Kommissare oder Generaldirektoren der Europäischen Kommission an den gemeinsamen Ausschusssitzungen teil. Hierdurch erhalten nationale Abgeordnete auch die Möglichkeit, in direkten Kontakt zu Akteuren der EU zu treten und hierbei auf informellem Wege Informationen auszutauschen, die ihnen im nationalen Interaktionsrahmen verwehrt sind. Die Mitwirkung der Kommission hat schließlich auch dazu geführt, dass der Ministerrat Vertreter der Präsidentschaft oder seines Generalsekretariats in die gemeinsamen Ausschusssitzungen entsendet.

Anstelle der Einrichtung eines neuen Subsidiaritätsausschusses könnte also ein Mechanismus eingeführt werden, der folgendem Ablaufschema entspräche.

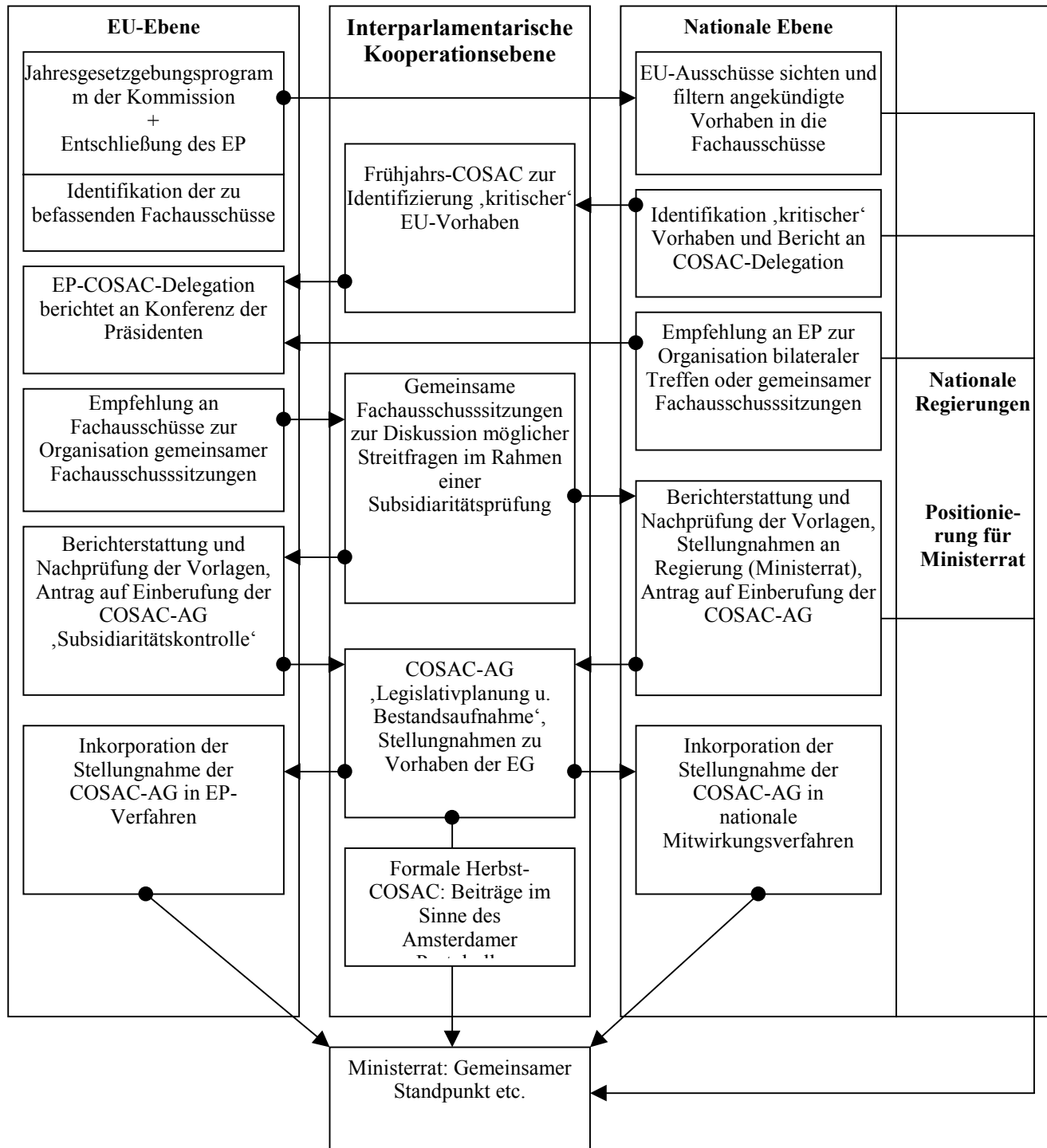
1. Unmittelbar nach der Veröffentlichung des Arbeits- und Legislativprogramms der Kommission prüfen die nationalen Parlamente die geplanten Vorhaben und richten ihre Reaktionen (Hinweise auf Subsidiaritätsbrüche, befürchtete Untätigkeit der EU etc.) an ihre jeweiligen Koordinationsgremien (EU-Ausschüsse).

