

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Maurer

Optionen und Grenzen der Einbindung der nationalen Parlamente in die künftige EU-Verfassungsstruktur

S 29
August 2002
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2002

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen	5
Einleitung: Der Auftrag des Konvents	7
Parlamentarische Wege zur Demokratisierung der EU	8
Die Facetten des Demokratiedefizits im Überblick	10
Die Debatte im Konvent	13
Die Erweiterung des Laekener Reformansatzes durch den Konvent	16
EU-vertragliche Grundlagen zur Beteiligung der nationalen Parlamente	19
Die Mitwirkungspraxis der Parlamente auf der Ebene der Mitgliedstaaten	22
Die Realisierungschancen der Vorschläge aus der Konventsdebatte	26
Die verbindlichere Verankerung der unilateralen Mitwirkungsrechte der Parlamente	26
Die Bildung einer neuen Kammer	27
Die Bildung eines Subsidiaritätsausschusses	28
<i>Die Vorschläge aus der Debatte</i>	28
<i>Die Aktivierung bestehender Gremien</i>	30
Ein Kongreß der Parlamente als Anknüpfungspunkt	35
Nationale Parlamente als Delegierte im Ministerrat	36
Die vertragliche Verankerung des Konvents als Modell	37
Aussichten: Nach dem Konvent ist vor der Regierungskonferenz – Politische Realisierungschancen	39
Abkürzungen	39

Optionen und Grenzen der Einbindung der nationalen Parlamente in die künftige EU-Verfassungsstruktur

Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union diskutiert seit Februar 2002 über die Ziele, Methoden und Instrumente zur weiteren Demokratisierung der EU. Im Zentrum der Debatte steht die Stärkung der Parlamentsfunktionen im europäischen Entscheidungssystem. Offen ist allerdings, ob dies geschehen kann:

- ▶ durch die weitere Aufwertung des Europäischen Parlaments (EP) als Gesetzgebungs-, Kontroll- und Ernennungsorgan der EU,
- ▶ durch die Ausweitung der Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente gegenüber ihren Regierungen,
- ▶ durch die Schaffung eines auf EU-Ebene anzusiedelnden Gremiums der nationalen Parlamente oder
- ▶ durch die pragmatische Weiterentwicklung bestehender Kooperationsstrukturen zwischen den Parlamenten.

Die Problemlage ist einfach, auch wenn sie im Konvent selbst nicht offen artikuliert wird: Durch den sukzessiven Kompetenztransfer an die EG/EU übertragen die nationalen Parlamente immer größere Teile ihrer legislativen Zuständigkeiten an die Normsetzungsorgane der EU. Dieser selbstautorisierte Verlust ruft einen – bis heute nicht vollständig vollzogenen – Funktionswandel in den nationalen Parlamenten hervor. Denn durch die fortschreitende europäische Integration gewinnen sie neuartige Systemgestaltungs- und Kommunikationsfunktionen, die sie durch den Ausbau von Unterrichts-, Kontroll- oder aktiven Mitwirkungsrechten gegenüber den Regierungen umsetzen können. Tatsächlich haben die nationalen Parlamente ihre europapolitischen Mitwirkungskapazitäten erst im Zuge des Maastrichter Vertrages grundsätzlich in Frage gestellt und seitdem schrittweise reformiert. Die Grenzen dieser Anpassungsprozesse wurden und werden weniger durch die EU-Strukturen gesetzt als durch die nationalen Vorgaben der unterschiedlichen politischen Systeme.

Die im Konvent zu beobachtende Fokussierung auf das Legitimationsreservoir der nationalen Parlamente stellt kein hinreichendes Mittel dar, um das Demokratiedefizit der EU zu beheben, das die ›Herren der Verträge‹ in ihrer parlamentarischen Dimension selbst

zu verantworten haben. Vor diesem Hintergrund sind die im Konvent diskutierten Vorschläge zur Stärkung der nationalen Parlamente zu bewerten:

► Konsens dürfte wohl darüber zu erzielen sein, daß eine Stärkung der Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente auf die Tätigkeit des Ministerrats zu konzentrieren ist.

► Hinsichtlich der Frage, ob und gegebenenfalls wie die nationalen Parlamentsrechte gegenüber den Regierungen verbindlicher gestaltet werden sollten, bietet sich das Amsterdamer Vertragsprotokoll über die Rolle der nationalen Parlamente als Basis für eine Reform an. Eine Ausdehnung des den Parlamenten zugestandenen Mitwirkungsumfangs sollte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bzw. die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie für die Verfahren der Offenen Koordinierung in der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik möglich sein. Der Konvent sollte prüfen, ob die Regierungen künftig zur innerstaatlichen Beteiligung ihrer Parlamente vertraglich verpflichtet werden. Hieraus resultierende Eingriffe in die nationalen Verfassungsordnungen wären offen zu diskutieren und im Rahmen der Ratifikationsverfahren zum Ergebnis des Konvents zu klären. Ergänzt werden könnte die verbesserte Informationspraxis der Regierungen durch eine regelmäßige direkte Unterrichtung der nationalen Parlamente von der Kommission sowie durch die Einrichtung europäischer Informationsbüros der nationalen Parlamente im EP.

► Im Konvent kursieren weitreichende Vorschläge zur Einrichtung eines neuen Gremiums der nationalen Parlamente in Form einer Kammer, eines Subsidiaritäts- oder Kompetenzkontrollausschusses oder eines Nachfolgeorgans für die WEU-Versammlung. Durch ein neues Gremium der nationalen Parlamente würde jedoch eine weitere, nicht direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Institution geschaffen, die die ohnehin komplizierte europäische Institutionenarchitektur unnötig überfrachten würde. Selbst bei einer klaren Begrenzung der Aufgaben und Befugnisse käme es zu Überschneidungen in den Aufgabebereichen dieses neuen Gremiums und der anderen Organe in der EU. Gegen die Schaffung eines zu Fragen der Subsidiarität und Kompetenzordnung eingesetzten Ausschusses spricht außerdem, daß bereits im geltenden EG-Rechtsetzungsverfahren zahlreiche Organe und Institutionen mit derartigen Aufgaben befaßt werden können.

► Die zweimal jährlich tagende Konferenz der Europa-Ausschüsse (Conférence des Organes spéciali-

sées dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne – COSAC) stellt in diesem Zusammenhang ein weitaus geeigneteres Forum für die nationalen Parlamente dar. Die Weiterentwicklung der COSAC sollte sich daher auf der Basis ihres mittlerweile eingeübten Institutionalierungsgrads bewegen. Die gegenwärtigen Verfahren bieten hierzu genügend Ansatzpunkte, vor allem im Bereich der Verknüpfung der COSAC mit den gemeinsamen Sitzungen der Fachausschüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments.

► Die Schaffung eines parlamentarischen Kongresses zur Beratung europäischer ›Großvorhaben‹ – wie die Investitur der EU-Kommission oder die in Sevilla angedachten Strategieprogramme des Europäischen Rates – wäre im Hinblick auf das künftige Verhältnis zwischen Kommission, Europäischem Parlament, dem Ministerrat und dem Europäischen Rat zu diskutieren. Dazu bedarf es keiner Vertragsänderung, da bereits ausreichende Verfahrensregeln und interparlamentarische Kooperationsgremien bestehen, über die solche Kongreßveranstaltungen kanalisiert werden könnten.

► Die Option der direkten Mitwirkung nationaler Abgeordneter an den Sitzungen des Ministerrates bietet sich als erster Schritt an, um den Ministerrat in eine Staatenkammer umzuwandeln. Hierbei wäre im Konvent zu prüfen, unter welchen Organisationsbedingungen die ›freiwillige‹ Öffnung der mitgliedstaatlichen Delegationen im Ministerrat analog zur Praxis der qualifizierten Mitwirkung des Deutschen Bundesrates zu gestalten ist.

► Die Verstetigung des Konvents als Modell der Parlamentarisierung europäischer Verfassungsreformen würde schließlich helfen, die Systemgestaltungsfunktion der nationalen Parlamente sichtbarer zu machen und sie somit auch innerhalb der Parlamente zu aktivieren. 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.

Unabhängig vom Konvent gilt: Die nationalen Parlamente müssen die demokratische Rechenschaftspflicht ihrer Regierungen im jeweils geltenden Verfassungsrahmen einfordern. In den letzten Jahrzehnten versäumte oder für politisch inopportun erachtete Kontrollansprüche auf der nationalen Ebene lassen sich nicht durch neue Gremien auf der europäischen Ebene kompensieren.

Einleitung: Der Auftrag des Konvents

Der Konvent über die Zukunft der EU sucht nach Instrumenten und Institutionen, um die demokratische Legitimation der Europäischen Union zu stärken und ihre Verfahren und Entscheidungen transparenter zu machen. Im folgenden sollen die gegenwärtig diskutierten Vorschläge zur Rolle der nationalen Parlamente im EU-System im Lichte der bisherigen Praxis nationalparlamentarischer Mitwirkung in EU-Angelegenheiten¹ sowie der interparlamentarischen Zusammenarbeit analysiert und bewertet werden.

Forderungen nach mehr parlamentarisch-repräsentativer Demokratie in der EU sind alles andere als neu; die Klage über ein »Demokratiedefizit«² der EU und die Versuche, dieses zu beheben, begleiten die Integrationspolitik seit der Gründung der Montanunion. Der europäische Einigungsprozeß leidet – wie jede zwischenstaatliche Zusammenarbeit – unter einem Demokratieproblem.³ Der Erfolg internationaler

Verhandlungen setzt die Handlungsfähigkeit und -freiheit derjenigen Akteure voraus, die im nationalen Zusammenhang zur Übertragung von Hoheitsrechten befugt sind; in den Staaten der EU sind dies die aus demokratischen Wahlen hervorgehenden Regierungen. Folglich verfügen nationale Parlamente in der auswärtigen Politik ihrer Staaten nicht über die gleichen Gestaltungsmöglichkeiten wie im Rahmen innenpolitischer Entscheidungszyklen. Das hieraus erwachsende Demokratiedefizit auswärtiger Politik und die in der Regel eher komplexen Repräsentations- und Verantwortungsketten – von den Bürgerinnen und Bürgern bis zum international verhandelnden Regierungsakteur – kennzeichnen alle internationalen Organisationen. Im Falle der EG/EU kommt hinzu, daß die spezifische Organisationsform eines mehrstufig gegliederten Verhandlungssystems sowie die geltenden Rechtsprinzipien der unmittelbaren Anwendbarkeit und des Vorrangs europäischen Rechts vor nationalem Recht weit über den Handlungsrahmen klassischer internationaler Organisationen hinausgehen. Als Folge des Integrationsprozesses hat somit auch die Trennschärfe zwischen außenpolitischen und innenpolitischen Handlungsinstrumenten und den hierauf anwendbaren Regeln der demokratischen Rückbindung von Repräsentanten an die von ihnen repräsentierten Bürger erheblich abgenommen. Europapolitik wird spätestens seit der Realisierung des Binnenmarktprogramms 1985/87 in immer mehr Bereichen des öffentlichen Lebens als staats- und innenpolitikanaloges Handeln wahrgenommen. Weil ihre funktionale Reichweite umfassender angelegt ist und unmittelbarer in die Gestaltungsfreiräume der Bürger eingreift, trifft das Demokratiedefizit die EG/EU und ihre Mitgliedstaaten stärker als internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen oder die NATO.

1 Vgl. hierzu Andreas *Maurer*, *Parlamentarische Demokratie in Europa. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zur Reduzierung des Demokratiedefizits*, Baden-Baden 2002; Ingolf *Pernice*, *The Role of National Parliaments in the European Union*, Berlin: Walter Hallstein Institut, Juli 2001 (WHI-Paper 5/01); Peter M. *Huber*, *Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung der Europäischen Union*, München: Hanns Seidel Stiftung, 2001 (Aktuelle Analysen 24); Andreas *Maurer*/Wolfgang *Wessels* (Hg.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden 2001.

2 Vgl. Brigitte *Boyce*, *The Democratic Deficit of the European Community*, in: *Parliamentary Affairs*, (1993) 4, S. 458–477; John *Coultrap*, *From Parliamentarism to Pluralism: Models of Democracy and the European Union's »Democratic Deficit«*, in: *Journal of Theoretical Politics*, (1999) 1, S. 107–135; Karlheinz *Neunreither*, *The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments*, in: *Government and Opposition*, (1994) 3, S. 299–314; Pippa *Norris*, *Representation and the Democratic Deficit*, in: *European Journal of Political Research*, (1997) 2, S. 273–282; Asteris *Pliakos*, *L'Union européenne et le Parlement Européen: y a-t-il vraiment un déficit démocratique?*, in: *Revue du droit public*, (1995) 3, S. 749–764; Charles *Reich*, *Qu'est-ce que ... le déficit démocratique?*, in: *Revue du Marché Commun*, (1991) 343, S. 14–18.

3 Vgl. Hella *Mandt*, *Legitimität*, in: Dieter *Nohlen*/Rainer-Olaf *Schultze* (Hg.), *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 1: Politikwissenschaft, München 1993, S. 503.

Parlamentarische Wege zur Demokratisierung der EU

Regierungskonferenzen dienten bisher immer auch der rechtlichen Verankerung institutionell-verfahrensmäßiger Regeln, die das EP in die Lage versetzen sollten, als »erste« parlamentarische Kammer neben dem Ministerrat agieren zu können. Seit Anfang der neunziger Jahre werden allerdings in verstärktem Maße Demokratisierungskonzepte und -strategien diskutiert, die die Ebene des EP als wesentliches Glied in der Legitimationskette zwischen Bürgern und dem politisch-institutionellen System der EU tendenziell vernachlässigen und sich stärker auf die Rolle und Funktion der nationalen Parlamente konzentrieren. Kennzeichnend für diese Perspektivenverschiebung ist bereits der Maastrichter Vertrag selbst. Denn hier setzten die Parlamente und Regierungen Frankreichs und Großbritanniens erstmals ein politisches Bekenntnis zur Förderung der europapolitischen Mitwirkungs- und Kontrolloptionen der nationalen Parlamente durch, in Form der beiden dem EU-Vertrag (EUV) angehängten – rechtlich unverbindlichen – Erklärungen 13 und 14. Dieses Bestreben kommt auch im Amsterdamer Vertrag zum Ausdruck, der nicht nur die Rolle des Europäischen Parlaments als mitgesetzgebendes und die Europäische Kommission miteinsetzendes Organ erneut stärkte; dort findet sich auch – nunmehr in der rechtlich verbindlichen Form eines Vertragsprotokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union – eine Anerkennung der national verankerten Mitwirkungsrechte der Parlamente sowie der Selbstbefassungs- und Entschließungsrechte der 1989 eingerichteten »Konferenz der auf EU-Angelegenheiten spezialisierten Ausschüsse der Parlamente in den Mitgliedstaaten« (COSAC).

Das Amsterdamer Protokoll stellt allerdings nur einen vorläufigen Kompromiß zwischen den Protagonisten der weiteren Stärkung des EP und den maßgeblichen Akteuren Frankreichs und Großbritanniens dar:⁴ So zielte schon die Überlegung des damaligen Präsidenten der französischen Nationalversammlung, Séguin, direkt auf die Gründung einer zweiten

4 Einen guten Überblick zur französischen »Tradition« der Vorschläge zur Aufwertung der nationalen Parlamente liefert der Hoeffel-Bericht des französischen Senats: Daniel Hoeffel, Rapport d'information No. 381 sur une deuxième chambre européenne, Paris, 13.6.2001.

