

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des: Präsidiums

an: den Konvent

Betr.: Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas

Die Mitglieder des Konvents erhalten anbei ein Arbeitspapier über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der europäischen Architektur.

Dieses Dokument ist rein deskriptiv und soll auf der Plenartagung des Konvents am 6. und 7. Juni 2002 als Grundlage für die Aussprache über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente dienen.

ARBEITSPAPIER

Betr.: Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas

EINLEITUNG

1. Seit einiger Zeit stehen im Hinblick auf die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union insbesondere zwei Fragen an: Zum einen wird, da ein Großteil der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Wirtschafts- und im Sozialbereich in Wirklichkeit aus der Umsetzung gemeinschaftlicher Richtlinien hervorgeht, die Ansicht vertreten, dass den einzelstaatlichen Parlamenten in diesen Bereichen lediglich die Rolle einer "Registratur" zukommt; zum anderen sind manche der Auffassung, dass in einigen neueren Bereichen, wie der Politik auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, der Wirtschafts- und Währungspolitik im Rahmen der WWU sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Verfahren der einzelstaatlichen parlamentarischen Kontrolle unzulänglich sind.
2. Die Mitgliedstaaten, die sich dieses Problems bewusst sind, haben zunächst die Erklärung Nr. 13 angenommen, die dem Vertrag von Maastricht als Anlage beigefügt ist und in der betont wird, dass der Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament zu verstärken ist. Ferner wird darin präzisiert, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, *"dass die einzelstaatlichen Parlamente zu ihrer Unterrichtung und gegebenenfalls zur Prüfung rechtzeitig über die Vorschläge für Rechtsakte der Kommission verfügen"*.

3. Anlässlich der Annahme des Amsterdamer Vertrags wurde ein Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union angenommen, in dem es heißt: *"Die Vorschläge der Kommission für Akte der Gesetzgebung (...) werden rechtzeitig zur Verfügung gestellt, so dass die Regierung jedes Mitgliedstaats dafür Sorge tragen kann, dass ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält. (...) Zwischen dem Zeitpunkt, zu dem ein Vorschlag für einen Rechtsakt oder ein Vorschlag für eine Maßnahme nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union dem Europäischen Parlament und dem Rat in allen Sprachen von der Kommission unterbreitet wird, und dem Zeitpunkt, zu dem er zur Beschlussfassung entweder zur Annahme als Rechtsakt oder zur Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts (...) auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird, liegt ein Zeitraum von sechs Wochen (...)."*¹ In ebendiesem Protokoll wurde ferner die Rolle der am 16./17. November 1989 in Paris geschaffenen Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) verankert und präzisiert. Die COSAC kann insbesondere *"dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag über die Gesetzgebungstätigkeiten der Union, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der die Grundrechte betreffenden Fragen vorlegen"*.
4. In der Erklärung Nr. 23, die dem Vertrag von Nizza als Anlage beigelegt ist, heißt es, dass die Konferenz eine eingehendere und breiter angelegte Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union wünscht, insbesondere mit Vertretern der nationalen Parlamente. Eines der Diskussionsthemen solle dabei "die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas" sein.
5. In der Erklärung von Laeken schließlich wurden im Zusammenhang mit der demokratischen Legitimierung der Union folgende Fragen betreffend die Rolle der nationalen Parlamente formuliert:
- a) Sollen sie in einem neuen Organ – neben dem Rat und dem Europäischen Parlament – vertreten sein?
 - b) Sollen sie eine Rolle in den Bereichen europäischen Handelns spielen, in denen das Europäische Parlament keine Zuständigkeit besitzt?

¹ Es sei darauf hingewiesen, dass bestimmte Dokumente in dem Protokoll nicht erwähnt sind, insbesondere die Dokumente betreffend die zweite Säule und die verstärkte Zusammenarbeit sowie jene, die dem Europäischen Rat von den Mitgliedstaaten unterbreitet werden.

- c) Sollen sie sich auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten konzentrieren, indem sie beispielsweise vorab die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kontrollieren?

6. In diesem Vermerk wird analysiert, auf welche Weise sich die einzelstaatlichen Parlamente derzeit an den Tätigkeiten der Union beteiligen (I); außerdem werden einige neuere Vorschläge zur künftigen Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Union (II) geprüft.