1 Vgl. hierzu auch: Parlement européen/DG II, Div. Relations avec les Parlements des Etats membres, Facilités mises à la disposition des Parlements nationaux par le Parlement européen, Bruxelles, 28 avril 1994.

2 Darüber hinaus liegen dem Autor dieser Untersuchung auch nichtöffentliche Protokolle der zuständigen Fraktionssekretäre für die betreffenden Ausschüssen vor, die seit 1992 das gesteigerte Interesse der Fraktionen an den Stellungnahmen der nationalen Parlamentsausschüsse und der dort vertretenen politischen Strömungen dokumentieren.

2. Die Koordinationsgremien der Parlamente leiten diese ersten Reaktionen an die Kommission, das Europäische Parlament und ihre Regierungen weiter.
3. Das EP und die COSAC-Troika sammeln und verteilen die Bewertungen des Legislativprogramms über das COSAC-Intranet und bringen einen umfassenden Bewertungsvorschlag zur Frühjahrs-COSAC ein.
4. Parallel ermitteln die EU-Ausschüsse mit den Fachausschüssen den subsidiaritätsrelevanten Beratungsbedarf für die Arbeitsebenen des Ministerrates.
5. Die Frühjahrstagung der COSAC führt einen ständigen Tagesordnungspunkt „Subsidiaritätsprüfung und erforderliche Maßnahmen“ ein und berät hierzu mit Blick auf die Verabschiedung eines COSAC-Beitrags an die Organe der EG/EU.
6. Das EP vermittelt den konkreten, in der COSAC zusammengeführten Prüfbedarf der Parlamente in seine Fachausschüsse über die Abteilung für Beziehungen zu den nationalen Parlamenten. Hier wird der Beratungsbedarf für gemeinsame Fachausschusssitzungen ermittelt und koordiniert.
7. Die gemeinsamen Fachausschusssitzungen beraten über die ermittelten Problemfälle. Für die nationalen Fachausschüsse der Parlamente besteht hier die Möglichkeit, dem EP Änderungsanträge im Rechtsetzungsverfahren vorzuschlagen, die die befürchteten Probleme bei der Umsetzung der Rechtsakte berücksichtigen.
8. Juli/August-Sitzung einer neu einzurichtenden COSAC-Arbeitsgruppe „Legislativplanung und Bestandsaufnahme“ in Zusammenarbeit mit der Abteilung ‚Programmplanung parlamentarischer Arbeiten‘ des EP und den verantwortlichen Stellen der Kommission und des Rates zur Aktualisierung des Legislativprogramms.
9. Die Herbstsitzung der COSAC führt einen ständigen Tagesordnungspunkt „Umsetzung des Legislativprogramms“ ein und bewertet die Ergebnisse der Fachausschusssitzungen.

## Idealer Verlauf der Gesetzgebungsplanung und Subsidiaritätsprüfung





Dieses Verfahren hätte den Vorteil, dass

- erstens ein einfacher, analog zur jährlichen Haushaltsplanung der EG/EU gangbarer Mechanismus zur Prüfung möglicher Kompetenzstreitigkeiten, aber auch zur Anmahnung der von der Kommission unberücksichtigten Gesetzgebungsakte der EU geschaffen würde,
- zweitens eine Möglichkeit für die Parlamente eröffnet würde, zu einem frühen Zeitpunkt Einblick in Vorhaben der EU zu gewinnen, die ihnen auf der nationalen Ebene aufgrund des intergouvernementalen Charakters der jeweiligen Rechtsgrundlagen verspätet oder gar nicht zugeleitet würden,
- drittens der gesamte Mechanismus über das Europäische Parlament koordiniert würde und somit auf die dort verfügbaren Ressourcen zurückgegriffen werden könnte, und dass
- viertens auf bereits bestehende Strukturen und Instrumente zurückgegriffen werden kann, ohne neue Gremien zu schaffen.