Kammer ab.⁵ Die französische Regierung setzte diese Idee 1995 in Vorschläge zur Schaffung eines »Hohen Parlamentarischen Rates« zur Subsidiaritätsprüfung um, die jedoch von allen Mitgliedstaaten auf parlamentarischer wie auf Regierungsebene kategorisch abgelehnt wurden. Übrig blieb daher nur der Befassungsgegenstand – das auch aus deutscher Sicht als revisionsbedürftig erkannte Subsidiaritätsprinzip. In diesem Zusammenhang war die Delegation für Angelegenheiten der Europäischen Union des französischen Senats eine treibende Kraft: Senator Guéna (RPR) empfahl ebenfalls die Schaffung einer zweiten Kammer nationaler Parlamente für die Bereiche der Überwachung europäischer Rechtsetzungsverfahren auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips sowie für die Kontrolle der GASP und der Innen- und Justizpolitik der EU.⁶ Die Funktion der Kammer als Instanz der Subsidiaritätsprüfung war bereits im Vorlauf zum Maastrichter Vertrag eine der zentralen Forderungen französischer Senatoren an die Regierungskonferenz gewesen: Im November 1992 verlangte Senator Poniatoski die Schaffung einer durch die Konferenz der Parlamente zu nominierenden »Chambre de Subsidiarité«, die quasi-gerichtliche Funktionen ausüben und in diesem Sinne über die Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes entscheiden sollte.⁷ Der Bericht der Delegation für Angelegenheiten der Europäischen Union der Nationalversammlung plädierte dagegen für eine unmittelbare Ex-ante-Beteiligung der nationalen Parlamente am Entscheidungsprozeß – also vor den Entscheidungen des Ministerrats.⁸ Auch der Vorschlag von Leon Brittan zur Gründung eines Rates der

5 Vgl. Le Figaro, 7.12.1994, S. 3.

6 Vgl. Sénat, Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne, par Yves Guéna, Paris, 15.2.1995.

7 Vgl. Sénat, Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur le principe de subsidiarité, par Michel Poniatoski, Paris, 12.11.1992, S. 7 und S. 45–48.

8 Vgl. Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne, par Nicole Catala et Nicole Ameline, Paris, 8.2.1995, S. 98–100.

nationalen Parlamente votierte für die direkte Beteiligung nationaler Parlamente an dem gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß.⁹

Die Haltung der anderen Parlamente und Regierungen zur Schaffung einer am gemeinschaftlichen Rechtssetzungsprozeß beteiligten Kammer nationaler Parlamente ist seitdem kritisch bis ablehnend. Als gewichtigster Grund wurde bislang angeführt, die Ergänzung der Gemeinschaftsinstitutionen um ein Organ, das – konzeptionell und durch Ableitung aus dem Gemeinschaftsrecht – gleiche oder ähnliche Interessen wie der Ministerrat vertritt, würde nicht nur die Rechte des Europäischen Parlaments gefährden, sondern auch das institutionelle Gleichgewicht sowie die gesamte institutionelle Struktur der Union in Frage stellen.¹⁰

Implizit wendet sich diese Argumentation gegen den verdeckten, gleichwohl allseits bekannten Reform- und Demokratisierungsansatz Frankreichs und Großbritanniens. Beide Staaten unterstützten bislang nicht unbedingt eine Stärkung des EP.¹¹ Aus dem »offiziellen« Eintreten Frankreichs und Großbritanniens zugunsten der nationalen Parlamente kann jedoch nicht darauf geschlossen werden, daß es den Regierungen um die effektive Aufwertung ihrer Parlamente im EU-System geht: Denn innerhalb ihrer Regierungssysteme sind kaum Tendenzen auszumachen, die in Richtung einer Stärkung der Parlamente in der auswärtigen und Europapolitik weisen. Gerade die Forderungen französischer – in der Mehrzahl neo-gaullistischer – Abgeordneter sind daher eher als Versuche zu werten, über den Umweg der EU Zugänge zur Außen- und Europapolitik zu erschließen, die ihnen als Parlamentarier national verwehrt bleiben.

Im Konvent geht es daher auch darum, Klarheit und gegenseitiges Verständnis über das auf die EU bezogene Demokratie- und Parlamentsverständnis herzustellen. Schließlich lassen die relativ weit auseinanderliegenden Konzeptionen Frankreichs und Großbritanniens einerseits und Deutschlands, Italiens und der Beneluxstaaten andererseits unterschiedliche

Lesarten über das erforderliche Maß an parlamentarischer Rückkopplung der Europapolitik und hieraus ableitbare Demokratisierungsstrategien zu, die sich wiederum unterschiedlich auf die mögliche Erweiterung nationalparlamentarischer Mitwirkungsoptionen in der Europapolitik auswirken.¹²

⁹ Vgl. Leon Brittan, *Europe – The Europe We Need*, London 1994, S. 227.

¹⁰ Vgl. Andreas Maurer, *Der Wandel europapolitischer Grundorientierungen nationaler Parteien in der Europäischen Union*, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hg.), *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel*, Bonn 1998, S. 301–364.

¹¹ Vgl. Andreas Maurer/Thomas Grunert, *Der Wandel in der Europapolitik der Mitgliedstaaten*, in: Jopp/Maurer/Schneider, *Europapolitische Grundverständnisse* [wie Fn. 10], S. 213–300.

¹² Vgl. Joseph H. H. Weiler, *Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität*, in: Otto Schmuck/Wolfgang Wessels (Hg.), *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn 1989, S. 73–94.

Die Facetten des Demokratiedefizits im Überblick

Konsens dürfte noch über die Feststellung zu erreichen sein, daß der Kern des Demokratie- und Partizipationsproblems in einer Negativbilanz der letzten vier Vertragsreformen besteht: In der Regel wurden durch die schrittweise Vertiefung der europäischen Integration immer mehr Legislativbefugnisse der nationalen Parlamente auf die europäische Ebene verlagert, ohne diese zeitgleich, vollständig und unmittelbar dem EP zuzuschreiben, sondern in der Regel zuerst der Regelungsgewalt des Ministerrates. Im Ergebnis greifen Ministerrat und Kommission in die Lebensverhältnisse der Unionsbürger ein, ohne einer die verschiedenen Politikbereiche übergreifenden, sanktionsmächtigen Kontrolle durch ein Organ zu unterliegen, das aufgrund von Wahlen direkt legitimiert ist.

Mehrere in den letzten Jahren in Gang gesetzte Integrationsprozesse haben dieses Demokratieproblem verstärkt:

- ▶ Erstens führt die seit 1987 sukzessiv verfolgte Ausdehnung des Anwendungsbereichs für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat zu einem Verlust an unmittelbarer Kontrolle des Regierungshandelns auf seiten der nationalen Parlamente.¹³ Bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit entfällt die – zumindest konzeptionell gegebene – politische Verantwortlichkeit gegenüber parlamentarischen Gremien, wenn sie nicht durch eine über das Informationsrecht hinausgehende Beteiligung des EP oder aber durch spezielle Kontrollinstrumente für die nationalen Parlamente kompensiert wird.¹⁴ Geht man außerdem davon aus, daß

¹³ Vgl. David Marquand, Parliamentary Accountability and the European Community, in: Journal of Common Market Studies, (1981) 3, S. 221–236 (226); Philip Norton (Hg.), National Parliaments and the European Union, Special Issue of The Journal of Legislative Studies, (1995) 1, S. 6.

¹⁴ Vgl. Suzanne Schüttemeyer, Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1978) 2, S. 268; Klaus Hänsch, Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, in: Europa-Archiv, (1986) 7, S. 197; Rainer Seider, Die Zusammenarbeit von deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlamentes und des Deutschen Bundestages und ihr Beitrag zum Abbau des parlamentarischen Defizits in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a.M. 1990, S. 88.

zwischen 70 und 90 Prozent¹⁵ der im Ministerrat anstehenden Entscheidungen auf der Ebene der dem Rat vorgelagerten Arbeitsgruppen bis zur Beschlußreife vorverhandelt werden,¹⁶ dann wird diese Beschränkung der effektiven Kontrolle einzelner Ratsmitglieder durch die Abgeordneten der nationalen Parlamente besonders deutlich.

- ▶ Zweitens wirkt sich die hiermit einhergehende Segmentierung der Ratsarbeiten in zahlreiche Ausschüsse und Sondergremien – vor allem im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und der EU-Kompetenzordnung – demokratie-mindernd aus: Während sich die politisch verantwortlichen Akteure in den Hauptstädten noch Gedanken darüber machen, ob eine angestrebte Richtlinie grundsätzlich sinnvoll und mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, haben sich die Experten- und Arbeitsgruppen von Rat und Kommission längst an die konkrete Rechtsetzungsarbeit gemacht. Nationale Parlamente verfügen allerdings kaum über ausreichend personelle und organisatorische Ressourcen, um die informell gestalteten Stadien der EU-Entscheidungsabläufe effektiv zu kontrollieren.
- ▶ Drittens entziehen sich die Politikbereiche der GASP/ESVP, der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit sowie der Europäische Rat – als das zumindest politisch über dem Ministerrat stehende Gremium der Staats- und Regierungschefs – fast vollständig einer parlamentarischen Ex-ante-Kontrolle, wenn die Mitgliedstaaten gemeinsam prälegislative und Exekutivfunktionen wahrnehmen. Berichtspflichten der Ratspräsidentschaft gegenüber dem EP und nationalstaatlich praktizierte Erklärungsroutrinen der Regierungschefs gegen-

¹⁵ Vgl. Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace, Executive Power in the European Union. The Functions and Limits of the Council of Ministers, in: Journal of European Public Policy, (1995) 2, S. 562; Lionel Barber, The Men who Run Europe, in: Financial Times, 12.3.1995, S. 8. Der Autor geht davon aus, daß die Arbeitsgruppen »solve 80% of the Council's agenda«.

¹⁶ Vgl. Jan Beyers/Guido Dierckx, The Working Groups of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?, in: Journal of Common Market Studies, (1998) 3, S. 289–317.

über ihren nationalen Parlamenten dienen zwar der öffentlichkeitswirksamen Zurschaustellung der Aktualität europäischer Politik und der medial inszenierten Rekonstruktion politischer Krisen und ihrer Bewältigung auf ›höchster Ebene‹. Eine effektive parlamentarische Rückbindung und Kontrolle der Beratungen des Europäischen Rates und insbesondere der Vorarbeit seitens der Ratspräsidentschaft findet damit jedoch nicht statt. Das Problem der fehlenden Ex-ante-Befassung der Parlamente wird dabei durch die seit 1997 praktizierten Verfahren der Offenen Koordinierung in der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik verstärkt. Denn auch in diesen Bereichen werden sowohl das EP als auch die nationalen Parlamente weitestgehend aus den zyklischen Prozessen der zwischenstaatlichen Koordinierung herausgehalten. Ein zusätzliches Demokratieproblem ergibt sich in diesem Zusammenhang schließlich aus den Vorschlägen des Schröder-Blair-Papiers vom Februar 2002: Sollten künftig »Entscheidungen, die an den Europäischen Rat verwiesen wurden und die nach Maßgabe des Vertrags im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit zu fassen sind, [...] auch im Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden«, ¹⁷ dann übernehmen die Staats- und Regierungschefs zwar die Entscheidungsrechte des Ministerrats; sie blieben aber trotzdem außerhalb der interinstitutionellen Machtbalance des EG-Vertrages (EGV) und wären insofern auch nicht unmittelbarer Legislativpartner des EP. Jedenfalls ist nur schwer vorstellbar, wie der Europäische Rat im Vermittlungsausschuß des Mitentscheidungsverfahrens auf Augenhöhe mit dem EP verhandeln sollte. Scheidet der Europäische Rat als Legislativpartner des EP aus, wäre nach seinen Rückkopplungsmechanismen gegenüber den nationalen Legislativen zu fragen. Aber auch auf dieser Ebene ist angesichts der Erfahrungen im Rahmen der offenen Koordinierungspolitik nur schwer vorstellbar, auf welche Weise eine Ex-ante-Kontrolle der Parlamente gegenüber den Staats- und Regierungschefs herzustellen wäre.

- ▶ Viertens ist für das seit dem Maastrichter Vertrag erheblich ausgebaute Netz der dem Ministerrat unterstellten Sonderausschüsse im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (Wirtschafts- und

¹⁷ Vgl. Gemeinsamer Brief des deutschen Bundeskanzlers, Gerhard Schröder, und des britischen Premierministers, Tony Blair, an den Vorsitz des Rates der EU, London/Berlin, 25.2.2002, unter: <http://www.number-10.gov.uk/output/page4498.asp>, S. 2.

Finanzausschuß), der Beschäftigungspolitik (Beschäftigungsausschuß), der Sozialpolitik (Ausschuß für Soziale Sicherheit), der Innen- und Justizpolitik (Artikel-36-Ausschuß) sowie der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Politisches und sicherheitspolitisches Komitee, EU-Militärausschuß, EU-Militärstab und Ausschuß für zivile Aspekte des Krisenmanagements) keinerlei parlamentarische Kontroll-, geschweige denn deliberative Mitwirkungskomponente vorgesehen. Zwar dienen diese Gremien der effektiveren Problembewältigung in relativ neuen Handlungsfeldern der EU und in diesem Rahmen der effizienteren Vorbereitung politikfeldspezifischer Ministerratsentscheidungen. Ihre faktische ›Auskopplung‹ aus dem parlamentarischen Rückbindungsgefüge auf europäischer und nationaler Ebene deutet aber auch darauf hin, daß die ›Herren der Verträge‹ bei der Effektivierung ihrer Problemlösungsmechanismen in verstärktem Maße nach Formen des Regierens suchen, die die Frage der Kontrolle durch demokratisch legitimierte Parlamente aus den Augen verlieren bzw. kaum noch stellen. Handlungsmuster der Entscheidungsvorbereitung und Beschlußfassung in weitgehend geschlossenen Gremien hochrangiger Beamter, die zwar den Ministern und damit den Regierungen, nicht aber gegenüber den Parlamenten rechen-schaftspflichtig sind, treten damit in eine offene Konkurrenz mit der überwiegend öffentlichen Politikgestaltung durch Parlamente.

Vor allem in Deutschland, Italien und den Beneluxstaaten stellen Vertreter aus Regierungen und Parlamenten traditionell darauf ab, daß diese Demokratieprobleme schrittweise über die Stärkung des EP (Ausdehnung der Anwendungsbereiche des Mitentscheidungsverfahrens, Stärkung der EP-Befugnisse in der GASP/ESVP und der Justiz- und Innenpolitik, Ausbau der Ernennungs- und Kontrollbefugnisse gegenüber der Kommission) behoben werden können. Eine andere Sichtweise vertreten die politischen Akteure Frankreichs und Großbritanniens: Vor dem Hintergrund der im Frankreich der V. Republik tief verwurzelten Abneigung gegen eine dem nationalen Souveränitätsverständnis zuwiderlaufende supranational-parlamentarische Suprematie über die Regierung sowie dem in Großbritannien weiterhin gehegten Prinzip der Souveränität des (nationalen) Parlaments gegenüber Einwirkungsansprüchen von innen und außen werden seit Maastricht Demokratisierungsüberlegungen in die Europadebatte eingebracht, die tendenziell eher eine Schwächung der Rolle des EP

zum Ziel haben. In beiden Staaten werden so Demokratisierungsoptionen für die EU entwickelt, denen die Auffassung zugrunde liegt, daß nur im Nationalstaat all jene historisch gewachsenen Strukturen vorhanden sind, die eine Demokratie als legitime Herrschaftsform ermöglichen; nur hier existiere ein Staatsvolk, das sich einer kollektiv belastbaren Identität verbunden fühlt.¹⁸ Um die Legitimationsketten zwischen den im Ministerrat und dem Europäischen Rat entscheidenden nationalen Repräsentanten und ihren nationalen Parlamenten nicht abreißen zu lassen, wäre also die Mitwirkung der mitgliedstaatlichen Parlamente am europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu stärken.¹⁹ In diesem Zusammenhang sind letztlich die folgenden Demokratisierungsstrategien denkbar:

- ▶ erstens die auf EU-Ebene vertragsrechtlich sanktionierte – und damit für die EU-Organe selbst rechtlich verbindliche – Anerkennung von Rechten der Beteiligung, Kontrolle oder gar direkten Mitwirkung der nationalen Parlamente an den europapolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen auf der nationalen Willensbildungsebene;
- ▶ zweitens die Bildung einer zusätzlichen parlamentarischen Institution auf EU-Ebene, die sich aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzt;
- ▶ drittens die Strategie der verstärkten Kooperation zwischen den im EU-System beteiligten Parliaments-ebenen unter Rückgriff auf die erprobten Modelle der COSAC-Tagungen, der Konferenz der Parlamentspräsidenten sowie der gemeinsamen Ausschusssitzungen der Fachausschüsse aus dem EP und den nationalen Parlamenten.