I. BETEILIGUNG DER EINZELSTAATLICHEN PARLAMENTE AN DEN TÄTIGKEITEN DER UNION

7. Die einzelstaatlichen Parlamente beteiligen sich auf dreierlei Weise an den EU-Tätigkeiten: erstens bei der Ausarbeitung und der Umsetzung des EU-Rechts (A), zweitens wenn sie eine politische Kontrolle über die von ihrer jeweiligen Regierung im Rat angenommenen Standpunkte ausüben (B) und drittens wenn sie zum Zwecke der Zusammenarbeit Beziehungen zu den anderen Parlamenten der Union aufnehmen (C).

A. BETEILIGUNG DER EINZELSTAATLICHEN PARLAMENTE AN DER AUSARBEITUNG UND DER UMSETZUNG DES EU-RECHTS

8. Derzeit wirken die einzelstaatlichen Parlamente auf zwei verschiedenen Ebenen an der Ausarbeitung des EU-Rechts mit: auf Ebene des Primärrechts (Verträge und andere gleichrangige Texte) und auf Ebene des Sekundärrechts (sich auf die Verträge stützende einseitige Rechtsakte der Organe) ².

9. Was die Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an der Ausarbeitung des Primärrechts betrifft, so sind insbesondere folgende Rechtsakte erwähnenswert:

- a) Änderungen der Verträge (Artikel 48 EUV);
- b) Beitrittsabkommen (Artikel 49 EUV).

² Für die Zwecke dieses Vermerks wird lediglich auf den EU- und den EG-Vertrag Bezug genommen.

10. Was die Rechtsakte des Sekundärrechts anbelangt, so ist die Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente insbesondere in folgenden Fällen vorgesehen:

- a) Beschluss des Europäischen Rates zur schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik (Artikel 17 Absatz 1 Unterabsatz 1 EUV);
- b) Beschluss des Europäischen Rates zur Integration der WEU in die Union (Artikel 17 Absatz 1 Unterabsatz 2 EUV);
- c) Übereinkommen im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b EUV);
- d) Beschlüsse des Rates zur Übertragung der Maßnahmen der 3. Säule auf die 1. Säule (Artikel 42 EUV);
- e) Beschluss des Rates zur Festlegung der Bestimmungen zur Ergänzung der im Vertrag vorgesehenen Rechte im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft (Artikel 22 Absatz 2 EGV);
- f) Rechtsakt des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl zum Europäischen Parlament nach einem einheitlichen Verfahren (Artikel 190 Absatz 4 EGV);
- g) Beschluss des Rates zur Festlegung der Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft (Artikel 269 EGV);
- h) in erster Linie dem internationalen Privatrecht unterliegende Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen zur Verwirklichung von Zielen der Gemeinschaft durch einheitliche Rechtsvorschriften (Artikel 293 EGV) ³.

11. Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten; diese treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben (Artikel 10 EGV). Sie halten sich dabei, was die Festlegung der zuständigen Stellen und der anwendbaren einzelstaatlichen Verfahren betrifft, an die auf ihr innerstaatliches Recht und insbesondere ihr Verfassungsrecht zurückgehenden Regeln (Grundsatz der institutionellen Autonomie). Je nach Mitgliedstaat können demnach unterschiedliche einzelstaatliche Behörden für die Durchführung des EU-Rechts zuständig sein. Zwar liegt die alleinige Verantwortung in diesem Bereich bei dem betreffenden Mitgliedstaat, doch sind die Kompetenzen in bestimmten Fällen

³ Beispiele: Brüsseler Übereinkommen vom 29. Februar 1968 über die gegenseitige Anerkennung von Gesellschaften und juristischen Personen, dessen Geltungsbereich in der Folge durch das auf Artikel 31 EUV gestützte Übereinkommen vom 28. Mai 1998 ausgedehnt wurde; Brüsseler Übereinkommen vom 1. Februar 1973 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

zwischen dem nationalen Parlament und der Regierung verteilt. Daher erkennt die Verfassung bestimmter Mitgliedstaaten mit föderaler oder regionaler Struktur den Gliedstaaten bzw. Regionen in gewissen Bereichen (konkurrierende oder ausschließliche) Normsetzungskompetenzen zu.

12. Obwohl in allen Mitgliedstaaten sehr häufig der parlamentarische Weg beschritten wird, haben die Regierungen in einigen Fällen von ihren Parlamenten eine Ermächtigung zur Annahme der normalerweise in den legislativen Bereich fallenden und für die Durchführung des EU-Rechts unerlässlichen Maßnahmen erwirkt.