Ergänzt werden könnte dieser Mechanismus durch die Schaffung eines Anrufungsrechts für EP, Rat und Kommission gegenüber dem Europäischen Gerichtshof, um analog zum Verfahren bei internationalen Abkommen (Artikel 300, Absatz 6 EG-Vertrag) vor dem Abschluß eines Rechtsetzungsverfahrens Gutachten über dessen Vereinbarkeit mit den Kompetenzermächtigungen der EG/EU einzuholen. Fiele dieses Gutachten negativ aus, dann müßte der geplante Rechtsakt über den Umweg der Vertragsergänzungsermächtigung (Artikel 308 EG-Vertrag) verabschiedet werden. Bei einem derartigen Verfahren bestünde für die nationalen Parlamente die Möglichkeit, mit dem oben skizzierten ‚Frühwarnmechanismus‘ rechtzeitig die Frage der Kompetenzüberschreitung prüfen zu lassen, ohne hierbei auf ein neues Gremium angewiesen zu sein.<sup>1</sup>

Im Konvent wären nun mehrere Optionen zur nach Außen hin klarer manifestierten Rollenaufwertung des EP und der nationalen Parlamente zu prüfen. Die Varianten unterscheiden sich dabei nach der Eingriffstiefe in die bestehende EG/EU-Rechtsordnung:

- Soll zur Erhöhung der Sichtbarkeit der COSAC als Schnittstelle des Verfahrens ‚nur‘ das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente entsprechend geändert werden oder wäre die COSAC selbst als Hilfsgremium des EP und des Ministerrates in Artikel 7 des EG-Vertrags aufzuführen?
- Soll zur Effektivierung des Verfahrens das Einstimmigkeitsgebot der COSAC einem Entscheidungsverfahren weichen, bei dem eine qualifizierte Mehrheit (2/3 der Parlamente oder analog zur Stimmengewichtung im Ministerrat) für die Verabschiedung entsprechender Beiträge der COSAC an die Organe der EU ausreicht?
- Sollen bei Einführung eines derartigen Entscheidungsverfahrens die COSAC-Delegierten weiterhin ohne bindendes Mandat operieren dürfen, und wäre bei einem verbindlichen Mandat der COSAC-Delegierten die gegenwärtige Zusammensetzung dahingehend zu reformieren, dass Überschneidungen in der nationalparlamentarischen Mitwirkung auf EU-Ebene zu vermieden werden. In diesem Fall müßte geprüft werden, ob die Vertretung des deutschen und österreichischen Bundesrates in der COSAC nicht zugunsten des Bundestages bzw. des Nationalrates weichen müßte.
- Soll die COSAC über ein von EP und nationalen Parlamenten beschicktes Sekretariat verfügen? In diesem Zusammenhang böte es sich an, zunächst auf die jetzt mit fünf A-Beamten bestückte EP-Abteilung für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten zurückzugreifen und auf dieser Grundlage eine gemischte Verwaltungsstruktur aus EP und nationalen Parlamenten innerhalb des EP aufzubauen. Erste Schritte hierzu bestünden in der verstärkten Zusammenarbeit zwischen dem EP-Sekretariat und den bereits im EP

<sup>1</sup> Vgl. hierzu den Vorschlag des österreichischen Konventsmitglieds Farnleitner: Konvent, CONV 58/02: Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Hannes Farnleitner: Kompetenzordnung, Brüssel, 21. Mai 2002, S. 5.

befindlichen Vertretungen der nationalen Parlamente Dänemarks, Finnlands, Großbritanniens, Italiens, Frankreichs und Lettlands.