¹⁸ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Nation. Jenseits von Herkunft, Muttersprache und Religion: Über ein Phänomen, das selbst die Merkmale bestimmt, die es bestimmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.9.1995, S. 15.

¹⁹ Vgl. Rainer M. Lepsius, Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Rudolf Wildenmann (Hg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden 1991, S. 40; Frank Schimmelfennig, Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate, Tübingen 1996 (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 27), S. 11.

Die Debatte im Konvent

Der mit der »Erklärung von Laeken zur 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. In der Erklärung sind drei Leitfragen formuliert:

- ▶ »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?«²⁰

So formuliert, stellt der Fragenkatalog zunächst nur das Ergebnis der Rundabfrage in einigen Hauptstädten der EU dar. Denn die prägnantesten Antworten auf die Fragen lassen sich relativ einfach den seit langem bekannten Standardpositionen der Regierungen und Parlamente in Paris, London und Kopenhagen zuordnen.

Während die Laekener Fragen implizit darauf abzielen, nur die Form eines neuen spezifischen Gremiums für die nationalen Parlamente in Brüssel zu diskutieren, haben sich im Zuge der Konventsberatungen vor allem Abgeordnete aus den Parlamenten Schwedens,²¹ Finnlands,²² Deutschlands,²³ Irlands,²⁴

Österreichs,²⁵ Estlands²⁶ und Großbritanniens²⁷ explizit gegen die Einrichtung neuer Gremien auf EU-Ebene gewandt und für die Prüfung nationalparlamentarischer Mitwirkungschancen auf der Ebene der Mitgliedstaaten plädiert.

Auch die erste allgemeine Aussprache des Konvents zum Thema »Nationale Parlamente« am 6./7. Juni 2002 läßt darauf schließen, daß sich die Reformüberlegungen nicht vom Mandat der Laekener Fragen leiten lassen. So lehnt die überwiegende Mehrheit der Kon-

einzelstaatlichen Parlamente in der Struktur der EU, CONV 82/02, Brüssel, 30.5.2002.

23 Vgl. *Deutscher Bundestag*, Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Reform durch Verfassung: Für eine demokratische, solidarische und handlungsfähige Europäische Union, Bundestagsdrucksache Nr. 14/9047, 15.5.2002; *ders.*, Antrag der Abgeordneten Hiks, Grehn, Claus und der Fraktion der PDS: Ein anderes Europa ist möglich, Bundestagsdrucksache Nr. 14/9046, 15.5.2002. 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.

24 Vgl. die Vorschläge von John Bruton in: *Europäischer Konvent*, Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn John Bruton: Konvent über die Zukunft der EU, CONV 27/02, Brüssel, 10.4.2002, S. 33–36.

25 Vgl. *Europäischer Konvent*, Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Caspar Einem: Nationale Parlamente, CONV 81/02, Brüssel, 30.5.2002.

26 Vgl. *Europäischer Konvent*, Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Peeter Kreitzberg und Herrn Tunne Kelam: Rolle der einzelstaatlichen Parlamente, CONV 95/02, Brüssel, 13.6.2002; *Europäischer Konvent/Working Group IV*, Working document No. 7: Non-Paper by Kimmo Kiljunen on National Parliaments, Brussels, 5.7.2002.

27 Vgl. *Europäischer Konvent/Working Group IV*, Working document No. 4: Paper by Andrew Duff on the Role of National Parliaments, Brussels, 5.7.2002; *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, 27.11.2001; *House of Commons/European Scrutiny Committee*, Democracy and Accountability in the EU and the Role of National Parliaments, 33rd Report of Session 2001/02, London, 21.6.2002.

20 *Europäischer Rat*, Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, Anhang Nr. 1 der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates, Laeken, 14./15.12.2001, S. 6; vgl. hierzu auch *Europäisches Parlament*, Entwurf eines Berichts über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks, Ausschuß für konstitutionelle Fragen, Berichterstatter Giorgio Napolitano, Nr. 2001/2023 (INI) vorläufig, 6.12.2001.

21 Vgl. *Europäischer Konvent*, Contribution from the Swedish Members of the Convention on National Parliament Scrutiny of Government Activities in the EU, CONV 61/02, Brussels, 22.5.2002.

22 Vgl. *Europäischer Konvent*, Beitrag der Mitglieder des Konvents, die das finnische Parlament vertreten, zur Rolle der

Tabelle 1

Maximal- und Ausgangspositionen zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU*

	<i>Institutionalisierungsfrage: Neues Organ – »Kammer« der nationalen Parlamente?</i>	<i>Funktionsfrage: Nationale Parlamente als »Lückenfüller« für mangelnde Rechte des EP?</i>	<i>Sonderfunktionsfrage: Nationale Parlamente als »Wächter« über das Subsidiaritätsprinzip</i>
Pro	D: Außenminister Fischer 2000 UK: Premierminister Blair 2000 F: Französischer Senat 2001, Ex-Außenminister Védrine sowie klassische Position des RPR in der Nationalversammlung (Projekt Juppé-Toubon)	DK: Regierung und Folketing 2001 F: Delors 2001 (nur für den Fall der Einrichtung von Avantgarde- Gemeinschaften) D/F-Parlamentariererklärung 2001, Konventsmodell für »euro- päisches Verfassungsrecht«	D: MdB Meyer 2001, Bundes- rat 2001 F: Senat 1992 bis 2002, RPR, Barreau, ansatzweise auch Jospin 2001 UK: Premierminister Blair 2000 D/F/UK/PL/IRL: Gemeinsamer Bei- trag der Regierungsvertreter 2002 DK: Außenminister Mollers 2002 NL: Regierungsmemorandum 2001 PL: Regierung, Senat 2002
Kontra	D: Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung 2001 UK: House of Lords 2001 B: Verhofstadt 2000 A: Außenministerin Ferrero- Waldner 2001 IRL: Bruton-Bericht des Dail 2002 SF: Beitrag der finnischen Mitglieder im Konvent 2002 S: Beitrag der schwedischen Mitglieder im Konvent 2002		D: Bundestag 2002 NL: Parlament gegen entsprechende Aussagen im NL-Regierungsmemorandum 2002 PL: Präsident Kwasniewski 2001

* Sämtliche Beiträge aus der Konventsdebatte finden sich auf den Internetseiten der EU: http://www.europa.eu.int/futurum/index_de.htm sowie <http://european-convention.eu.int/default.asp?lang=DE>.

ventsmitglieder die Schaffung eines neuen Organs mit nationalen Parlamentsabgeordneten aus Gründen der Entscheidungseffizienz im EU-System ab und tendiert statt dessen zu einer gestärkten Rolle der COSAC; als Hauptforderungen werden eine höhere Sitzungsfrequenz sowie die Einrichtung eines ständigen Sekretariats der COSAC genannt. Dagegen votieren bislang nur die Vertreter der Parlamente Spaniens und Luxemburgs; sie weisen darauf hin, daß die COSAC aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses ineffizient arbeite und insofern auch die Organisation weiterer COSAC-Zusammenkünfte nicht zielführend sei. Einzelvorschläge, die bisher nicht auf den expliziten Widerstand des Konvents gestoßen sind, plädieren

- ▶ für die Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses der Parlamente zur Ex-ante-Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips,²⁸

²⁸ Vgl. *Europäischer Konvent*, Beitrag des Mitglieds des Kon-

- ▶ für die Schaffung eines paritätisch besetzten Kongresses zur Wahl des Unionspräsidenten²⁹ sowie

vents Herrn Erwin Teufel: Verfassungsvertrag für die Europäische Union – Grundstruktur, CONV 23/02, Brüssel, 9.4.2002; *ders.*, Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Erwin Teufel: Eckpunkte für den Konvent, CONV 24/02, Brüssel, 9.4.2002; *ders.*, Beitrag des Mitglieds des Konvents Senator Lamberto Dini: The Missions of the European Union, CONV 32/02, Brüssel, 16.4.2002. Auf der Plenarsitzung des Konvents am 15. April 2002 sprachen sich die deutschen Konventsmitglieder Glotz (S.Nr. 1-090) und Meyer (S.Nr. 1-034) noch für ein gemischtes Subsidiaritätskontrollgremium aus; auf der Sitzung am 7. Juni 2002 plädierte Meyer dann aber implizit gegen die Schaffung eines derartigen Ausschusses (S.Nr. 5-062).

²⁹ Vgl. *Europäischer Konvent*, Contribution présentée par M. Alain Barrau, membre de la Convention: Parlements nationaux, CONV 84/02, Bruxelles, 31.5.2002.

- ▶ für die Verankerung des Konventsverfahrens für künftige Vertragsänderungen.³⁰

Von deutscher Seite wurde im Konvent bisher vor allem angemahnt, daß sich die künftige Rolle der nationalen Parlamente in die Gesamtarchitektur der EU einfügen müsse.³¹ Die Stärkung der Parlamente könnte daher in zwei Richtungen erfolgen: Erstens sollten die Verfahren zur Mitwirkung der Parlamente am innerstaatlichen Willensbildungsprozeß verbessert werden, ohne die Verhandlungspositionen der Regierungen im Ministerrat zu rigide festzulegen. 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, Staatssekretär Pleuger, zwei Modelle denkbar:

- ▶ Zum einen sei die Schaffung eines politischen Subsidiaritäts-Kontrollgremiums zu prüfen, wobei dieses Gremium keinen vollen Organstatus im Sinne von Artikel 7 EGV erhalten dürfe. Auch aus diesem Grunde solle daher erwogen 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. Sie fordern die Schaffung eines »politischen Gremiums«, »das eingeschaltet werden könnte, wenn umstritten ist, ob die EU-Kommission ihre Kompetenzen überschreitet«.³² Dieses Subsidiaritäts-Kontrollgremium solle sich entweder aus nationalen Abgeordneten zusammensetzen und in dieser Form offenbar als ständiges Gremium existieren oder aber »by some form of body mandated by the Council« im Bedarfsfall aktiviert werden.³³ Es

könnte sich also in der ersten Variante um einen Ausschuß der nationalen Parlamente handeln; wie aber die zweite Variante arbeiten und institutionell verankert werden soll, bleibt unklar.

- ▶ Zum anderen bezieht sich die Bundesregierung auf das von EU-Kommissar Barnier in die Diskussion gebrachte Modell. Angedacht ist darin ein Zweikammersystem im EP: Das jetzige EP bliebe als erste Kammer erhalten, und der Ministerrat könnte in seiner Funktion als Legislativorgan langfristig in eine zweite Kammer mit nationalen Abgeordneten überführt werden. Offen bleibt aber, in welchen Zwischenschritten die Umwandlung des Ministerrates zu einer Staatenkammer – nach dem Modell des Deutschen Bundesrates oder des US-amerikanischen Senats?³⁴ – 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 Beiordnung nationaler Abgeordneter in den Ratsdelegationen für solche 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.

³⁰ 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).

³¹ 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, 12.6.2002.

³² Vgl. Peter Glotz, Die Gedanken sind frei. Jetzt ist die Zeit für kühne Verfassungsvorschläge – die Kompromisse kommen später, in: *Der Tagesspiegel*, 20.6.2002, S. 8.

³³ Vgl. *Europäischer Konvent*, Beitrag der Mitglieder des Kon-

vents Herrn Peter Glotz, Herrn Peter Hein, Frau Danuta Hübner, Herrn Ray McSharry, Herrn Pierre Moscovici: Kompetenzverteilung, CONV 88/02, Brüssel, 14.6.2002, S. 4.

³⁴ Interessant dürfte in diesem Zusammenhang für die deutsche Debatte die Lektüre sein von: *Deutscher Bundestag*, Schlußbericht der Enquete-Kommission »Verfassungsreform des Deutschen Bundestags«, Bundestagsdrucksache Nr. 7/5924, 9.12.1976.

Die Erweiterung des Laekener Reformansatzes durch den Konvent

Der Konvent hat den Laekener Fragenkatalog erweitert und um eine essentielle, das Gesamtsystem der EU berücksichtigende Komponente ergänzt: Tatsächlich geht die Mehrheit der Konventsmitglieder vom System der EU als einem Gemeinwesen aus, das aus mindestens zwei konstitutionalisierten Handlungsebenen besteht. Aufgrund dieses Systemzusammenhangs wirkt sich jede Änderung der Rolle der nationalen Parlamente in der Europapolitik 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 vor allem die ›realen‹ Funktionen und Legitimationskulissen der Akteure zu betrachten sind;
- ▶ 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 dieser Ansatz im weiteren Verlauf der Konventsarbeit durchsetzt, hängt davon ab,

- ▶ ob die Reformvorschläge auf einer systematischen Analyse der bislang ausgeübten Funktionen der nationalen Parlamente beruhen und 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 so weit in den Blick nehmen, daß bislang ungenutzte Potentiale 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 europapolitischen Grundverständnisse verdeutlichen;
- ▶ inwiefern die im Juni 2002 begonnenen Arbeiten in den Konventsarbeitsgruppen so aufeinander

abgestimmt werden, daß bereits in der folgenden Phase der Berichterstellung widerspruchsfreie Anknüpfungspunkte für die Ausarbeitung eines in sich kohärenten Verfassungsvertrags identifiziert werden.³⁵

Zur fünften Plenarsitzung des Konvents am 6./7. Juni 2002 wurden Leitfragen formuliert, an denen sich die Konventsmitglieder in den Arbeitsgruppen orientieren sollten. Hierbei hat sich das Präsidium teilweise vom Laekener Mandat gelöst. So wird die Schaffung neuer multilateraler Gremien der Parlamente davon abhängig macht, wie bereits geltende Verfahren und Strukturen der unilateralen Mitwirkung der Parlamente in ihren jeweiligen Regierungssystemen funktionieren. Das Präsidium läßt allerdings offen, welche Bewertungsmaßstäbe für die weiteren Beratungen gelten sollen und unter Zuhilfenahme welcher Indikatoren gute oder schlechte Praktiken der nationalparlamentarischen Mitwirkung in der Europapolitik identifiziert werden können. Im folgenden werden daher die möglichen Funktionen der Parlamente expliziert und die Organisationsbedingungen nationalparlamentarischer Mitwirkung in der Europapolitik analysiert. Im Anschluß daran kann dann geprüft werden, inwieweit die einzelnen Vorschläge aus der Konventsdebatte realisierbar und – im Hinblick auf die institutionelle Struktur der EU – anschlussfähig sind.