B. KONTROLLE DER REGIERUNGEN DURCH DIE JEWEILIGEN EINZELSTAATLICHEN PARLAMENTE

13. Die Kontrollverfahren unterliegen der verfassungsrechtlichen Organisation und Praxis, die jedem Mitgliedstaat eigen sind. Daher ist die Feststellung zulässig, dass diese Kontrolle entsprechend den in jedem Mitgliedstaat bestehenden parlamentarischen Verfahren mehr oder weniger wirksam ist.
14. In einigen Mitgliedstaaten erteilt das einzelstaatliche Parlament dem Vertreter seiner Regierung ein Verhandlungsmandat, bevor dieser an den Beratungen des Rates teilnimmt (beispielsweise Dänemark, die Niederlande für die Tätigkeiten im Rahmen der dritten Säule, Österreich - Bundesrat - und Finnland). In anderen Fällen sehen mehr oder weniger effiziente Systeme vor, dass die einzelstaatlichen Parlamente zu einem Gesetzgebungsvorschlag Stellung nehmen können, wobei es der jeweiligen Regierung jedoch freisteht, diesen Standpunkt zu berücksichtigen oder nicht (beispielsweise Belgien, Spanien, Frankreich, Luxemburg und Vereinigtes Königreich). Zur Stärkung ihrer politischen Kontrolle ⁴ haben einige einzelstaatliche Parlamente gefordert, dass ihre Regierungsvertreter im Rat in bestimmten Fällen "Parlamentsvorbehalte" anmelden, was dazu führt, dass der Rat keine

⁴ Siehe Andreas Maurer, *National Parliaments in the European Architecture: from latecomers' adaptation towards permanent institutional change?*, S. 78.

endgültige Entscheidung treffen kann, solange der Parlamentsvorbehalt nicht aufgehoben ist ⁵.

C. ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN PARLAMENTEN DER UNION

1. Formen der Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament

15. Es gibt sehr unterschiedliche Gepflogenheiten in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament. Im Allgemeinen nehmen die Mitglieder des Europäischen Parlaments nicht an den Arbeiten der einzelstaatlichen Parlamente teil. Die Tendenz geht indes dahin, Modalitäten für eine engere Zusammenarbeit festzulegen: So gibt es in zwei Staaten (Belgien und Griechenland) gemeinsame Ausschüsse, die sich aus Mitgliedern des einzelstaatlichen Parlaments und des EP zusammensetzen und in denen Letztere dieselben Rechte wie Erstere haben ⁶. In anderen Fällen können die Mitglieder des EP in ihren einzelstaatlichen Parlamenten an den Sitzungen der Ausschüsse für EU-Angelegenheiten teilnehmen und sind dort stimmberechtigt (*Chambre des députés* LUX, Bundesrat D, *Senado* E, *Camera dei Deputati* I, *Senato* I, *Eerste Kamer* NL, *Tweede Kamer* NL, Nationalrat A und Bundesrat A). In anderen Mitgliedstaaten dürfen die Mitglieder des EP

⁵ In Deutschland wurde die Position von Bundestag und Bundesrat (wenn die Zuständigkeitsbereiche oder die Interessen der Länder betroffen sind) bei der Festlegung der Verhandlungsposition der Bundesregierung im Rat durch eine Grundgesetzänderung sowie die infolge des Maastrichter Vertrags erlassenen Rechtsvorschriften betreffend die Umsetzung erheblich gestärkt. So wurde im Bundestag ein mit besonderen Rechten ausgestatteter Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (EU-Ausschuss) eingesetzt, und die Bundesregierung muss den Verhandlungen im Rat die vom Bundestag abgegebene Stellungnahme zugrundelegen (siehe Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes sowie die Artikel 2 und 5 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union) (nähere Ausführungen siehe Peter M. Huber, *National Parliaments and the Law-making Process of the European Union – On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*, Hans Seidel Stiftung, Aktuelle Analysen 24, 2002). Auch der Bundesrat nimmt am Entscheidungsprozess der Gemeinschaft teil, wenn die Zuständigkeitsbereiche oder die Interessen der Länder betroffen sind, indem er zu den Beschlussentwürfen der Gemeinschaft Stellung nimmt. Die Bundesregierung muss diese Stellungnahme bei den Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene berücksichtigen oder sie sogar – wenn die ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder betroffen sind – "maßgeblich" berücksichtigen, wobei ein Einvernehmen mit den Ländern anzustreben ist (zu beachten ist, dass der deutschen Delegation bei den Ratstagungen in diesem Fall ein Ländervertreter angehört).

Auch im Vereinigten Königreich verpflichtet sich die Regierung nach Übermittlung der die EU betreffenden Texte an die beiden Parlamentskammern, dass sie auf Ratstagungen keinen Vorschlag akzeptiert, bevor dessen Prüfung durch die *Select Committees* abgeschlossen ist.