Unter den COSAC-Delegierten besteht zumindest weitgehender Konsens, das seit 1989 entwickelte Modell der interparlamentarischen Kooperation auch im Konvent selbst zu nutzen und für dessen Verstetigung zu werben.<sup>1</sup> Möglichkeiten bieten sich hierbei mit Blick auf die Frage der Kontrolle der GASP und der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Funktion der Parlamente als Transmissionsriemen zwischen den nationalen Öffentlichkeiten und den in Brüssel angesiedelten Fachöffentlichkeiten sowie der Frage der Transparenz europäischer Willensbildung und -vermittlung. Vertieft zu diskutieren wäre die aus der COSAC heraus zu entwickelnde Bildung eines interparlamentarischen Kontroll- und Verifikationsregimes im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Delegierte der WEU-Versammlung mahnen hier zur Vorsicht gegenüber der schlichten Überführung der parlamentarischen Funktionen auf das EP. Angesichts der in der WEU-Versammlung erworbenen Expertise im Bereich der ESVP wäre darüber nachzudenken, inwiefern EP und nationale Parlamente die Entwicklung der EU zu einem sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur so begleiten und kontrollieren könnten, dass es für keine der beiden Parlamentsebenen zu einem Verlust längst errungener Mitspracherechte käme. Scheidet die Bildung einer spezifischen Kammer der Parlamente aus den vorgenannten Gründen aus, dann böte sich die - reformierte - COSAC in Verbindung mit einem effizienteren Kooperationsverfahren in Richtung der gemeinsamen Fachausschusssitzungen als gangbare Option zur Verstetigung des parlamentarischen Kontrollanspruches gegenüber den Regierungen an.

#### *2.4. Ein Kongress der Parlamente als Anknüpfungspunkt?*

Der Europäische Rat von Sevilla hat sich Ende Juni 2002 dafür entschieden, künftig (ab 2003) mehrjährige Strategieprogramme zu verabschieden und auf dieser Grundlage im Ministerrat ‚operative Jahresprogramme‘ in Gang zu setzen. Hiermit greifen die Staats- und Regierungschefs faktisch in das exklusive Initiativrecht der Kommission ein, ohne auf die Ergebnisse des Konvents warten zu wollen. Der Mehrwert operativer Programme des Rates unter den jetzigen Bedingungen des EU-Systems ist dann einsichtig, wenn davon auszugehen ist, daß die Initiativrechte der Kommission längerfristig beschnitten werden sollen. Ob dies auch im Sinne des Konvents ist, bleibt abzuwarten. Um nun Konflikte über die Legislativplanung und die Zuständigkeiten der Kommission zu vermeiden, sollten sich EP und Kommission rasch zur Aktualisierung ihrer 2001 geschlossenen Rahmenvereinbarung<sup>2</sup> zusammenfinden und versuchen, den Rat als zusätzlichen Partner zu gewinnen. In diesem Sinne wäre es bereits jetzt Aufgabe des EP, der nationalen Parlamente und der COSAC, eine politische Gewichtung der ins Auge gefaßten Ratsprogramme im Verhältnis zur seit langem geübten Praxis der Arbeitsprogramme der Kommission vorzunehmen. Der Malmström-Bericht des EP über das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission bietet hierzu einen ersten Anknüpfungspunkt für die Konventsarbeitsgruppen ‚Nationale Parlamente‘ und ‚Subsidiarität‘ sowie für die kommende COSAC-Sitzung in Kopenhagen.

Sollte sich allerdings die Konzeption der mehrjährigen Strategieprogramme des Europäischen Rates durchsetzen, wäre zu überlegen, wie das oben skizzierte Verfahren in einen

1 Vgl. COSAC Contribution addressed to the European Council, Stockholm, 22 May 2001, S. 1. COSAC Contribution addressed to the European Council, Brussels, 4./5. October 2001, S. 1; sowie: Entschließung des deutsch-französischen Parlamentariertreffens über die Zukunft der Europäischen Union, Paris, 10. Dezember 2001. Vgl. auch die Beiträge aus den Anhörungen in: House of Lords: Seventh Report on „A Second Parliamentary Chamber for Europe: An Unreal Solution to Some Real Problems“, London, 27. November 2001.