Die Europäische Union leitet ihren Legitimationsstrom aus den Mitgliedstaaten und aus der Direktwahl zum Europäischen Parlament ab.³⁶ Die EU beruht damit auf einer doppelten demokratischen Legitimation.³⁷ Eine direkte Beteiligung der nationalen Par-

35 Vgl. *Europäischer Konvent*, Vermerk des Präsidiums für den Konvent, Betr.: Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, CONV 68/02, Brüssel, 31.5.2002.

36 Vgl. Udo Di Fabio, Ist die Staatswerdung Europas unausweichlich? Rede anlässlich des Kolloquiums zu Ehren des außenpolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Karl Lamers, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.2.2001, S. 8.

37 Vgl. Mitchell P. Smith, Democratic Legitimacy in the European Union: Fulfilling the Institutional Logic, in: *Journal of Legislative Studies*, (1996) 4, S. 283–301; Gérard Laprat, *Reforme des traités: Le risque du double déficit démocratique*, in: *Revue du Marché Commun*, (1991) 351, S. 710–721;

lamente an der Rechtsetzung auf EU-Ebene basiert auf den innerstaatlichen Regeln in den durch Artikel 203 EGV (Zusammensetzung des Rates) gesetzten engen Grenzen der personellen Vertretung von Mitgliedstaaten auf EU-Ebene.

In erster Linie kann der von den Parlamenten durch die EU-Vertragsänderungen selbstautorisierte Verlust ihrer Legislativkompetenzen durch eine system- und funktionsadäquate Anpassung oder Verstärkung der parlamentarischen Mitwirkungs-, Kontroll- und Beteiligungsrechte kompensiert werden.³⁸ Was unter diesen Mitwirkungsfunktionen im einzelnen verstanden werden kann und daß aus den unterschiedlichen Funktionsverständnissen auch voneinander abweichende Stoßrichtungen in der Reformdebatte verfolgt werden, wird im Konvent nicht offen diskutiert. Gerade diese Diskussion würde aber dazu führen können, ein gegenseitiges Verständnis für die Reformvorschläge bzw. für die Kritik hieran zu fördern. Es scheint daher dringend geboten, die Substanz dessen, was unter parlamentarischer Mitwirkung in EU-Angelegenheiten verstanden wird, genauer einzugrenzen.³⁹

Demokratischer Parlamentarismus unterscheidet sich von anderen Regierungsformen nicht zuletzt dadurch, daß die Regierenden von den nicht an den Regierungsgeschäften Beteiligten sanktionsfähig beaufsichtigt werden. »Beaufsichtigen« bezieht sich auf die Verantwortung und Rechenschaftspflicht der Regierenden gegenüber dem politischen System und den Regierten. Die parlamentarische Kontrolle ist damit Teil einer Reihe von Mechanismen, die die Tätigkeiten aller Staatsorgane und ihrer Sub- und Satelliteninstitutionen auf System- und Verfassungskonformität hin überwachen, und zwar intra-organisch (Selbstkontrolle) und inter-organisch (wechselseitige Kontrolle).⁴⁰ Die Instrumente der Kontrolle kommen dabei in vier verschiedenen Phasen des Kontrollzyklus zum Einsatz: Am Beginn jedes Kontrollprozesses steht die Informationsgewinnung als Grundlage einer parlamentarischen Kontrolle der Regie-

rungsarbeiten. Dieser folgt die Informationsverarbeitung zur fachspezifischen und nach Effizienzkriterien geordneten Streuung der gewonnenen Informationen in die Gremien des Parlaments. Anschließend nimmt das Parlament eine Informationsbewertung zur Artikulation der gewonnenen Erkenntnisse vor. Abgeschlossen wird der Kontrollzyklus durch das aus den ersten drei Phasen abgeleitete Handeln, das auch nach außen hin sichtbar den Kontrollgegenstand sanktioniert. Je nach Sachlage und parlamentarischer Mitwirkungskompetenz führt dies zu Entschlüssen, die von der einfachen Kenntnisnahme der Information bis hin zur förmlichen Aufforderung an die Regierung reichen, sich im Ministerrat in einer näher bestimmten Art und Weise zu verhalten.⁴¹ Aus diesem idealtypisch skizzierten Kontrollschema können drei Kernindikatoren zur funktionsadäquaten Bewertung der Rolle nationaler Parlamente im Entscheidungssystem der EU identifiziert werden:⁴² a. der Mitwirkungsumfang, b. die Mitwirkungszeitpunkte, -fristen und -verfahren sowie c. die Implikationen der parlamentarischen Mitwirkung für die Handlungsautonomie der Regierungen.

a. Der Mitwirkungsumfang, der den Parlamenten zur Begleitung der Europapolitik offensteht, erschließt sich aus dem materiellen Gehalt der den Parlamenten zur Verfügung gestellten Informationen. In einem engeren Sinne verfügen die mitgliedstaatlichen Regierungen über die Vorschläge der Europäischen Kommission sowie – im Rahmen der GASP/ESVP und der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) – über die Vorschläge der Mitgliedstaaten. Ohne diese Dokumente sind die am europäischen Problemverarbeitungszyklus beteiligten Akteure nicht in der Lage, am nachfolgenden Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß aktiv teilzunehmen oder diesen zumindest zu überwachen. Im Vorfeld dieser formellen Initiativdokumente erstellt die Kommission Grün- und Weißbücher sowie – im Hinblick auf die legislative

Kieran Bradley, *Legal Developments in the European Parliament*, in: *Yearbook of European Law*, Oxford 1990, S. 423–454; Claus Dieter Claasen, *Europäische Integration und demokratische Legitimation*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, (1994) 2, S. 238.

³⁸ Vgl. Schüttemeyer, *Funktionsverluste* [wie Fn. 14], S. 261.

³⁹ Vgl. Hans-Georg Kamann, *Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung*, Frankfurt a.M. 1997, S. 318.

⁴⁰ Vgl. Peter M. Stadler, *Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung*, Opladen 1984, S. 4f und S. 10–12.

⁴¹ Vgl. Winfried Steffani, *Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle*, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin 1989, S. 1325–1367 (1329f).

⁴² Vgl. Guy Scoffoni, *Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté*, in: *Cahiers de Droit Européen*, (1992) 1–2, S. 22–41; Andreas Maurer, *Les implications du Traité de Maastricht sur la coopération inter-parlementaire – le cas du Parlement européen et du Parlement français*, Bruxelles 1996.

Planung der Organe der EU – das in den Mitgliedstaaten bis heute kaum genutzte Jahresgesetzgebungsprogramm. Diese Dokumente erlauben es den nationalen Akteuren, zu beabsichtigten Initiativen der Kommission frühzeitig Stellung zu nehmen, sich innerstaatlich auf die später mit dem Vorschlag zu befassenden Organe zu verständigen und – gewissermaßen im Sinne eines Frühwarnsystems – den am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteuren ihre grundsätzlichen Positionen und Präferenzen mitzuteilen. Nach Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags erweitert sich der den Parlamenten der Mitgliedstaaten potentiell zur Verfügung stehende Mitwirkungsumfang um zahlreiche Dokumente des Rates (des Ratssekretariats, der mitgliedstaatlichen Verhandlungsakteure sowie der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten), des EP (Entschlüsse, diesen zugrundeliegende Berichte, hierauf Bezug nehmende Änderungsanträge von Fraktionen und einzelnen Abgeordneten, Hintergrundberichte der Ausschußsekretariate und Fraktionsdienste) sowie anderer, gegebenenfalls am Entscheidungsprozeß auf Brüsseler Ebene zu beteiligender Institutionen. Der Ministerrat verabschiedet in diesem Rahmen Gemeinsame Standpunkte, das EP Entschlüsse, diesen zugrundeliegenden Berichte und Verhandlungen, die Europäische Kommission Stellungnahmen zu den Beiträgen der anderen Institutionen. Diese Dokumente können den Parlamenten der Mitgliedstaaten zur weiteren Konkretisierung ihrer Stellungnahmen zugeleitet werden.

- b. Effektivität und Intensität der in den Parlamenten eingerichteten Institutionen und Verfahren zur Mitwirkung an den europapolitischen Entscheidungsprozessen ihrer Regierungen hängen wesentlich von den in Verfassungen, einfachen Gesetzen und Geschäftsordnungen niedergelegten oder aus ihnen ableitbaren Mitwirkungszeitpunkten und den sich hieraus erschließenden Kontrollfristen der Parlamente und Regierungen ab. Wesentliches Differenzierungsmerkmal der Mitwirkung nationaler Parlamente an der Europapolitik ihrer Regierungen ist damit die Frage, ob es sich bei den gefundenen Mechanismen um Ex-ante- oder eher um Ex-post-Kontrollverfahren handelt.
- c. Die von der Praktizierung parlamentarischer Kontrolle in EU-Angelegenheiten ausgehende Wirkung auf das Verhalten der Regierungen und ihrer in den Gremien des Ministerrats tätigen Vertreter stellt den dritten Indikator zur systematischen Qualifi-

zierung parlamentarischer Kontroll- und Mitwirkungsrechte dar. So sind auf den ersten Blick Modelle der parlamentarischen Mitwirkung an EU-Angelegenheiten denkbar, bei denen die Regierungen auf der Grundlage der parlamentarischen Ratifikation der EU-Verträge freie Hand in der Nutzung der damit geschaffenen Basis für die Aushandlung der Folgeentscheidungen haben. In diesen Fällen ist daher von einem weitreichenden Autonomiegewinn der Regierungen gegenüber den Parlamenten auszugehen; dieser wäre nur über etwaig vorgesehene Informations- und Unterrichtsbefugnisse sowie sonstige Frage-, Anhörungs- und Interpellationsoptionen der Parlamente aufzufangen. Im entgegengesetzten Fall wären Modelle der Parlamentsbeteiligung vorstellbar, in denen das europapolitische Handeln der Regierungen stärker durch die nationalen Parlamentsabgeordneten eingeschränkt oder gar in Form parlamentarischer Mandate bestimmt wird. Derartige Modelle parlamentarischer Mitwirkung in EU-Angelegenheiten schränken nicht nur die Autonomie der jeweiligen Regierung im Ministerrat ein, sondern laufen letztlich auch darauf hinaus, die Entscheidungsabläufe im Ministerrat zu verzögern.

EU-vertragliche Grundlagen zur Beteiligung der nationalen Parlamente

Die 15. Sitzung der Konferenz der EU-Ausschüsse (COSAC) verabschiedete in Dublin im Oktober 1996 – im übrigen zum ersten Mal seit ihrer Gründung im November 1989 – einstimmig Schlußfolgerungen über die Rolle der nationalen Parlamente.⁴³ Hierin forderten die Parlamentarier die Amsterdamer Regierungskonferenz auf, die Erklärung Nr. 13 des Maastrichter Vertrages in den EG-Vertrag selbst zu integrieren und ihr eine Bestimmung beizufügen, nach der »die nationalen Parlamente über einen Zeitraum von mindestens vier Wochen verfügen, um alle für den Gesetzgebungsprozeß relevanten Vorschläge zu prüfen«.⁴⁴ Auf der Amsterdamer Regierungskonferenz legten dann die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und Dänemarks präzise Entwürfe zur Stärkung der Rechte nationaler Parlamente vor.⁴⁵ In einer im Juni 1997 angenommenen Entschließung⁴⁶ befürwortete das EP die auf der Dubliner COSAC geforderte Umwandlung der Erklärung Nr. 13 in ein dem EU-Vertrag anzuhängendes Protokoll. Darüber hinaus vertraten die Europaabgeordneten die Ansicht, daß Präzisierungen hinsichtlich des Umfangs der den nationalen Parlamenten zu übermittelnden Dokumente vorgenommen werden sollten.⁴⁷ Die Entwürfe zur vertrag-

lichen Verankerung der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente mündeten 1997 schließlich in das Vertragsprotokoll Nr. 9 zum Amsterdamer Vertrag.

Hinsichtlich des Mitwirkungsumfangs enthält das Protokoll die Verpflichtung, den Parlamenten auch die prälegislativen Konsultationsdokumente der Europäischen Kommission (Weißbücher, Mitteilungen etc.) zukommen zu lassen, wobei allerdings keine Aussage darüber getroffen wird, welche Institution für die Übermittlung verantwortlich ist. Gegen die Kommission als verantwortliches Übermittlungsorgan spricht die von allen Mitgliedstaaten geteilte Ansicht, daß die Beziehungen der nationalen Parlamente zur EU über den Ministerrat und damit letztlich über die Regierungen kanalisiert werden sollten. Eine direkte Beziehung zwischen den Parlamenten und der Kommission wurde bisher von Frankreich und Großbritannien auch deshalb abgelehnt, weil sich die Regierungen beider Staaten nicht das Heft der Kontrolle ihrer Parlamentsbeziehungen aus der Hand nehmen lassen wollen.

Präziser ist dagegen die Protokollbestimmung über das Zuleiten von Legislativvorschlägen der Kommission. Sie sollen jeder mitgliedstaatlichen Regierung rechtzeitig übermittelt werden, damit diese dafür Sorge tragen kann, »daß ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält«. Die konkreten Zuleitungsverfahren zwischen Regierung und Parlament selbst bleiben von dieser Regelung zunächst unberührt. Bemerkenswert ist dabei, daß die Definition dessen, was unter den Vorschlägen der Kommission verstanden werden kann, dem Ministerrat obliegt. Gerade in den Bereichen, in denen das Europäische Parlament nicht oder nur als kontrollierendes Organ beteiligt ist – also in der GASP/ESVP, der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit im Rahmen der ZJIP sowie den Verfahren und Entscheidungen zum Eintritt in die verstärkte Kooperation –, führt diese Definitionsmacht dazu, daß zahlreiche Entwürfe der Kommission oder der Mitgliedstaaten als nicht-legislativ eingestuft und damit auch der Beratung in den nationalen Parlamenten entzogen werden.

Gegen diese enge Interpretation steht jedoch die im Protokoll verankerte Mindestfrist für die Beratung eines Vorschlags in den nationalen Parlamenten.

⁴³ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Anlage 1 zum Bericht des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestages zu den Schlußfolgerungen der XV. COSAC, Bundestagsdrucksache Nr. 13/6891, 3.2.1997.

⁴⁴ Vgl. zu den Beratungen der Dubliner COSAC: *Houses of the Oireachtas*, Report on the XVth COSAC Meeting (Ireland, 15/16 October 1996), o.D.

⁴⁵ Vgl. *Intergovernmental Conference 1996/1997*, France: Pour une implication renforcée des parlements nationaux dans la construction européenne, Bruxelles/Paris, 5.6.1996; *dies.*, United Kingdom: Proposal on the Role of National Parliaments in the European Union, CONF/3961/96, October 1996, und CONF/3871/97, Brussels, 11.4.1997; *dies.*, Denmark: Memorandum on the Fight against Fraud, Consumer Protection, Subsidiarity and National Parliaments, CONF/3982/96, Brussels, 13.11.1996.

⁴⁶ Vgl. *Europäisches Parlament*, Bericht Neyts-Uyttebroeck über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten, A4-0179/97, 22.5.1997.

⁴⁷ Vgl. *Europäisches Parlament*, Entschließung zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, Protokoll der Sitzung vom 12.6.1997, S. 72–79.