In Frankreich ist in Artikel 88 Absatz 4 der Verfassung vorgesehen, dass Entschlüsse von jeder der beiden Kammern gefasst werden können, soweit ihnen "Vorschläge für Akte der Europäischen Union, die Bestimmungen gesetzlicher Art enthalten", vorgelegt werden. Diese Entschlüsse sind für die Regierung nicht verbindlich. (Siehe Sabine Delmas-Darroze, "Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne", *Revue du marché unique européen*, 4/1999, S. 161 ff.)

⁶ In Deutschland gehören dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union 36 Bundestagsabgeordnete und 14 Mitglieder des EP an; Letztere sind jedoch nicht stimmberechtigt.

nur dann an den Beratungen des Parlaments ihres Landes teilnehmen, wenn sie Doppelmandate haben (*Folketing* DK, *Dail Eireann* IRL, *Seannad Eireann* IRL, *House of Commons* UK und *House of Lords* UK). In drei einzelstaatlichen Parlamenten schließlich ist die Teilnahme von Mitgliedern des EP offiziell nicht vorgesehen (*Eduskunta* FIN, *Riksdagen* S und *Assembleia da República* P). Dessen ungeachtet finden beispielsweise im finnischen, im niederländischen und im schwedischen Parlament Treffen zwischen nationalen und europäischen Abgeordneten statt ⁷.

16. Die einzelstaatlichen Parlamente nehmen dagegen mehr oder weniger regelmäßig an den Sitzungen der Ausschüsse des Europäischen Parlaments teil und haben dort zwar ein Rederecht, jedoch kein Stimmrecht ⁸.
17. In Artikel 55 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments heißt es in diesem Zusammenhang: "1. Das Parlament unterrichtet die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten regelmäßig über seine Aktivitäten. 2. Die Konferenz der Präsidenten kann dem Präsidenten ein Mandat erteilen, die Bereitstellung von Einrichtungen für die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit auszuhandeln und Vorschläge für andere Maßnahmen zur Erleichterung der Kontakte zu unterbreiten."

2. Formen der multilateralen Zusammenarbeit

a) Die "Assises" von Rom

18. Im November 1990 fand in Rom eine Konferenz der Parlamente der EG ⁹ statt. Zum Abschluss wurde eine Entschließung angenommen, in der die Regierungskonferenz (Maastricht) ersucht wurde, die Vorschläge der Parlamente in Bezug auf die WWU und die

⁷ Als Beispiel kann die in der *Tweede Kamer* (Zweite Kammer) NL eingeführte Praxis der "Europa-Beratungen" (*Europa-overleg*) angeführt werden. Diese Sitzungen, an denen Mitglieder der Regierung, des nationalen Parlaments und des EP teilnehmen, dienen der Vorbereitung der Ratstagungen und der Evaluierung der vom Rat gefassten Beschlüsse. Dabei findet folgendes Verfahren Anwendung: Die Mitglieder des EP erhalten den halbjährlichen Zeitplan für die Sitzungen im Rahmen des *Europa-overleg*; falls sie teilnehmen wollen, müssen sie sich beim Ausschuss für europäische Angelegenheiten dafür einschreiben; nach der Anmeldung erhalten sie die Sitzungsunterlagen; in der Sitzung sitzen die MdEP neben den Abgeordneten des niederländischen Parlaments; zunächst wird den MdEP das Wort erteilt (die Redezeit beträgt maximal 5 Minuten); die Regierungsvertreter sind nicht verpflichtet, die Fragen der MdEP zu beantworten (in der Praxis scheinen diese Fragen jedoch von den Abgeordneten des niederländischen Parlaments aufgegriffen zu werden).

⁸ Siehe beispielsweise die am 16. April 2002 vom Ausschuss für Wirtschaft und Währung des EP mit den entsprechenden Ausschüssen der einzelstaatlichen Parlamente organisierte Sitzung, auf der insbesondere die Durchführung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme einer Überprüfung unterzogen werden sollte. Ziel dieses Treffens war es, die einzelstaatlichen Parlamente verstärkt in die Vorbereitung der wichtigsten Instrumente der Wirtschaftspolitik der EU einzubinden, die zunehmend Einfluss auf die Vorbereitung der einzelstaatlichen Haushalte – nicht nur des EU-Haushalts – haben dürften.