2 Abl. der EG, Nr. C 121, 24.4.2001, S. 122f.

längerfristigen Zeitrahmen anzupassen wäre. Als Anknüpfungspunkt bietet sich hier die Idee des ehemaligen französischen Premierministers Jospin, eine „Ständige Konferenz der Parlamente bzw. einen Kongreß“ ins Leben zu rufen.<sup>1</sup> Einem solchen Kongreß sind mittlerweile eine Reihe möglicher Aufgaben zugesprochen worden: Diese Vorschläge reichen von der Wahl eines EU-Präsidenten bis hin zur Prüfung der EG-Gesetzgebung anhand des Subsidiaritätsprinzips.<sup>2</sup> Jospins Vorschlag berücksichtigt ja gerade nicht die derzeitige Rolle und das Potenzial bereits bestehender Institutionen wie der COSAC oder der gemeinsamen Fachausschussitzungen der Parlamente.

Würde die Schaffung eines Parlamentekongresses auf mehr Sichtbarkeit nationalparlamentarischer Mitwirkung in der Europapolitik abzielen, dann böte sich die COSAC als Ausgangspunkt weiterer Überlegungen an. Denn schon unter den geltenden Arbeitsbedingungen wären personell erweiterte und zeitlich gestreckte COSAC-Sitzungen vorstellbar. Die COSAC könnte sich dann zu einem Gremium entwickeln, deren Funktion sich auch auf die Offenlegung nationalparlamentarischer Denkweisen, Rollen und Vorstellungen zur Europapolitik erstrecken würde. Die der COSAC durch den Amsterdamer Vertrag übertragenen Informations- und Konsultationsrechte scheinen in diesem Zusammenhang jedoch alleine kaum geeignet, zur Reduzierung des parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsdefizits beizutragen. Notwendig wäre eine Reform der Zusammensetzung der COSAC selbst sowie die auch nach außen hin sichtbare Verknüpfung der COSAC mit gemeinsamen Fachausschussitzungen.

Ein in der Öffentlichkeit sichtbarer Kongreß der Parlamente könnte sich darüber hinaus als profilierte Erweiterung der COSAC durchaus eignen, um die Zusammenarbeit der Parlamente zu verdeutlichen. In diesem Sinne könnte der Kongreß zusammentreten, um eine europäische Öffentlichkeit für ‚Großvorhaben der EU‘ zu aktivieren - beispielsweise bei der alle fünf Jahre stattfindenden Diskussion über das Programm der neuen EU-Kommission oder eben im Rahmen der Beratungen über die in Sevilla ins Auge gefaßten Strategieprogramme des Europäischen Rates.

## *2.5. Nationale Parlamente als Delegierte im Ministerrat?*

Die von EU-Kommissar Barnier lancierte<sup>3</sup> und vom deutschen Bundeskanzler und SPD-Parteivorsitzenden Schröder<sup>4</sup> aufgegriffene Idee der langfristigen Entwicklung des EU-Institutionensystems hin zu einem föderalen Zweikammernsystem besticht zunächst durch die hierin aufscheinende Einsicht in die Realität der Beziehungen zwischen Parlamenten und Regierungen: Barnier und Schröder begreifen die nationalen Parlamente offenbar nicht als in sich ‚geschlossene‘ Akteure, die Regierungen in ihrer idealtypischen Form als der Legislative gegenüber stehende Exekutiven zu kontrollieren haben. Statt dessen orientieren sie ihr Konzept an der Realität gewachsener Systeme in Westeuropa, in denen Parlamentarier ihre Teilnahmemöglichkeiten in der Europapolitik ständig ausloten und diesen Anspruch durch informelle Mitwirkungsmechanismen einzulösen versuchen. Konsequenz ist daher auch der

- 1 Vgl. Jospin, Lionel: Rede „zur Zukunft des erweiterten Europas“ vom 28.5.2001. <http://www.premier-ministre.gouv.fr/de/-p.cfm?ref=24934> vom 25.6.2001.
- 2 Vgl. Konvent CONV 84/02: Contribution présentée par M. Alain Barreau, membre de la Convention: parlements nationaux, Bruxelles, 31 mai 2002.
- 3 Vgl. Barnier, Michel: Commissioner for Regional policy and Institutional reform, at the meeting of the European Parliament with members of the national parliaments, Brussels, 20 March 2001: The Future of the Union and the National Parliaments of the Member States.
- 4 Vgl. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD): Leitantrag „Verantwortung für Europa“ für den SPD-Bundesparteitag in Nürnberg, 19.-23. November 2001. <http://www.spd.de/politik> vom 25.6.2001. Vgl. auch Roth, Michael: „Europa braucht einen erfolgreichen Konvent“, in: Integration, Nr. 1/2002, S. 7-11.