Schließlich soll es sich um einen »Vorschlag für einen Rechtsakt oder ein[en] Vorschlag für eine Maßnahme nach Titel VI des EUV« handeln. In diesen Fällen müssen mindestens sechs Wochen zwischen der Übermittlung des Kommissionsvorschlags an Ministerrat und EP und dem Zeitpunkt liegen, an dem er zur Beschlußfassung auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird. Durch das Protokoll wird allerdings keine Regierung durch europäisches Recht gezwungen, die Sechswochenfrist für ein Beratungs- oder Konsultationsverfahren in ihren parlamentarischen Kammern zu nutzen.⁴⁸ Gerade in denjenigen Mitgliedstaaten, die bis dato keine oder nur rudimentär ausgeprägte Informations- und Kontrollmechanismen geschaffen haben oder praktizieren, besteht somit keinerlei Veranlassung zur Überprüfung der europapolitischen Beziehungen zwischen Parlament und Regierung.

Das Amsterdamer Protokoll enthält einen zweiten Teil, der sich aufgrund der vehement vorgetragenen französischen Vorschläge zur Schaffung bzw. Stärkung eines gemeinsamen Gremiums der nationalen Parlamente auf die Aufgaben der COSAC bezieht und dieser ein Selbstbefassungsrecht und Entschließungsrecht in EG/EU-Angelegenheiten einräumt. Die COSAC geht auf eine Initiative des damaligen Präsidenten der

französischen Nationalversammlung Fabius zurück.⁴⁹ Anlässlich der vom 18. bis 20. Mai 1989 in Madrid abgehaltenen Konferenz der Parlamentspräsidenten und -sprecher schlug Fabius⁵⁰ die Gründung einer im Sechsmonatsrhythmus tagenden Konferenz der auf Angelegenheiten der EG spezialisierten Ausschüsse vor.⁵¹ Mit der COSAC wurde einerseits ein auch für das EP nützliches Medium zum gegenseitigen Informationsaustausch der Parlamente geschaffen; da sich aber die französischen, britischen und zeitweise auch die belgischen Teilnehmer dieser Konferenz seit 1990 bemühten, die COSAC als ein neben dem EP stehendes parlamentarisches Gremium zu institutionalisieren, war andererseits zu befürchten, daß die COSAC ihre ursprüngliche Funktion als Kommunikations- und Deliberationsforum immer stärker verlieren und zu einer entscheidungsorientierten Institution werden könnte.⁵² Tatsächlich diente bereits die vierte COSAC-Sitzung von Luxemburg im Mai 1991 der Ausarbeitung einer Geschäftsordnung – wogegen das EP frühzeitig Bedenken anmeldete.⁵³ Denn durch das Instrument der Geschäftsordnung tritt die COSAC gegenüber den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Ministerrat als Einheit auf, der innerhalb des EU-Systems ein quasi-institutioneller Charakter beigegeben werden kann.⁵⁴

48 Anders als die Vorschläge der Kommission müssen die Vorschläge der Mitgliedstaaten in der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit sowie dem vergemeinschafteten Teil der Justiz- und Innenpolitik den Parlamenten nicht zugeleitet werden. Die Vorarbeiten zu Sitzungen des Europäischen Rates sowie die seit 1997 unter den Stichwörtern Luxemburg-Prozeß, Cardiff-Prozeß, Köln-Prozeß und Lissabon-Prozeß laufenden Methoden der Offenen Koordinierung, die im Europäischen Rat als zentralem Leitliniengeber kulminieren und hierbei wesentlichen Einfluß auf die Rechtsinitiativität der Kommission haben, fallen nicht unter das Protokoll. Auch die Ratsunterlagen zur Vorbereitung von Ministerratsbeschlüssen aus dem Ausschuß der Ständigen Vertreter, der ihm untergeordneten Arbeitsgruppen sowie der vertraglich institutionalisierten Vorberatungsgremien in der GASP, der ZJJP, der Währungsunion und der Beschäftigungspolitik stellen keine Anwendungsfälle des Protokolls dar. Die Definition einer »Maßnahme nach Titel VI des EUV« obliegt dem Rat. Allein von seinem Ermessen hängt es ab, ob Parlamente Entwürfe für Standpunkte, Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und Konventionen erhalten. Die Vorarbeiten zur Überführung des Schengener *acquis* in den EG- oder EU-Vertragsrahmen fallen ebenfalls nicht in den Geltungsbereich des Protokolls. Schließlich gehören auch die Anträge über den Eintritt in eine spezifische Form der verstärkten Zusammenarbeit nicht unter die Bestimmungen über die Beratung in den nationalen Parlamenten.

49 *Sénat*, Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les CE sur la VIIIème COSAC qui s'est tenue à Copenhague les 3 et 4 mai 1993, par MM. Jacques Genton, Claude Estier et Yves Guéna, Paris, 13.5.1993.

50 Ebd., S. 14.

51 Vgl. Agence Europe, (22./23.5.1989) 5019.

52 Vgl. Klaus Pöhle, Le Parlement européen et les parlements nationaux, in: *Revue du Marché Commun*, (1987) 4, S. 459–461; ders., Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (1998) 1, S. 77–89.

53 Vgl. *Assemblée nationale*, Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour les CE sur la quatrième conférence des organes spécialisées dans les affaires communautaires des Parlements de la CE, par Charles Josselin, Paris, 5.6.1991, S. 9.

54 Unerheblich ist dabei, ob dieser Charakter auch der europarechtlichen Prüfung standhält. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wichtiger ist vielmehr, daß die Protagonisten der COSAC-Geschäftsordnung mit ihren Forderungen einen weiteren Keil der institutionellen Fortbildung einzuschlagen beabsichtigten, der zwar nicht zwangsläufig und automatisch gegen die Stellung und Entwicklung des EP im interinstitutionellen Gefüge der Union gerichtet war, der aber andererseits in den Maastrichter und Amsterdamer Auseinandersetzungen um die Allokation weiterer parlamentarischer Mitgestaltungsmöglichkeiten zu einer stärkeren Auf-

Die Zusammensetzung der COSAC-Delegationen (jeweils sechs Abgeordnete aus EP und nationalen Parlamenten sowie jeweils drei Abgeordnete aus den Parlamenten der Beitrittskandidaten) steht den Parlamenten frei. In der Praxis rekrutieren sich die Delegationen aus den EU-Ausschüssen der nationalen Parlamente und dem Konstitutionellen Ausschuß des EP, wobei die Fraktionsstärken weitestgehend berücksichtigt werden.

Allein durch ihre Erwähnung in einem Vertragsprotokoll wird der Grad der Institutionalisierung der COSAC erhöht und gleichzeitig der in Erklärung Nr. 14 genannten Konferenz der Parlamente sowie der in Erklärung Nr. 13 aufgeführten »regelmäßigen Zusammenkünfte zwischen Abgeordneten, die an den gleichen Fragen interessiert sind«, vorangestellt.⁵⁵ Durch das Protokoll erhält die COSAC das formale Recht, solche »Vorschläge oder Initiativen« in der Justiz- und Innenpolitik zu prüfen, die »unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten des Einzelnen nach sich ziehen«. Außerdem ermächtigt das Protokoll die COSAC, dem Europäischen Parlament, der Kommission und dem Ministerrat Beiträge vorzulegen »über die legislativen Tätigkeiten der Union, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der die Grundrechte betreffenden Fragen«. Die COSAC soll ihre Beiträge an den Rat, die Kommission und an das in der COSAC selbst vertretene Europäische Parlament richten. Bemerkenswert ist hierbei, daß sich die COSAC nicht gegenüber den Mitgliedstaaten, sondern gegenüber deren Kollektivvertretung, dem Ministerrat, äußert. Auch hierdurch wurde ihre formelle Einbettung in das Institutionen- und Gremiengefüge der EG/EU vorangetrieben. Das Protokoll hebt schließlich hervor, daß die Beiträge der COSAC in keiner Weise die einzelstaatlichen Parlamente binden und deren Standpunkte nicht präjudizieren. Welche Folgewirkungen die COSAC-Beiträge für die Organe der EG haben, wird dagegen offengelassen.

wertung der COSAC führen konnte.

⁵⁵ Mit den »regelmäßigen Zusammenkünften« wurden im Maastrichter Vertrag nicht nur die COSAC, sondern auch die gemeinsamen Sitzungen der miteinander korrespondierenden Fachausschüsse umschrieben.

Die Mitwirkungspraxis der Parlamente auf der Ebene der Mitgliedstaaten

Wie haben die nationalen Parlamente die ihnen im Amsterdamer Vertragsprotokoll verbrieften Rechte genutzt? Das Mandat der Konventsarbeitsgruppe »Nationale Parlamente« sieht zur Beantwortung dieser Frage vor, die »bewährten Verfahren« hinsichtlich der Konsultations- und Kontrollverfahren in den nationalen Parlamenten zu vergleichen.⁵⁶ Anknüpfungspunkte hierfür sind die für die COSAC-Sitzungen von Stockholm (20.–22.5.2001), Versailles (16./17.10.2000) und Lissabon (29./30.5.2000) erstellten synoptischen Darstellungen⁵⁷ sowie vergleichende Analysen über die Praxis der Amsterdamer Protokollumsetzung.⁵⁸

Die gegenwärtig praktizierten Mitwirkungsverfahren der Parlamente lassen sich in zwei Hauptgruppen einteilen: Die erste Gruppe umfaßt Parlamente mit einem dynamischen, auf aktive Mitgestaltung am innerstaatlichen Entscheidungsprozeß ausgerichteten Typ, die zweite Gruppe solche, die eher auf die fallweise Sicherstellung der Rechenschaftspflicht der Regierungen und ihrer Vertreter abzielen und daher weniger systematische Organisationsmerkmale aufweisen. Parlamente des ersten Typs zeichnen sich durch eine relativ starke Stellung der EU-Ausschüsse im innerparlamentarischen System, durch die frühzeitige und antizipative Initiierung der jeweils geltenden Mitwirkungsverfahren und eine hohe Frequenz der Ausschusssitzungen aus. Hierzu zählen die Parlamente der nordischen Staaten, Deutschlands, Österreichs, der Niederlande, Großbritanniens und Frankreichs. Parlamente des zweiten Typs verfügen zwar auch über Ausschüsse, die auf EU-Angelegenheiten spezialisiert sind; allerdings ist deren Stellung im innerparlamentarischen Gefüge vergleichsweise schwach ausgeprägt. So orientieren die Parlamente

Belgiens, Luxemburgs, Irlands und der südlichen Mitgliedstaaten ihre europapolitische Tätigkeit auch weniger an der Bearbeitung von EU-Vorlagen zum Zwecke der proaktiven Mitarbeit an der Generierung mitgliedstaatlicher Positionen im Ministerrat, sondern eher an der Aufrechterhaltung eines unsystematischen Kontrollpostulats, das nur selten aktiviert wird. Frequenz und Erträge der EU-spezifischen Arbeiten dieses Parlamentstyps sind daher auch vergleichsweise gering.

In der Umsetzung des Amsterdamer Protokollteils über die Mindestregeln zur Beteiligung der nationalen Parlamente heben sich das dänische Parlament und die auf dessen Europaausschuß konzentrierten Mitwirkungsverfahren deutlich von allen anderen Parlamenten ab. Zentrales Merkmal des dänischen Kontrollverfahrens ist die Erteilung von Verhandlungsmandaten des Europaausschusses an die dänische Regierung für Sitzungen des Ministerrats.⁵⁹ Regierung und Europaausschuß verhandeln hierbei über einen von der Regierung erstellten Mandatsentwurf. Das Verfahren sichert dem Folketing einen im Vergleich zu allen anderen EU-Parlamenten erheblichen Einfluß auf die Ausbildung dänischer Positionen im Ministerrat. Andererseits ermöglicht es auch Verhandlungsspielräume für die Regierung, die seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 und der damit erfolgten Ausdehnung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat explizit in Betracht gezogen werden.⁶⁰ Nur der deutsche Bundesrat besitzt ähnlich weitgehende Einflußmöglichkeiten gegenüber der Bundesregierung und nutzt diese tatsächlich. Auch das finnische Parlament, der schwedische Reichstag, der österreichische Nationalrat und der deutsche Bundestag sind hinsichtlich der Indikatoren Mitwirkungsumfang, Mitwirkungsmanagement und Wirkung auf die Regierungen,

⁵⁶ Vgl. *Europäischer Konvent*, Übermittlungsvermerk von Frau Gisela Stuart für die Mitglieder des Konvents: Mandat der Gruppe »Einzelstaatliche Parlamente«, CONV 74/02, Brüssel, 30.5.2002.

⁵⁷ Die COSAC-Homepage www.cosac.org dokumentiert sämtliche COSAC-Sitzungen und hierzu erstellte Beiträge und Synopsen.

⁵⁸ Nähere Angaben und Detailanalysen über die Rollenwahrnehmung der nationalen Parlamente finden sich in: Maurer/Wessels, *National Parliaments* [wie Fn. 1]; Maurer, *Parlamentarische Demokratie* [wie Fn. 1].

⁵⁹ Vgl. Finn Laursen, *Parliamentary Bodies Specialising in European Union Affairs: Denmark and the Europe Committee of the Folketing*, in: Finn Laursen/Spyros A. Pappas (Hg.), *The Changing Role of Parliaments in the European Union*, Maastricht 1995, S. 43–60.

⁶⁰ Vgl. *Folketinget/Ref. 611*, Parliament of Denmark: *The Folketinget's Participation in the Decision-making Process within the European Union*, Kopenhagen 1995, S. 2.

Tabelle 2
Typen der europapolitischen Mitwirkung nationaler Parlamente

	1. Mitwirkungsumfang			2. Mitwirkungszeitpunkt		
	EGV	GASP, ZJIP	Regierungsabhängiger Informationsfluß	Nach Vorschlag der Kommission	Vor Gemeinsamen Standpunkt des Rates	Kontinuierlich in allen Phasen des Entscheidungsprozesses
D	u	u	sehr gering	✓	✓	✓
F	u	b	hoch	✓*	✓*	-
I	b	b	hoch	✓	-	-
NL	u	b	gering	✓	✓	-
B	u	b	gering	✓*	-	-
LUX	b	b	hoch	✓*	-	-
GB	u	b	gering	✓*	✓*	✓*
DK	u	u	sehr gering	✓	✓	✓
IRL	b	b	hoch	-	✓*	-
E	b	b	sehr hoch	✓	-	-
P	b	b	sehr hoch	✓	-	-
GR	b	b	sehr hoch	-	-	-
A	u	u	sehr gering	✓	✓	✓
S	u	u	sehr gering	✓	✓	✓
SF	u	u	sehr gering	✓	✓	✓
	3. Sitzungs- frequenz der Ausschüsse	4. Organisation und Management	5. Wirkung der Kontrolle gegenüber Regierungen			
			schwach	entscheidungsblockierend und -verzögernd	mitgestaltend	
D	hoch	proaktiv	-	✓	✓	
F	hoch	proaktiv	-	✓	-	
I	gering	reaktiv	✓	-	-	
NL	hoch	reaktiv	-	✓	-	
B	gering	reaktiv	✓	-	-	
LUX	gering	reaktiv	✓	-	-	
GB	hoch	reaktiv	-	✓	-	
DK	hoch	reaktiv	-	-	✓	
IRL	gering	reaktiv	✓	-	-	
E	gering	reaktiv	✓	-	-	
P	gering	reaktiv	✓	-	-	
GR	gering		✓	-	-	
A	hoch	proaktiv	-	✓	✓	
S	hoch	proaktiv	-	✓	✓	
SF	hoch	proaktiv	-	✓	✓	

Legende: u = umfassend; b = beschränkt; *: Parlamente berichten über häufige Abweichungen von der Regel der fristgerechten Übermittlung kontrollrelevanter Unterlagen.

die von der parlamentarischen Mitarbeit ausgeht, als relativ starke Parlamente einzustufen. Im Unterschied zu den dänischen Abgeordneten werden die Rechte,

die den deutschen, finnischen, schwedischen und österreichischen Abgeordneten offenstehen, allerdings weniger intensiv genutzt und dienen eher der Auf-

rechterhaltung einer parlamentarischen Option für ›worst case‹-Situationen: Den Abgeordneten geht es nicht darum, tagtäglich die parlamentarischen Beteiligungsrechte auszureizen. Im Mittelpunkt ihres Interesses steht eher die Pflege von Kontrollansprüchen gegenüber den Regierungen mit dem Ziel, diese für den Fall einer ›echten‹, mithin konflikthaft verlaufenden Mitwirkung des Parlaments rasch aktivieren und effektiv nutzen zu können.