⁹ Bekannt unter der Bezeichnung "Assises", auf Anregung des zum damaligen Zeitpunkt amtierenden Ratspräsidenten Mitterrand; Ziel war es, die Zukunft der Gemeinschaft, die Auswirkungen auf die EG und die Mitgliedstaaten sowie Vorschläge betreffend die WWU und insbesondere die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente zu erörtern. Diese Initiative wurde vom Europäischen Parlament in zwei Entschließungen (vom November 1989 bzw. März 1990) aufgegriffen. Die italienische Abgeordnetenkammer hat sodann eine Entschließung angenommen, wonach die Einladung erging, diese "Assises" in Rom abzuhalten. Teilgenommen haben nahezu 300 Parlamentarier, von denen 2/3 Mitglieder der einzelstaatlichen Parlamente und 1/3 Mitglieder des Europäischen Parlaments waren.

Politische Union zu berücksichtigen. Die Konferenz hat außerdem *eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament mit regelmäßigen Sitzungen der Fachausschüsse, einem Informationsaustausch und der Organisation von Konferenzen der Parlamente der Europäischen Gemeinschaft befürwortet, sofern dies durch die Erörterung von für die Gemeinschaft wesentlichen Zielvorstellungen gerechtfertigt ist, insbesondere anlässlich von Regierungskonferenzen*. Seither fanden keine weiteren "Assises" statt.

b) Die COSAC

19. Zum gleichen Zeitpunkt wurde auf Initiative des damaligen amtierenden Präsidenten der französischen Nationalversammlung, Herrn Fabius, die Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments (COSAC) ¹⁰ eingerichtet. In diesem Rahmen treten halbjährlich auf Einladung des Parlaments des Staates, der den EU-Vorsitz führt, Vertreter (jeweils sechs pro Staat) der Europa-Ausschüsse der Parlamente der fünfzehn Mitgliedstaaten, sechs Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie drei Beobachter aus jedem Bewerberland zusammen. Ihre Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, die Unterrichtung der Parlamente durch den systematischen Austausch der von ihnen verabschiedeten Gesetzestexte, die Mitteilung aller zweckmäßigen Informationen über ihre Aktivitäten sowie ihre wechselseitigen Beziehungen zu verbessern.
20. Wie bereits unter Nummer 3 erwähnt, wurde mit dem Amsterdamer Vertrag die Rolle der COSAC anerkannt: Das dem Vertrag beigefügte Protokoll sieht zudem vor, dass die COSAC *"Vorschläge oder Initiativen im Zusammenhang mit der Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts prüfen"* kann, *"die möglicherweise unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten des Einzelnen nach sich ziehen"*. Sie kann dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag über die Gesetzgebungstätigkeiten der Union, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorlegen. Obwohl sie nur halbjährlich zusammentritt, verabschiedet die COSAC regelmäßig Beiträge, beispielsweise im Oktober 2000 (Versailles) (Änderungsvorschläge zu dem oben genannten Protokoll im Hinblick auf den Vertrag von Nizza), im Mai 2001 (Stockholm) (in Bezug auf die künftige Entwicklung der Union und die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente) und im Oktober 2001 (Brüssel) (betreffend die Zukunft Europas).

¹⁰ Die erste Tagung fand am 16./17. November 1989 in Paris statt.

II. VORSCHLÄGE ZUR KÜNFTIGEN ROLLE DER EINZELSTAATLICHEN PARLAMENTE IN DER UNION

21. Das oben genannte Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente besagt, dass es wünschenswert ist, *"eine verstärkte Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union zu fördern"*. Seither wurde eine Reihe von Vorschlägen zu der Frage unterbreitet, wie sich diese verstärkte Beteiligung erreichen lässt. Manche sind der Auffassung, dass dies durch eine wirksamere politische Kontrolle der einzelstaatlichen Regierungen geschehen sollte, insbesondere, wenn diese sich an Initiativen im Rahmen des Rates beteiligen, die nicht unter die erste Säule fallen (Verteidigung und Außenpolitik, Justiz und Inneres); andere halten es für erforderlich, die Konsultation der einzelstaatlichen Parlamente zu bestimmten Tätigkeiten der Union verbindlich vorzuschreiben; wieder andere sind dafür, den bestehenden institutionellen Rahmen zu modifizieren, indem entweder die Zusammensetzung der Organe geändert oder aber neue Organe geschaffen werden, in denen die einzelstaatlichen Parlamente kollektiv vertreten wären.