Vorschlag Barniers, den Ministerrat als künftige Staatenkammer gegenüber den nationalen Abgeordneten analog zur qualifizierten Mitwirkung des deutschen Bundesrates oder der belgischen Regionalvertretungen zu öffnen.

Diese Teilnahme nationaler Abgeordneter könnte in einem ersten Schritt als Kannbestimmung im jetzigen Artikel 203 EG-Vertrag aufgenommen werden. Bedingung hierfür wäre aber – aus Gründen der Transparenz und der institutionellen Balance zwischen Rat, EP und Kommission – die weitgehende Überführung der gegenwärtigen Exekutivkompetenzen des Ministerrates zugunsten der Europäischen Kommission. In einem ersten Schritt könnte Artikel 203 EG-Vertrag beispielsweise wie folgt geändert werden:

Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln. *Er kann sich in den nach dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente bestimmten Fällen durch einen Abgeordneten des nationalen Parlaments seines Mitgliedstaates vertreten lassen.*

Da durch eine derartige Formel bereits eine unmittelbare und verbindliche Vertretung durch nationale Parlamentarier ermöglicht würde, wäre alternativ auch folgende, im Verbindlichkeitsgrad ‚weichere‘ Formulierung denkbar:

[...verbindlich zu handeln.] *Die Regierungen können zu den im Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente bestimmten Fällen jeweils einen Vertreter der nationalen Parlamente beordnen.*

Der konkrete Modus der Vertretung der Mitgliedstaaten bliebe diesen überlassen, entsprechend ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Ob also Minister wie bisher oder Parlamentarier als beigeordnete ‚Senatoren‘ das Rede- und Entscheidungsrecht im Ministerrat wahrnehmen, wäre im Bedarfsfall von den Regierungen in Zusammenarbeit mit den Parlamenten zu entscheiden. Die Verfahren zur Aktivierung der qualifizierten Mitwirkung des Deutschen Bundesrates an den Sitzungen des Ministerrates könnten hier durchaus als ein Muster zur Beteiligung anderer Parlamente herangezogen werden.

Sollte sich die in Sevilla vereinbarte Reform des Rates dahingehend weiterentwickeln, daß die einzelnen Fachräte langfristig durch einen ständigen Europaministerrat – als Vorstufe einer Staatenkammer – koordiniert würden, wäre die Mitwirkung der nationalen Parlamente in diesem Koordinierungsrat erneut zu prüfen. Zum jetzigen Zeitpunkt wäre eine Institutionalisierung der Abgeordneten als ‚Senatoren‘ im Rat aber verfrüht. Zuvor müssen weitgehende Konsequenzen des oben skizzierten Schrittes überdacht und auf ihre Realisierbarkeit hin getestet werden: Denn es erscheint ja zunächst einmal fraglich, ob regierungsdominierte Systeme in Frankreich, Großbritannien, Spanien, Portugal oder Griechenland im Rat der EU nicht länger durch Minister, sondern auf jeden Fall durch Parlamentarier vertreten werden müßten. Denn warum sollten nationale Abgeordnete in der Europapolitik mehr Rechte ausüben dürfen als im nationalen Kontext?

Begreift man den Barnier-Vorstoß als eine von verschiedenen möglichen Formen der nationalen Vertretung im Ministerrat,<sup>1</sup> dann läßt sich eine Staatenkammer im Werden konzipieren, in der ihre Mitglieder die jeweiligen national entwickelten Mitwirkungssysteme

1 Vgl. auch den Redebeitrag des deutschen Mitglieds im Konvent, Herrn Staatssekretär Pleuger, am 7. Juni 2002 im Konvent, S.Nr. 5-068.