Ursächlich für diese Unterschiede sind vor allem die anders gelagerten Grundinteressen und Motive der Abgeordneten in den vier Ländern. In Deutschland, Österreich und Finnland besteht ein nahezu parteiübergreifender Konsens, infolge der Zuständigkeitsübertragungen nationaler Gesetzgebungsrechte auf die Ebene der EU nicht die nationalen Parlamente, sondern das EP als parlamentarisches Kontroll- und Mitwirkungsorgan der EU zu stärken. Dagegen sind bei dänischen Abgeordneten traditionell Parteihaltungen zu ermitteln, die sich auf die Rolle des nationalen Parlaments als wesentliches parlamentarisches Kontrollgremium konzentrieren und in diesem Zusammenhang auch eher moderate bis ablehnende Haltungen gegenüber einer Stärkung des Europäischen Parlaments einnehmen. Gefördert wird diese – im übrigen auch in Schweden, im Vereinigten Königreich und Frankreich zu beobachtende – Fokussierung auf die Rolle der nationalen Parlamente erstens durch das Fortbestehen pro- und anti-europäischer Lager innerhalb der beiden größeren Parteien Dänemarks (Venstre und Sozialdemokraten), zweitens durch die relativ schwache Stellung der dänischen Regierung⁶¹ und drittens durch das dänische Verhältniswahlrecht, das mit einer Zwei-Prozent-Klausel versehen ist. Letzteres zwingt Minderheitsregierungen, sich auf das Wohlwollen der Opposition stützen zu müssen.

Deutlicher eingeschränkt sind die europapolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Parlamenten Belgiens, Luxemburgs, Spaniens, Irlands, Italiens, Portugals und Griechenlands. Die rechtliche und politische Ausgangslage dieser Länder ist dabei weniger durch eine gewollt schwache Stellung der Parlamente im innerstaatlichen oder im auf die EU Bezug nehmenden Verfassungsgefüge gekennzeichnet als durch die relativ stark ausgeprägte pro-europäische Haltung der Öffentlichkeit und der Mehrheit der

⁶¹ Beispielhaft für die relativ schwache Stellung der Regierung kann hier auf § 42 der dänischen Verfassung verwiesen werden, nach dem schon ein Drittel der Abgeordneten des Folketings einen Volksentscheid gegen verabschiedete Gesetze beantragen kann.

politischen Parteien. Bei den Ländern Südeuropas und Irlands handelt es sich außerdem um die wesentlichen Empfängerländer der Europäischen Kohäsionspolitik. Als Folge dieser stark am sichtbaren Nutzen der Mitgliedschaft in der EU orientierten Grundhaltung der politischen Akteure lassen sich in diesen Ländern fast ausnahmslos Haltungen ausmachen, die auf eine fortschreitende Stärkung der supranationalen Parlamentskomponente in der EU angelegt sind. Die Involvierung der nationalen Parlamente in EU-Entscheidungsprozesse wird zwar als sinnvolles Additiv zur Anpassung der politischen Systeme dieser Länder an diejenigen Nordeuropas verstanden; gleichwohl achten die nationalen Abgeordneten darauf, nicht durch eine wie auch immer geartete Aufwertung eines die Parlamente zusammenführenden Sondergremiums – in Form der COSAC oder anderer ins Spiel gebrachter Institutionen – in die Vorrechte des Europäischen Parlaments einzugreifen.

Die Parlamente Frankreichs und Großbritanniens lassen sich keiner der beiden bislang vorgestellten Fallgruppen eindeutig zuordnen. Gemeinsam ist den Versammlungen beider Staaten eine Dominanz von Fraktionen und Parteien, die erstens ihre europapolitische Grundhaltung stark am unmittelbaren ›nationalen‹ Nutzen orientieren; zweitens haben sie während der Ratifikationsphasen zu den letzten EU-Vertragsreformen keine eindeutig positive Haltung zum Europäischen Parlament entwickelt, sondern sehen in diesem Organ weiterhin eine konkurrierende Institution; drittens plädieren sie vor diesem Hintergrund offen für eine stärkere Berücksichtigung der nationalen Parlamente auf der EU-Vertragebene.

Im britischen Parlament wird seit 1974 das System des parlamentarischen Kontrollvorbehalts angewandt. Minister dürfen im Rat nicht ihre Zustimmung zu EG/EU-Vorschlägen geben, wenn diese im zuständigen EU-Ausschuß geprüft werden oder deren Prüfung durch das Plenum oder eines der European Standing Committees aussteht. Die Regierungsvertreter müssen abwarten, bis die Ausschüsse das Dokument geprüft haben und zu der Ansicht gelangt sind, daß eine Aussprache nicht erforderlich ist, oder das Dokument geprüft und eine Aussprache darüber empfohlen haben, diese Aussprache in einem der ständigen Europaausschüsse oder im Plenum auch tatsächlich stattgefunden und das Plenum dann eine Entschließung zu dem Dokument angenommen hat. Für Verhandlungen unterhalb der Arbeitsebene des Ministerrats (Ausschuß der Ständigen Vertreter I und II, Arbeitsgruppen des Rates und Sonderausschüsse des Rates) ist

die Konsultationspflicht nicht zwingend vorgeschrieben. Bei der positiven Bewertung des Parlamentsvorbehalts ist jedoch Vorsicht geboten.⁶² Gerade in einem Parlament, dessen Arbeit wesentlich von der Agenda der Regierung abhängt, ist der demokratiefördernde Nutzen eines parlamentarischen Vorbehaltsrechts nicht ohne weiteres gegeben. Schließlich wird den Stellungnahmen und Prüfvorhalten der parlamentarischen Opposition eher weniger Aufmerksamkeit geschenkt als den mehrheitlich verabschiedeten Entschlüsseungen der Parlamentsorgane. Der Parlamentsvorbehalt wäre nur dann ein demokratie-stärkendes Instrument, wenn er der parlamentarischen Minderheit zur Durchsetzung eines mit dem Vorbehalt verknüpften Aufschubs der Ministerratsentscheidung verhelfen würde. In der gegenwärtigen Fassung stellt der Vorbehalt jedoch lediglich ein effektives Instrument der Regierung zur Verzögerung von Beschlüssen des Ministerrats dar.⁶³ Das Grundinteresse der britischen Abgeordneten konzentriert sich weiterhin darauf, den Brüsseler »Entscheidungsoutput« sichtbar zu machen und nationale Interessen zu artikulieren. Die Option des parlamentarischen Kontrollvorbehalts wird seitens der Regierung daher auch eher als zusätzliches »diplomatisches Instrument« genutzt, das nach Bedarf – zur Verstärkung ihrer Position im Ministerrat – »bestellt« werden kann.⁶⁴

Auch in Frankreich gilt seit 1994 der förmliche Parlamentsvorbehalt. Französische Vertreter im Ministerrat sind angewiesen, die Aussetzung einer Ratsentscheidung zu beantragen, wenn dies vom französischen Parlament gefordert wird. Allerdings kann das Vorbehaltsrecht des Parlaments wie in Großbritannien von seiten der Regierung beliebig genutzt und je nach Interessenlage der Ministerien instrumentalisiert werden.⁶⁵ Unter den Rahmenbedingungen der Kohabitation konnte die Regierung die – in der Regel von der parlamentarischen Regierungsmehrheit verabschiedeten oder zumindest tolerierten – Entschlüsseungen zur Verstärkung ihrer Verhandlungsposition im Rat nutzen und hierbei auch Gegenpositionen zu europa-

politischen Initiativen des Staatspräsidenten einnehmen. Mit den neuen Mehrheiten in Parlament und Senat sowie der wiedergewonnenen politischen Einheit zwischen Staatspräsident und Regierung wird sich der Instrumentalisierungsgrad des Parlamentsvorbehalts wahrscheinlich noch verstärken; nun können Regierung und Präsident schneller strategische Allianzen zur Positionierung im EU-Ministerrat bilden und hierbei relativ einfach den Parlamentsvorbehalt aktivieren.

⁶² Elizabeth Flood, Interaction between the Government and Parliament in the Scrutiny of EU Decision-making, in: *Parliament of Finland* (Hg.), National Parliaments and the EU: Stocktaking for the Post-Amsterdam Era, Eduskunnan Kanslian Julkaisu, (2000) 1, S. 63.

⁶³ Vgl. Philippe A. Weber-Panariello, Nationale Parlamente in der Europäischen Union, Baden-Baden 1995, S. 108.

⁶⁴ Vgl. ebd., S. 108 und S. 179.

⁶⁵ Vgl. Daniel Hochedez/Vannina Patriarche, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris 1998, S. 159–163.

Die Realisierungschancen der Vorschläge aus der Konventsdebatte

Insgesamt betrachtet folgt die nationalparlamentarische Mitwirkung an der Europapolitik und die hierauf Bezug nehmende Kontrolle der Regierungen in den Mitgliedstaaten keinem übergreifenden Muster, das ausschließlich auf der Entwicklung und kompetenzsowie verfahrensrechtliche Ausprägung der EG/EU-Rechtsordnung beruht. Der von der EU ausgehende Anpassungsdruck wurde und wird in den nationalen Parlamenten unterschiedlich wahrgenommen, auf der Grundlage der historisch gewachsenen Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative konzeptionell eingeordnet und vor diesem Hintergrund in Gestalt reformierter Beteiligungs-, Kontroll- oder Mitwirkungsverfahren operationalisiert. Der Überblick über die gegenwärtige Mitwirkungs- und Kontrollpraxis zeigt, daß die nationalen Parlamente nur beschränkt in der Lage sind, die an die EU abgetretenen Befugnisse durch national konfigurierte Kontrollinstrumente so aufzufangen, daß sie zu einer substantiellen Stärkung der bisher mangelhaft ausgeprägten Parlamentsbeteiligung beitragen. Wenigstens ein Teil des Problems liegt in der Selbstbeschränkung der Parlamente, die ihre längst geltenden Mitwirkungsrechte aus Opportunitätsgründen nicht aktivieren.

Die Rückbesinnung auf das Legitimationsreservoir der nationalen Parlamente stellt daher kein hinreichendes Mittel zur Behebung des europäischen Demokratie- und Partizipationsdefizits dar. 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;

- ▶ die Verstetigung des Konvents als Modell der Parlamentarisierung europäischer Verfassungsreformen.

Die verbindlichere Verankerung der unilateralen Mitwirkungsrechte der Parlamente

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 Fünfzehntagefrist zwischen der Verabschiedung eines im Ausschuß der Ständigen Vertreter vereinbarten Gesetzgebungsentwurfs und dessen Behandlung im Ministerrat.⁶⁶

Es wäre daher durchaus angebracht, wenn der Konvent die moderaten Vorschläge von Versailles wieder aufgreifen und den substantiellen Anwendungsbereich des Protokolls ausdehnen würde. Die Vertreter der nationalen Parlamente im Konvent sollten in diesem Zusammenhang selbstkritisch prüfen, inwiefern ihre EU-Ausschüsse, Fachausschüsse und Parlamentsplena wirklich bereit sind, die im Amsterdamer Vertragsprotokoll enthaltenen Mindestkriterien zur Kontrolle der Regierungen umzusetzen.

Zweitens könnte der Konvent prüfen, inwieweit durch eine EG/EU-Vertragsänderung bzw. einen neuen Verfassungsvertrag die Mitwirkungspflichten der Regierungen gegenüber ihren Parlamenten verbindlicher als bisher sanktioniert werden könnten. Hierzu wären die im Vertragsprotokoll aufgeführten Parlamentsrechte in Gebote für die Regierungen umzukehren und als solche im Vertrag festzulegen. Der Vorteil dieser Variante bestünde vor allem darin, über den Vertrag/die Verfassung klarzustellen, daß die Rolle der nationalen Parlamente im Bereich des europäischen Sekundärrechts ausdrücklich nur gegenüber

⁶⁶ Vgl. COSAC, COSAC Contribution Addressed to the Institutions of the European Union, Versailles, 16./17.10.2000, S. 2.

den Regierungen zu definieren und damit kein Eingriff in die institutionellen Vorrechte des EP beabsichtigt ist. Die Chancen für die Realisierung dieses Reformschritts sind aber gering, da 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 nicht von der Hand zu weisen: Warum sollte die EU die Parlamente zu ihrem Glück zwingen, wenn diese bisher nicht bereit sind, ihre Mitwirkungsrechte effektiv zu nutzen und gegenüber den Regierungen einzufordern?

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 Bestimmungen zur Beteiligung der Parlamente den Abgeordneten zur Verfügung, um fristgerechte und umfassende Informationen und entsprechende Verfahren zu verlangen. 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. Insofern kommt man um die genaue Prüfung eines Minimalkanons nationalparlamentarischer Mitwirkungsbefugnisse in EU-Angelegenheiten nicht herum. 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 EGV (Beschlussfassung des Rates) aufgenommen werden. Darüber hinaus wäre auch der Vorschlag zu prüfen, 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.⁶⁷

⁶⁷ Vgl. *Europäischer Konvent*, Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Caspar Einem [wie Fn. 25], Punkt 4.

Die Bildung einer neuen Kammer

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.«⁶⁸ Für Aufregung und Widerspruch sorgte hierbei sein Vorschlag, dies durch die »Gründung« eines *europäischen Parlaments* erreichen zu wollen, 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 Diskussion. Die von Fischer anvisierte erste Kammer, die sich auf europäischer Ebene ausschließlich aus nationalen Parlamentariern zusammensetzen sollte, würde einen Rückschritt gegenüber dem Doppelmandat bedeuten, mit dem die Abgeordneten des EP bis zur ersten Direktwahl von 1979 leben mußten. Diese erste Kammer dürfte zudem aufgrund einer Überlastung nationaler Parlamentarier durch volle doppelte Mandatsausübung praktisch nicht durchführbar sein.⁶⁹ Bereits heute haben 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 Belastbarkeit eindeutig überschritten. Die Gründung einer im EU-System direkt angesiedelten Kammer der nationalen Parlamente besäße auch nicht das Potential, ein europäisches »Wir-Gefühl« zu erzeugen und die oben angeführten Kommunikations- und Interaktionsfunktionen der Parlamente zu aktivieren: 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 Bera-

⁶⁸ Vgl. Joschka Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, 12. Mai 2000, in: *Integration*, (2000) 3, S. 149–156.

⁶⁹ Vgl. hierzu Dietmar Nickel, *Maintaining and Improving the Institutional Capacities of the Enlarged European Union*, Cambridge: Harvard Law School, 2000 (Harvard Jean Monnet Working Paper, No. 7/2000), S. 5–10.

tungen 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 europäische Institutionenarchitektur überfrachten würde. Selbst bei einer klaren Begrenzung der Aufgaben und Befugnisse einer zweiten Kammer (Prüfung des Subsidiaritätsprinzips, Kontrollbefugnisse in der GASP/ESVP und der ZJIP) käme es zu Überschneidungen in den Aufgabebereichen 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?