A. Politische Kontrolle der einzelstaatlichen Parlamente über ihre jeweiligen Regierungen

22. In einigen Fällen sind die einzelstaatlichen Parlamente der Ansicht, dass sie nicht in der Lage sind, ihre jeweiligen Regierungen politisch wirksam zu kontrollieren, wenn sich diese an den Arbeiten der Union beteiligen. Manche machen in diesem Zusammenhang geltend, dass dies daher rührt, dass der Rat "hinter verschlossenen Türen" zusammentritt und nicht genügend Zeit zur Verfügung steht, die Unionstexte zu prüfen.

23. Die Lösung dieses Problems ist bis zu einem gewissen Maß wohl eher bei den Mitgliedstaaten selbst zu suchen, da die Zuständigkeit für die Gestaltung und Durchführung der parlamentarischen Kontrolle über die Standpunkte der einzelstaatlichen Regierungen im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Union ausschließlich bei ihnen liegt.¹¹ Die Zuständigkeit für die Gestaltung und Durchführung der parlamentarischen Kontrolle über die Standpunkte der einzelstaatlichen Regierungen im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Union liegt ausschließlich bei den Mitgliedstaaten. Eine Verstärkung der Kontrolle durch die einzelstaatlichen Parlamente impliziert folglich nicht unbedingt eine Änderung der Verträge. In diesem Zusammenhang wurde bereits vorgeschlagen zu prüfen, ob Vertreter der einzelstaatlichen Parlamente in die Delegationen der Mitgliedstaaten aufgenommen werden können, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird.¹² Das Mandat, das Designierungsverfahren und die Rolle dieser Parlamentsmitglieder könnten zu einem späteren Zeitpunkt gründlicher erörtert werden.
24. Es wäre ferner vielleicht zweckmäßig, dass die einzelstaatlichen Parlamente bewährte Praktiken vergleichen und gegebenenfalls austauschen.¹³ Dazu könnten sich insbesondere die Arbeiten im Rahmen der COSAC eignen. In diesem Zusammenhang wäre es im Übrigen nützlich zu erfahren, wie die einzelstaatlichen Parlamente die in dem oben genannten Protokoll genannte Frist von sechs Wochen zur Prüfung der Gesetzgebungsvorschläge der Union nutzen. Wichtig ist überdies auch, ob diese Frist, mit der eine verstärkte Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Union gewährleistet werden soll, von den Organen genau eingehalten wird.
25. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente bei der Umsetzung des Unionsrechts dadurch gestärkt werden sollte, dass die Gemeinschaft Rahmenrechtsakte erlassen, bei deren Umsetzung die einzelstaatlichen Gesetzgeber über einen größeren Ermessensspielraum verfügen.

¹¹ Siehe in diesem Zusammenhang die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Februar 2002 über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks, die zurückgeht auf den Entwurf eines Berichts von Herrn Napolitano vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen (Dok. A5-0023/2002), siehe auch die Vorschläge von Herrn Bruton in seinem Beitrag für den Konvent (Dok. CONV 27/02, S. 33 – 36.)

¹² Siehe M. Barnier, *L'urgence européenne*, Note personnelle de Michel Barnier, 17. Oktober 2001.

¹³ Siehe in diesem Zusammenhang die Vorschläge von Frau Lena Hjelm-Wallén, Herrn Sören Lekberg, Herrn Göran Lennmarker, Frau Lena Hallengren, Herrn Kenneth Kvist und Herrn Ingvar Svensson in deren Beiträgen für den Konvent (Dok. CONV 61/02).

B. Vertragsänderungen, die die Anhörung der einzelstaatlichen Parlamente verbindlich vorschreiben

26. Manche befürworten die Verträge dahingehend zu ändern, dass die Anhörung der nationalen Parlamente insbesondere in den folgenden Fällen verbindlich vorgeschrieben wird:

- i) Annahme von "supra-legislativen" Rechtsakten (dies würde voraussetzen, dass in den Verträgen eine Normenhierarchie vorgesehen wird),
- ii) im Rahmen der derzeitigen zweiten und dritten Säule,
- iii) bestimmte im EG-Vertrag vorgesehene Ernennungsverfahren und/oder
- iv) Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, insbesondere in den Fällen, in denen die Union einen Rechtsakt annehmen möchte, jedoch nicht über eine in den Verträgen ausdrücklich vorgesehene diesbezügliche Einzelzuständigkeit verfügt (Frage einer etwaigen Änderung des Artikels 308 EGV, wonach die Anhörung der einzelstaatlichen Parlamente verbindlich vorgeschrieben würde) ¹⁴.