der Parlamente stärker zur Geltung bringen als dies gegenwärtig der Fall ist. Aber auch hier scheinen Fragezeichen angebracht: Wenn nationale Abgeordnete ‚nur‘ im Ministerrat teilnehmen dürfen und dabei aber auf eine Reform ihrer national praktizierten Mitwirkungsmechanismen verzichten, entzieht sich ihnen zwangsläufig der ‚interessantere‘ weil ausschlaggebendere Teil der legislativen Ratsarbeiten im Ausschuss der Ständigen Vertreter und den Ratsarbeitsgruppen. An diesen Ebenen werden sie wahrscheinlich schon aus Prestige Gründen nicht direkt teilnehmen wollen. Um dieses Informationsdefizit auszugleichen, müßten sie daher entweder auf nationaler Ebene Ressourcen freischöpfen, um eine effektivere Mitwirkung an den vorbereitenden Ratstätigkeiten zu erreichen, oder aber auf europäischer Ebene ihre teilweise bereits vorhandenen Büros im EP funktionsadäquater – in Richtung auf die Vorarbeiten des Rates - ausstatten. Alternativ bestünde natürlich die Möglichkeit des häufigeren Rückgriffs auf die gemeinsamen Fachausschusssitzungen mit dem EP. Allerdings wären dann wohl zahlreiche Abgeordnete der nationalen Parlamente genötigt, ihre Arbeitsplanung stärker auf Brüssel auszurichten als es ihnen aufgrund der Nötigungen ihres national erworbenen Mandats lieb sein dürfte. Letztlich zeigen sich hier die Grenzen der direkten Mitwirkung der nationalen Parlamente besonders deutlich: Solange die Rekrutierung nationaler Abgeordneter über rein nationalen Themen erfolgt und die Wahlen zu den Parlamenten so gut wie keine Referenz zur Realität des EU-Einflusses auf die Arbeit der Parlamente machen, beschränken sich die Parlamente in ihrer Mitwirkung an EU-Politik größtenteils selbst. Die nationalen Parlamente müssen die demokratische Rechenschaftspflicht ihrer Regierungen daher im jeweils geltenden Verfassungsrahmen einfordern. Verpaßte oder politisch inopportun erscheinende Kontrollansprüche auf der nationalen Ebene lassen sich nicht durch die am Ende künstlich erscheinende Gremienbildung auf der europäischen Ebene kompensieren.

## *2.6. Die vertragliche Verankerung des Konvents als Modell*

Die nationalen Parlamente autorisieren durch Ratifizierung die wichtigsten Fortschritte des EU-Systems: Vertragsreformen, Beitritte neuer Mitgliedstaaten, die Eigenmittel der Union sowie die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Diese Systemgestaltungsfunktion nehmen sie gegenwärtig erstmals kollektiv im Konvent über die Zukunft der EU wahr. Der Konvent bietet sich daher als Zukunftsmodell der ‚Parlamentarisierung‘ europäischer Verfassungsfragen und Vertragsreformen an. Zwar haben sich die Staats- und Regierungschefs im Mandat zum Konvent zahlreiche Optionen offen gehalten, um das parlamentarische Moment des Konvents strukturell - über die Zusammensetzung des Präsidiums - und verfahrenstechnisch - mit Blick auf die Phase zwischen dem Abschluss der Konventsarbeiten und dem Beginn der Regierungskonferenz 2004 - abzufedern und gegebenenfalls wieder zurückzunehmen. Gleichwohl verfügt aber die parlamentarische Mehrheit im Konvent erstmals in der Integrationsgeschichte über die Chance, ein offenes Modell parlamentarischer Deliberation unter Beweis zu stellen, das selbst als Referenz für die künftige Ausgestaltung des europäischen Mehrebenenparlamentarismus dienen könnte.

Als künftiges Modell wäre daher darüber nachzudenken, wie die gegenwärtige Form des Konvents, seine Zusammensetzung und Arbeitsweise, aber auch seine Mandatierung, in den reformierten EG/EU-Vertrag bzw. eine Verfassung überführt werden könnten. Anzuknüpfen wäre hier an Artikel 48 EU-Vertrag, der das Verfahren der Vertragsänderung regelt. Zu prüfen wäre dabei,

- unter welchen Bedingungen und zu welchem Ziel der Konvent einberufen wird,
- welche Organe der EU und der Mitgliedstaaten über das Recht verfügen, die Einberufung des Konvents zu beantragen,

- ob die bisher vom Europäischen Rat wahrgenommene Organisation des Konvents durch ein Selbstorganisationsrecht der Konventsmitglieder selbst ersetzt wird, und
- ob zwischen dem Abschluß des Konvents und der Ratifizierung der Vertragsänderung weiterhin eine Regierungskonferenz geschaltet werden muß. In diesem Fall wären die konkreten Modalitäten der ‚Staffelübergabe‘ zu regeln.