Die Bildung eines Subsidiaritätsausschusses

Die Vorschläge aus der Debatte

In seiner Rede vor dem belgischen Abgeordnetenhaus im November 2000 konkretisierte Außenminister 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.«⁷⁰ Auch Tony Blair entwarf in seiner Warschauer Rede im Juni 2000 die Institution einer zweiten Kammer der nationalen Parlamente, die sich

⁷⁰ Vgl. Joschka Fischer, Rede vor dem belgischen Parlament am 14. November 2000, unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r001114f.pdf>.

der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes und der Kontrolle der GASP widmen sollte.⁷¹ Seitdem haben sich vor allem Vertreter aus Frankreich und – allerdings nur bis zur fünften Sitzung des Konvents – die deutschen Vertreter Glotz und Meyer für die Einrichtung eines Gremiums zur Subsidiaritätskontrolle ausgesprochen.

Ein Subsidiaritätsausschuß der nationalen Parlamente, der den Erlaß von Gemeinschaftsrechtsakten vor ihrem Inkrafttreten verzögern, blockieren oder die Subsidiaritätsfrage dem Europäischen Gerichtshof vorlegen könnte, erscheint auch im Urteil einer Vielzahl anderer Beobachter geeignet, das Strukturprinzip der Subsidiarität zu stärken.⁷² Aufgrund der politischen Natur der Streitigkeiten um die Kompetenzzusübung zwischen Mitgliedstaaten und EG könnte aus rechtswissenschaftlicher Sicht bereits vor der Befassung des Europäischen Gerichtshofes ein politisches Schlichtungs- oder Vermittlungsverfahren eingeführt werden. Faßt man die einzelnen Stellungnahmen hierzu zusammen,⁷³ 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 Residualkompe-

⁷¹ Vgl. Tony Blair, Rede vor der Warschauer Börse am 6. Oktober 2000, unter: <http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?4913> vom 20.6.2001, S. 9f.

⁷² Vgl. hierzu die Beiträge der als Sachverständige geladenen Professoren Hirsch, Hobe, Huber und Pernice in: *Deutscher Bundestag/Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union* (Hg.), *Materialsammlung Teil I zu dem öffentlichen Hearing am Mittwoch, dem 14. März 2001, zum Thema »Zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union«*, Berlin 2001; vgl. auch Ingolf Pernice, *Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund*, in: *Juristenzeitung*, (2000), S. 874–876. Kritisch zu diesen Vorschlägen: Heinz Hetmeier/Andrea Virginia Richter, *Kompetenzabgrenzung in der Europäischen Union*, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, (2001) 4, S. 295–327, sowie *Friedrich-Ebert-Stiftung/Arbeitsgruppe Europäische Integration*, *Kompetenzausübung, nicht Kompetenzverteilung ist das eigentliche europäische Kompetenzproblem*. Ein Neun-Punkte-Konzept für die Regierungskonferenz 2004, Bonn/Berlin, September 2001 (Arbeitspapier Nr. 10).

⁷³ Vgl. Pernice, *The Role of National Parliaments* [wie Fn. 1], sowie Franz Mayer, *Die drei Dimensionen der europäischen Kompetenzdebatte*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, (2001) 2–3, S. 577–640.

tenz (Art. 308 EGV) oder einer Kompetenzzuweisung im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes (Art. 42, 47, 67, 93ff EGV).

Es fällt auf, 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 der Forderung nach einem Subsidiaritätsausschuß wären hier aufgefordert, ihre Vorschläge zu konkretisieren. Schließlich macht es einen Unterschied, ob sich ein derartiges Gremium einschalten darf, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit ohne jede Beteiligung des EP entscheidet,⁷⁴ 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.

Hinsichtlich seiner Zusammensetzung und seiner Aktivierung wurde bisher vorgeschlagen, den Ausschuß mit jeweils ein bis drei gewählten 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 gegebenenfalls abstimmen zu können. Der Ausschuß könnte 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 Artikel 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.⁷⁵ Der Kölner Europarechtler Hobe hat dagegen vorgeschlagen, den Ausschuß paritätisch durch die Mitgliedstaaten und von Seiten der Gemeinschaft durch die Kommission und das Europäische Parlament zu besetzen.

Auf den ersten Blick haben diese Vorschläge den Vorzug, daß die politische Prüfung des Subsidiaritätsprinzips im Vorfeld richterlicher Überprüfung erfolgen soll. Diese Wendung ist 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 Subsidiaritätsausschuß könnte die verschiedenen Politikverständnisse in den Mitgliedstaaten repräsentieren und im Rahmen der Prüfung einer politischen Bewertung unterziehen.

Allerdings sprechen gewichtige Gründe gegen die Etablierung einer neuen Institution der Subsidiaritätskontrolle.⁷⁶

- ▶ Erstens mangelt es im EG-Rechtsetzungsverfahren nicht gerade an der Einbeziehung unterschiedlicher Organe und Institutionen, welche die Interessen der Staaten, Regionen, Parteien, Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartner repräsentieren.
- ▶ Zweitens sind die Gemeinschaftsorgane im Rechtsetzungsverfahren ohnehin zur Prüfung verpflichtet, ob Gemeinschaftsvorhaben mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind.⁷⁷ In diesem Zusammenhang verfügt der Ministerrat bereits über unmittelbare Rückbindungen an die nationalen Parlamente.
- ▶ Drittens erscheint die Funktion einer ›Subsidiaritätskammer‹ aus Gründen der Gesamtdynamik des

⁷⁵ Vgl. auch den Beitrag von Ingolf Pernice in: *Deutscher Bundestag/Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union*, Materialsammlung [wie Fn. 72], S. 113f.

⁷⁶ Vgl. zur Kritik Dietmar Nickel, Die Kompetenzabgrenzung im Meinungsbild des Europäischen Parlaments, in: Volkmar Götz/José Martínez-Soria (Hg.), *Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten*, Baden-Baden 2001, S. 47–50

⁷⁷ Vgl. das Protokoll Nr. 21 zum EG-Vertrag.

⁷⁴ Z.B. bei den Empfehlungen zur Bildungspolitik nach Artikel 149.4, 2. Tired.

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‹ wiederholen.

- ▶ Viertens liegt dem Wunsch nach Schaffung eines eigenständigen Kontrollgremiums die mit Blick auf die Gemeinschaftspraxis nicht nachvollziehbare Sichtweise zugrunde, daß die Kommission – die Brüsseler Bürokratie – als autonom handelnder Akteur Entscheidungen treffe und dabei aus institutionellem Eigeninteresse auch das Subsidiaritätsprinzip vernachlässige. Tatsächlich fußt aber etwa ein Drittel aller neuen Vorschläge der Kommission auf bereits bestehenden Rechtsakten, deren Regelungsgehalt den technischen und sozio-ökonomischen Entwicklungen angepaßt werden muß. Ein weiteres Drittel wird der EG/EU aufgrund internationaler Verpflichtungen aufgenötigt. Der verbleibende Anteil der Kommissionsvorschläge gliedert sich schließlich in ›Aufträge‹ und ›Empfehlungen‹ auf, die der Europäische Rat, der Rat, das EP oder größere Interessengruppen an die Kommission richten.⁷⁸ In der Summe tritt die Kommission eher als Katalysator auf, wobei sie im Rahmen ihres Vorschlagsrechts die Verhandlungskorridore identifiziert, innerhalb derer sich EP und Rat im weiteren Verlauf der Entscheidungsfindung bewegen sollen.

⁷⁸ Vgl. hierzu *Europäischer Konvent/Working Group IV*, Working document No. 12: Intervention du Commissaire Michel Barnier lors de la réunion du groupe, le 10 juillet 2002: Rôle de la Commission dans l'application du principe de subsidiarité, Bruxelles, 12.7.2002; *Europäischer Konvent/Working Group I*, Working document No. 3: Intervention of Mr. Michel Petite, Director-General of the Commission's Legal Service, at the Meeting of the Group on 17 June 2002, Brussels, 3.7.2002.

Kontrolliert werden kann die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips daher schon im Vorfeld der Kommissionsinitiativen. Zur frühzeitigen Ex-ante-Kontrolle gemeinschaftlicher Rechtsetzungsvorhaben bieten sich dann aber die bereits vorhandenen Mitwirkungsmechanismen und interparlamentarischen Kooperationsgremien an.

Ein Effektivitätsgewinn der Subsidiaritätskammer gegenüber dem bestehenden Institutionengefüge der EU wäre also nur dann wahrscheinlich, wenn ihre Zusammensetzung auf die nationalen Oppositionsfractionen beschränkt oder aber die Mitwirkung der parlamentarischen Opposition sichergestellt und die Zahl der ›Kammermitglieder‹ vergrößert würde. Aber selbst der Charme eines solchen Gremiums der nationalen Parlamente würde wahrscheinlich ähnlich schnell verblassen wie der des Ausschusses der Regionen: Einmal in Brüssel angesiedelt, entfalten neue Institutionen rasch eine Eigendynamik, die der Funktionslogik der Brüsseler Entscheidungskontexte angepaßt ist. Im Ergebnis geraten dabei auch jene Gremien, die für sich Bürgernähe beanspruchen, in den von den Medien verbreiteten Verdacht, »eurokratisch« und Teil des »Brüsseler Wasserkopfs« zu sein. 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 parlamentarischen Regierungsmehrheiten in ein Loyalitätsgeflecht eingebunden sind, das der Kontrolle der Regierungen enge Grenzen setzt.

Die Aktivierung bestehender Gremien

Zur parlamentarischen Prüfung von Legislativvorschlägen der Kommission sowie der Gesetzgebungsentwürfe des EP und des Ministerrates bietet sich eher ein Verfahren an, das auf der Grundlage bereits bestehender Institutionen und Mechanismen entwickelt werden könnte. Grundbausteine dafür 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. Personell betreut wird diese Zusammenarbeit durch die EP-Abteilung für die Beziehungen zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten und durch 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.

Die Fachausschußsitzungen der Parlamente befassen sich mit der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, mit den Umsetzungsverfahren und inhaltlichen Ergebnissen zu EG-Richtlinien, mit 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 in 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.⁷⁹ Vor allem das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission dient hierbei als entscheidendes Instrument zur Verbesserung der interparlamentarischen Zusammenarbeit mit dem Ziel, den potentiell zur Verfügung stehenden Mitwirkungsumfang auszudehnen und effizienter zu nutzen. Für das Europäische Parlament ist das Programm ein wichtiges Mittel, um Themen von gemeinsamem Interesse mit den nationalen Parlamenten frühzeitig im Rahmen der informellen Zusammenkünfte auf Ausschußebene zu beraten. Hierzu strebt das EP ein fünfstufiges Informationsverfahren an:⁸⁰

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

⁷⁹ Vgl. *Parlement européen, 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.

⁸⁰ Die Zusammenarbeit zwischen EP, Kommission und nationalen Parlamenten im Rahmen des Arbeitsprogramms wird gegenwärtig einer Generalüberholung unterzogen. Vgl. hierzu den Malmström-Bericht des EP: Cecilia Malmström, Über das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission, EP 2001/2110(REG) – PE 304.309, Brüssel, 8.2.2002, sowie den von der Konferenz der Präsidenten am 31.1.2002 gebilligten Zeitplan im Anhang zu diesem Bericht.

gemeinsame Erklärung von EP und Kommission. Die Übermittlung soll 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 der Reaktionen der nationalen Parlamente auf das Gesetzgebungsprogramm vor. Als institutionelle Form wurden hierzu 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 eventuell noch zu bestellenden Abgeordneten der nationalen Parlamente zu erleichtern.
4. Im Verlauf der ›Implementierung‹ des Gesetzgebungsprogramms schickt das EP dann den EG/EU-Ausschüssen der nationalen Parlamente den monatlichen »Bericht über die laufenden Arbeiten«, um zu gewährleisten, daß der Fortgang der EP-Ausschußberatungen nachvollziehbar bleibt.
5. Als flankierende, die Beobachtung der ›Brüsseler/ Straßburger‹ Legislativtätigkeit erleichternde Maßnahme stellt das EP schließlich den nationalen Parlamenten die internen Legislativdatenbanken und das interinstitutionelle Verzeichnis zur Verfügung. Diese bieten 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 Parlamentspräsidenten. Darüber hinaus stellt das EP auch seine Legislativdatenbank OEIL zur Verfügung, welche die Möglichkeit eröffnet, Inhalt, Gang und Kontaktpersonen auf Abgeordneten- und Verwaltungsebene für alle gemeinschaftlichen Normsetzungsverfahren jederzeit einzusehen.⁸¹

Die in der Regel zweitägigen Treffen der korrespondierenden Fachausschüsse gestatten es allen Teilnehmern, die gemeinsamen Interessen der Parlamente genauer zu ermitteln. Bei den Ausschußsitzungen

⁸¹ 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, 28.4.1994.

erhalten nationale Parlamentsabgeordnete nicht nur Informationen über die Stellungnahmen des jeweiligen EP-Ausschusses zu den betreffenden Tagesordnungspunkten, sondern auch über die Positionen anderer nationaler Parlamentsausschüsse und damit auch über die – vermeintlichen – Standpunkte der einzelnen Regierungen.⁸²

Der entscheidende Punkt ist nun, daß die gemeinsamen Fachausschußsitzungen auch die Stellungnahmen des EP im Rahmen der gemeinschaftlichen Normsetzungsverfahren formulieren. Insofern ermöglichen die Ausschußsitzungen 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 ist es nationalen Abgeordneten möglich, in direkten Kontakt zu Akteuren der EU zu treten und auf informellem Wege Informationen zu erhalten, 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.

⁸² 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.

Anstelle 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).
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 (der aktuelle, der vorangegangene und der nachfolgende Vorsitz der COSAC) 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 Ministerrats.
5. Die Frühjahrstagung der COSAC führt einen ständigen Tagesordnungspunkt »Subsidiaritätsprüfung und erforderliche Maßnahmen« ein; dessen Beratung zielt 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; dies geschieht 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. Es wird eine Juli/August-Sitzung einer neu einzurichtenden COSAC-Arbeitsgruppe »Legislativplanung und Bestandsaufnahme« einberufen; dies erfolgt 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 Legislativ-

programms« ein und bewertet die Ergebnisse der Fachausschußsitzungen.

Dieses Verfahren hätte den Vorteil, daß

- ▶ erstens ein einfacher, analog zur jährlichen Haushaltsplanung der EG/EU handhabbarer Mechanismus geschaffen würde, der mögliche Kompetenzstreitigkeiten prüft, aber auch die von der Kommission unberücksichtigten Gesetzgebungsakte der EU anmahnt,
- ▶ 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 damit
- ▶ viertens auf bereits bestehende Strukturen und Instrumente zurückgegriffen werden kann, ohne neue Gremien vertraglich zu verankern.

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 (Art. 300, Abs. 6 EGV) vor dem Abschluß eines Rechtsetzungsverfahrens Gutachten über dessen Vereinbarkeit mit den Kompetenzermächtigungen der EG/EU einzuholen. Der Konventsdelegierte des belgischen Parlaments, Karel de Gucht, hat in diesem Zusammenhang ein außergerichtliches Verfahren vorgeschlagen, bei dem die Mehrheit der nationalen Parlamente Einspruch gegen Rahmengesetzgebungsentwürfe (Richtlinien etc.) des EP und des Rates erheben könnte. Beide EU-Organe wären dann zu einer dritten Lesung gezwungen und könnten sich nur mit der Mehrheit der Mitglieder des EP und einer Zweidrittelmehrheit im Rat über das in der COSAC ermittelte Votum der nationalen Parlamente hinwegsetzen.⁸³ Bei beiden 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.⁸⁴

⁸³ Vgl. *Europäischer Konvent*, Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Karel de Gucht: Eine andere Rolle für die nationalen Parlamente in der EU, CONV 183/02, Brüssel, 11.7.2002, S. 7f.