C. Vorschläge, die Änderungen des in den Verträgen vorgesehenen institutionellen Gefüges erfordern

27. Einige Vorschläge zielen darauf ab, die einzelstaatlichen Parlamente entweder durch Schaffung eines autonomen Organs mit eigenen Zuständigkeiten oder aber durch die Vertretung der einzelstaatlichen Parlamente in einer neuen europäischen "Kammer" gemeinsam und unmittelbar am europäischen Entscheidungsprozess zu beteiligen. ¹⁵ Die wichtigsten Vorschläge, die im Folgenden aufgeführt sind, beziehen sich auf unterschiedliche Strukturen. In einigen Fällen geht es um die Einbeziehung von vier Komponenten (z.B. der Konvent, in dem die einzelstaatlichen Parlamente, das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission vertreten sind); in anderen Fällen wird nur eine einzige Komponente (gemeinsame Vertretung der einzelstaatlichen Parlamente) in Betracht gezogen (z.B. autonome Kammer).

¹⁴ Einige dieser Fragen wurden auf der Tagung des Konvents vom 15. und 16. April 2002 angesprochen. Siehe auch Beitrag von Herrn Dini (Dok. CONV 32/02, S. 4), der dafür plädiert, Artikel 308 EGV dahingehend zu ändern, dass darin die Konsultation der einzelstaatlichen Parlamente vorgeschrieben wird.

¹⁵ Die Frage einer etwaigen Schaffung eines Kontrollmechanismus zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips wurde von einer Reihe von Mitgliedern des Konvents auf der Tagung vom 15. und 16. April 2002 angesprochen.

i) Verabschiedung des Konvent-Modells

28. Dieser Vorschlag zielt auf ein anderes Verfahren für die Revision der Verträge; er knüpft an den Erfolg des Konvents an, der die Charta der Grundrechte ausgearbeitet hat. Er bietet den Vorteil, dass die einzelstaatlichen Parlamente, das Europäische Parlament, die Regierungen und die Kommission gemeinsam eingehend die Änderungen der Verträge erörtern. Die spätere Ratifizierung dieser Änderungen durch die einzelstaatlichen Parlamente würde somit erleichtert.

ii) Einsetzung eines Kongresses

29. Es würde sich hierbei um eine ständige Konferenz der Parlamente (Europäisches Parlament und einzelstaatliche Parlamente) handeln, die regelmäßig zusammentreten würde, insbesondere um die Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu kontrollieren, alljährlich den "Stand der Union" zu prüfen und Vertragsänderungen zu beurteilen. Dieser Gedanke ¹⁶ dürfte sich auf die Konferenz der Parlamente ("Assises") stützen, die 1990 in Rom stattgefunden hat und auf der eine abschließende Entschließung angenommen wurde, in der die Einberufung weiterer Konferenzen empfohlen wird, sobald die Prüfung von Fragen, die für die einzelstaatlichen Parlamente von wesentlichem Interesse sind, eine Aussprache erforderlich macht.

iii) Stärkung der Rolle der COSAC

30. Wie bereits unter Nr. 19 und Nr. 20 ausgeführt, verfügt die COSAC über keinerlei förmliche Zuständigkeit, kann aber den Organen der Union "Beiträge" unterbreiten. Manche stellen die Wirksamkeit der Arbeiten der COSAC in Frage (einstimmig angenommene Stellungnahmen, die für die einzelstaatlichen Parlamente nicht verbindlich sind) und schlagen vor, dass die COSAC öfter zusammentritt und durch ein ständiges Sekretariat verstärkt wird, damit die Kontinuität ihrer Arbeiten besser gewährleistet wird und regelmäßige Kontakte zwischen den Vertretern der Fachausschüsse der einzelstaatlichen Parlamente und denen des Europäischen Parlaments hergestellt werden können. Die (verstärkte) COSAC könnte ferner eine politische Kontrolle darüber ausüben, ob bei den Gesetzgebungsinitiativen der Kommission das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wird. Sie könnte in dieser Frage angerufen werden und Stellung nehmen. Diese politische Kontrolle könnte im Voraus (präventiv) oder im Nachhinein - nach der Annahme eines Rechtsaktes, jedoch vor seinem Inkrafttreten - erfolgen.