Der Erfolg dieses Vorhabens hängt wesentlich von der Bereitschaft der Abgeordneten beider Parlamentsebenen ab, sich nicht alleine auf die Funktion des Konvents als offenes Diskussionsforum und Spiegel politischer Gestaltungskonflikte über die künftige Struktur der erweiterten EU zu beschränken. Soll der Konvent als Akteur europäischer Systemgestaltungsfragen über die Zeit nach 2004 erhalten bleiben, müssen die Abgeordneten nach Innen - in ihre jeweiligen Parlamente und Öffentlichkeiten hinein - und nach Außen - gegenüber den Vertretern der Staats- und Regierungschefs - mit konsistenten Reformansätzen beweisen, dass sie als Gremium zur ständigen und bewussten Aktivierung der Mehrebenenrealität europäischer Problemlagen und ihrer Bewältigung in der Lage sind. Dies setzt nicht nur mehr personelle und ideelle Ressourcen in den nationalen Parlamenten sowie einen höheren Grad an politischer Auseinandersetzung innerhalb des EP voraus, sondern auch ein Mehr an gegenseitigem und in die nationalen Öffentlichkeiten offen vermitteltem Verständnis über die gegenwärtigen Grenzen der Parlamentarisierung supranationaler Politikgestaltung.

### *3. Die Perspektive der Regierungskonferenz*

Der Konvent stellt eine außerordentliche Neuerung der Methode dar, mit der die Europäische Union ihre Verträge reformiert. Seine Arbeit kann einen historischen Schritt auf dem Weg zu einer Verfassung für die Union bedeuten, wenn es dem Konvent gelingt, sich gegenüber der für 2004 vorgesehenen Regierungskonferenz als realistische Vorform einer verfassungsgebenden Versammlung der Union zu beweisen. Dazu müßten die Konventsmitglieder mit deutlicher Mehrheit ein Reformkonzept für die Verträge vorlegen, das nicht nur die „leftovers“ von Nizza beantwortet, sondern das die Verträge der Union in eine einheitliche verfassungsähnliche Form gießt.

Bei dem Versuch, die nationalen Parlamentsmehrheiten und die Öffentlichkeit von der konzeptionellen Linie des Konvents zu überzeugen, stehen den nationalen Parlamenten, ihren Europaausschüssen und interessierten Abgeordneten zahlreiche Foren wie die Konferenz der Europaausschüsse (COSAC), die Arbeitsgruppe der COSAC zur Zukunft der EU sowie der Konstitutionelle Ausschuß des EP selbst zu Verfügung. Gerade weil der Konvent auch über die Rolle der nationalen Parlamente im System der EU entscheiden soll, sind die bereits vorhandenen Kooperationsgremien der nationalen Parlamente und des EP besonders herausgefordert.

Sollte sich der Konvent am Ende nur auf die Einrichtung neuer Gremien einigen, besteht die Gefahr, dass das wesentliche Ziel der EU-Reform – mehr Handlungsfähigkeit, mehr Demokratie und mehr Transparenz – verfehlt wird. Das Erfolgskonzept der europäischen Integration besteht unter anderem gerade darin, vorhandene Strukturen und Institutionen schrittweise zu modernisieren und neuartigen Rahmenbedingungen anzupassen. Letztlich ist selbst die Perspektive der Entwicklung des Rates hin zu einer Staatenkammer auch kein revolutionäres Konzept, sondern ‚nur‘ die Weiterverfolgung eines in den Verträgen der EU längst angelegten Pfades, der die zentralen Machtfragen im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander berührt und aus diesem Grund nur vorsichtig beschritten wird.

Auch die künftige EU wird ihre Legitimationsquellen sowohl aus dem EP als auch aus den Staaten beziehen. Daher ist die Stärkung der Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente

auch weiter auf die Tätigkeit des Ministerrats bzw. der künftigen Staatenkammer zu konzentrieren: Nicht die Kommission und auch nicht das Europäische Parlament, sondern die Minister bleiben als demokratisch legitimierte Regierungsglieder gegenüber den nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig.

---