¹⁶ Von Herrn Jospin in seiner Rede vom 28. Mai 2001 vorgetragen.

iv) Einrichtung einer unabhängigen Kammer

31. Bei diesem Vorschlag geht es um die Schaffung einer zweiten Versammlung auf europäischer Ebene neben dem Europäischen Parlament. Diese neue Kammer würde sich aus Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente zusammensetzen (jeder Staat wäre durch die gleiche Anzahl einzelstaatlicher Abgeordneter oder aber mit einer unterschiedlichen Zahl von Abgeordneten je nach der Bevölkerungszahl vertreten). Manche sind der Auffassung, dass sich diese Kammer nicht am normalen gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahren beteiligen, sondern für Fragen zuständig sein sollte, die unter die derzeitige zweite und dritte Säule fallen¹⁷. Ferner hätte sie eine ex-ante-Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips auszuüben, indem sie die Gesetzgebungsvorschläge der Kommission entsprechend prüft¹⁸.
32. Von manchen wurde die Auffassung geäußert, dass es sich auch um einen Ausschuss handeln könnte, in dem zwei oder drei Mitglieder jedes einzelstaatlichen Parlaments vertreten wären und der eine Stellungnahme zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und zur Handlungsbe fugnis der Union abgeben würde (ex-ante-Kontrolle). Diese Stellungnahmen würden auf Antrag (eines Mitgliedstaats oder der Organe der Union) oder auf Initiative des Vorsitzenden des Ausschusses abgegeben und ließen die diesbezüglichen Zuständigkeiten des Gerichtshofs unberührt¹⁹. Eine ex-post-Kontrolle (nach Annahme eines Rechtsakts) könnte ebenfalls geprüft werden.

v) Schaffung einer zweiten Kammer im Europäischen Parlament

33. Von manchen wurde die Auffassung geäußert, dass eher das Europäische Parlament um eine zweite Kammer ergänzt werden sollte, in der die einzelstaatlichen Parlamente vertreten wären²⁰. Das Europäische Parlament würde dann zwei Kammern umfassen²¹, da es sich aus

¹⁷ Dieser Vorschlag wurde vor kurzem noch vom französischen Senat unterbreitet: siehe schriftlicher Beitrag von Herrn Haenel zum Konvent (CONV 12/02); darin wird dieser Vorschlag wie folgt begründet:

- bessere Verankerung Europas in jedem Land;
- harmonischere Beteiligung der "kleinen" und der "großen" Staaten am europäischen Aufbauwerk;
- Gewährleistung eines besseren Gleichgewichts innerhalb der Organe sowie zwischen der Union und den Mitgliedstaaten dank einer verstärkten Beachtung bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

¹⁸ Siehe Beitrag von Herrn Teufel (Dok. CONV 24/02, S. 4), in dem dieser sich für die Einrichtung eines gemischten politischen Gremiums ausspricht.

¹⁹ Siehe Ingolf Pernice, *The role of National Parliaments in the European Union*, Walter Hallstein-Institut, Juli 2001.

²⁰ Dieser Vorschlag wurde von Herrn Fischer vom 12. Mai 2000 in seiner Rede in der Humboldt-Universität Berlin erläutert; Rede von Herrn Blair vom 6. Oktober 2000 in Polen.

²¹ In Europa bietet das Zweikammersystem verschiedene Varianten, und zwar sowohl hinsichtlich der Zusammensetzung der zweiten Kammer (direkt/indirekt gewählte Mitglieder/ernannte Mitglieder/Mischung verschiedener Systeme) als auch hinsichtlich der Anzahl der Mitglieder und ihrer Verteilung (gleiche Mitgliederzahl für jeden Bundesstaat - z.B. amerikanischer Senat - oder von der Bevölkerungszahl abhängige Mitgliederzahl - z.B. deutscher Bundesrat). Auch im Falle der indirekten Wahl sind Varianten möglich: Wahl durch die gesetzgebenden Versammlungen der Mitgliedstaaten (z.B. österreichischer Bundesrat), Ernennung durch die Exekutive (deutscher Bundesrat) oder Wahl durch die Gebietskörperschaften (z.B. Frankreich).

einem Oberhaus (aus Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente, entweder mit der gleichen Anzahl von Vertretern pro Mitgliedstaat ²² oder mit einer von der Bevölkerungszahl der Staaten abhängenden Anzahl von Vertretern) und einem Unterhaus (dem derzeitigen EP) zusammensetzen würde. Die auf diese Weise benannten Vertreter der einzelstaatlichen Parlamente würden ein doppeltes - d.h. zugleich ein nationales als auch ein europäisches - Mandat ausüben.

34. Der Konvent könnte nun die Vorschläge, die sich teilweise gegenseitig ausschließen, auf ihre Vor- und Nachteile überprüfen.

²² Siehe Rede von Herrn Sampaio vom 14. Februar 2002 vor dem schottischen Parlament.