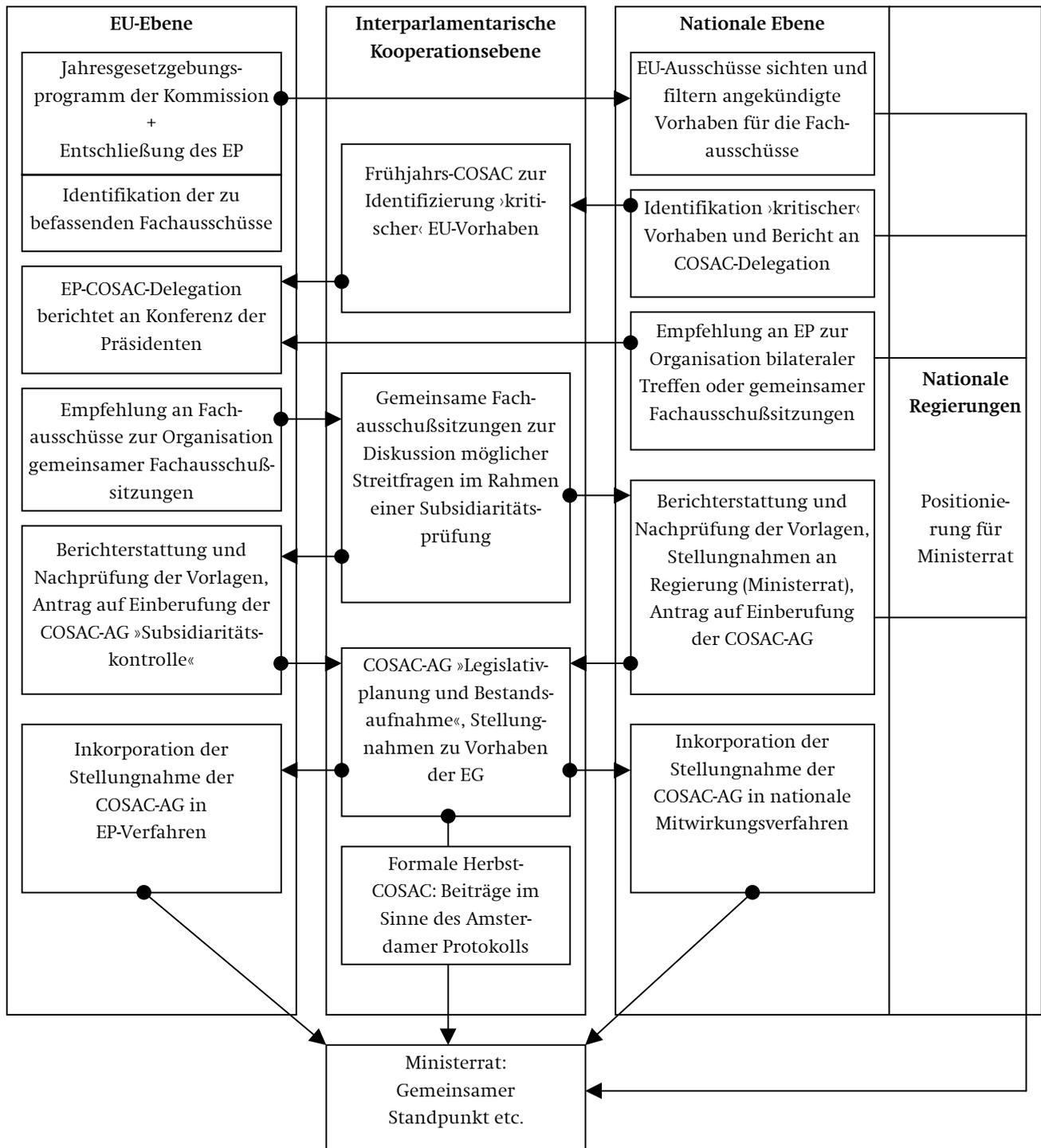
⁸⁴ Vgl. hierzu den Vorschlag des österreichischen Konventsmitglieds Farnleitner: *Europäischer Konvent*, Beitrag des

Aus deutscher Sicht wären nun mit Blick auf die Befriedigung der Reforminteressen Frankreichs und Großbritanniens im Konvent mehrere Optionen zu prüfen, die nach außen die Aufwertung des EP und der nationalen Parlamente deutlicher machen. Die Varianten unterscheiden sich danach, wie stark in die bestehende EG/EU-Rechtsordnung eingegriffen werden soll:

- ▶ Sollte – um die COSAC als Schnittstelle des Verfahrens hervorzuheben – 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 EGV aufzuführen?
- ▶ Sollte zur Effektivierung des Verfahrens das Einstimmigkeitsgebot der COSAC einem Entscheidungsverfahren weichen, bei dem eine qualifizierte Mehrheit (zwei Drittel der Parlamente oder analog zur Stimmengewichtung im Ministerrat) für die Verabschiedung entsprechender Beiträge der COSAC an die Organe der EU ausreicht?
- ▶ Sollten 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 vermieden werden? In diesem Fall müßte geprüft werden, ob die Vertretung des deutschen und österreichischen Bundesrates in der COSAC nicht zugunsten einer Vertretung des Bundestages bzw. des Nationalrates weichen müßte.
- ▶ Sollte 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 höheren 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 befindlichen Vertretungen der nationalen Parlamente Dänemarks, Finnlands, Großbritanniens, Italiens, Frankreichs und Lettlands.

Mitglieds des Konvents Herrn Hannes Farnleitner: Kompetenzordnung, CONV 58/02, Brüssel, 21.5.2002, S. 5.

Schema 1
Idealer Verlauf der Gesetzgebungsplanung und Subsidiaritätsprüfung



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 Verstärkung zu werben.⁸⁵ Möglichkeiten bieten sich hierbei mit Blick auf die Frage der Kontrolle der GASP und der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Rollenaktivierung der Parlamente als Transmissionsriemen zwischen den nationalen Öffentlichkeiten und den in Brüssel angesiedelten Fachöffentlichkeiten sowie der Frage der Transparenz europäischer Willensbildung und -vermittlung.

Verstärkt 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 einfachen Übertragung der parlamentarischen Funktionen auf das EP.⁸⁶ Angesichts der in der WEU-Versammlung erstellten 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 aussichtsreiche Option zur Verstärkung des parlamentarischen Kontrollanspruches gegenüber den Regierungen an.

⁸⁵ Vgl. *The Danish COSAC Chairmanship*, Proposal for Enhancing the Role of National Parliaments in European Politics and for the Reform of COSAC into the Forum of the Parliaments, Kopenhagen/Christiansborg, 9.7.2002; *COSAC*, COSAC Contribution Addressed to the European Council, Stockholm, 22.5.2001, S. 1; *dies.*, COSAC Contribution Addressed to the European Council, Brussels, 4./5.10.2001, S. 1; *Assemblée nationale/Deutscher Bundestag*, Entschließung des deutsch-französischen Parlamentariertreffens über die Zukunft der Europäischen Union, Paris, 10.12.2001. Vgl. auch die Beiträge aus den Anhörungen in: *House of Lords*, Seventh Report [Fn. 27].

⁸⁶ Vgl. *Federal Parliament of Belgium*, Parliamentary Conference on the European Security and Defence Policy and Related Parliamentary Scrutiny, Declaration, Brussels, 2./3.7.2001; *Catriona Gourlay*, *The European Parliament's Role in Scrutinising Defence and Security: An Uncertain Future*, Brussels, Februar 1999 (ISIS Briefing Paper, Nr. 21); *Frederick Jensen*, *Filling the Accountability Gap in CESDP*, in: *European Security Review*, (2000) 2, S. 2–5.

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« anzuregen. Hiermit greifen die Staats- und Regierungschefs faktisch in das exklusive Initiativrecht der Kommission ein, ohne auf die Ergebnisse des Konvents zu warten. Der Vorteil 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 Konflikte über die Legislativplanung und die Zuständigkeiten der Kommission zu vermeiden, sollten sich EP und Kommission rasch zur Aktualisierung ihrer 2001 geschlossenen Rahmenvereinbarung⁸⁷ 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 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 längerfristigen Zeitrahmen einzugliedern wäre. Als Anknüpfungspunkt bietet sich hier die Idee des ehemaligen französischen Premierministers Jospin an, eine »Ständige Konferenz der Parlamente bzw. einen Kongreß« ins Leben zu rufen.⁸⁸ Auch der Vorsitzende des Konvents, Giscard d'Estaing, tendiert mittlerweile in diese Richtung und plädiert für einen »Kongreß der Völker Europas«. Dieser sollte »regelmäßig, etwa einmal im Jahr, alle Europaabgeordneten und eine entsprechende Zahl nationaler Parlamentarier zusammenführen«.⁸⁹ Dem

⁸⁷ Amtsblatt der EG, Nr. C 121, 24.4.2001, S. 122f.

⁸⁸ Vgl. Lionel Jospin, *Zur Zukunft des erweiterten Europas*, Rede vom 28.5.2001, unter: <http://www.premier-ministre.gouv.fr/de/p.cfm?ref=24934> vom 25.6.2001.

⁸⁹ Vgl. Valéry Giscard d'Estaing, *Europas letzte Chance*, in:

Kongreß sind eine Reihe möglicher Aufgaben zu-
gesprochen worden: Die Vorschläge reichen von der
Wahl eines EU-Präsidenten bis hin zur Prüfung der
EG-Gesetzgebung anhand des Subsidiaritätsprinzips.⁹⁰
Jospins und Giscard's Vorschläge berücksichtigen aller-
dings nicht die derzeitige Rolle und das Potential
bereits bestehender Institutionen wie der COSAC oder
der gemeinsamen Fachausschußsitzungen der Par-
lamente.

Würde die Schaffung eines Parlamentekongresses
darauf abzielen, nationalparlamentarische Mitwir-
kung in der Europapolitik sichtbarer zu machen, dann
böte sich die COSAC als Basis für weitere Überlegun-
gen an. Denn schon unter den geltenden Arbeits-
bedingungen wären personell erweiterte und zeitlich
gestreckte COSAC-Sitzungen vorstellbar. Die COSAC
könnte sich dann zu einem Gremium entwickeln,
dessen Funktion sich auch auf die Offenlegung natio-
nalarparlamentarischer Denkweisen, Rollen und Vorstel-
lungen zur Europapolitik erstrecken würde. Die der
COSAC durch den Amsterdamer Vertrag übertragenen
Informations- und Konsultationsrechte scheinen in
diesem Zusammenhang jedoch allein kaum geeignet,
das parlamentarische Kontroll- und Mitwirkungs-
defizit zu reduzieren. Notwendig wäre eine Reform
der Zusammensetzung der COSAC selbst sowie die
auch nach außen hin sichtbare Verknüpfung der
COSAC mit gemeinsamen Fachausschußsitzungen.

Ein in der Öffentlichkeit präsen-
ter Kongreß der Par-
lamente könnte darüber hinaus als profiliertere
Erweiterung der COSAC durchaus geeignet sein, 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.

Süddeutsche Zeitung, 23.7.2002, S. 3.

⁹⁰ Vgl. *Europäischer Konvent*, Contribution présentée par M.
Alain Barrau: Parlements nationaux, CONV 84/02, Bruxelles,
31.5.2002.

Nationale Parlamente als Delegierte im Ministerrat

Die von EU-Kommissar Barnier lancierte⁹¹ und vom
deutschen Bundeskanzler und SPD-Vorsitzenden
Schröder⁹² aufgegriffene Idee der langfristigen Ent-
wicklung des EU-Institutionensystems hin zu einem
föderalen Zweikammersystem besticht zunächst
dadurch, daß sie auf den realen Beziehungen
zwischen Parlamenten und Regierungen basiert:
Barnier und Schröder begreifen die nationalen Par-
lamente offenbar nicht als in sich geschlossene
Akteure, die die Regierungen in ihrer idealtypischen
Form als der Legislative gegenüberstehende Exekuti-
ven zu kontrollieren haben. Statt dessen berücksich-
tigen sie in ihrem Konzept die gewachsenen Systeme
in Westeuropa, in denen Parlamentarier ihre Teil-
nahmemöglichkeiten in der Europapolitik ständig
ausloten und diesen Anspruch durch informelle Mit-
wirkungsmechanismen einzulösen versuchen. Kon-
sequent ist daher auch der Vorschlag Barniers, den
Ministerrat als künftige Staatenkammer gegenüber
den nationalen Abgeordneten zu öffnen – analog zur
qualifizierten Mitwirkung des deutschen Bundesrates
oder der belgischen Regionalvertretungen.

Diese Teilnahme nationaler Abgeordneter könnte
in einem ersten Schritt als Kann-Bestimmung im
jetzigen Artikel 203 EGV aufgenommen werden.
Bedingung hierfür wäre aber – aus Gründen der Trans-
parenz und der institutionellen Balance zwischen Rat,
EP und Kommission – die weitgehende Überführung
der gegenwärtigen Exekutivkompetenzen des Mini-
sterrates zugunsten der Europäischen Kommission.
Dafür könnte Artikel 203 EGV beispielsweise wie folgt
geändert werden:

»Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mit-
gliedstaates 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*

⁹¹ Vgl. Michel Barnier, Commissioner for Regional Policy and
Institutional Reform, at the Meeting of the European Parlia-
ment with Members of the National Parliaments: The Future
of the Union and the National Parliaments of the Member
States, Brussels, 20.3.2001, unter: [http://europa.eu.int/
futurum/documents/speech/sp200301_3_de.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp200301_3_de.htm).

⁹² Vgl. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Leittrag
»Verantwortung für Europa« für den SPD-Bundesparteitag in
Nürnberg, 19.–23. November 2001, unter: [http://www.spd.de/
politik/vom_25.6.2001](http://www.spd.de/politik/vom_25.6.2001). Vgl. auch Michael Roth, Europa
braucht einen erfolgreichen Konvent, in: *Integration*, (2002)
1, S. 7–11.

Abgeordneten des nationalen Parlaments seines Mitgliedsstaates 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 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 Funktionalität hin getestet werden: Es erscheint 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,⁹³ dann läßt sich eine Staatenkammer im Werden konzipieren, in der ihre Mitglieder die jeweiligen national entwickelten Mit-

wirkungssysteme 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, dabei jedoch 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 das entstehende Informationsdefizit auszugleichen, müßten sie daher entweder auf nationaler Ebene Ressourcen aktivieren, um ihre Mitwirkung an den vorbereitenden Ratsaktivitäten effektiver zu gestalten, 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 Verpflichtungen gegenüber ihrem national erworbenen Mandat lieb sein dürfte. Letztlich zeigen sich hier die Grenzen der direkten Mitwirkung der nationalen Parlamente besonders deutlich: Solange die Rekrutierung nationaler Abgeordneter über rein nationale Themen erfolgt und bei den Parlamentswahlen kaum berücksichtigt wird, welchen Einfluß die EU auf die tägliche Arbeit der Abgeordneten hat, 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. Versäumte oder für politisch inopportun erachtete Kontrollansprüche auf der nationalen Ebene lassen sich nicht durch eine am Ende künstlich erscheinende Gremienbildung auf der europäischen Ebene kompensieren.

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

⁹³ Vgl. auch den Redebeitrag des deutschen Mitglieds im Konvent, Herrn Staatssekretär Pleuger, im Konvents-Protokoll vom 7. Juni 2002 (S.Nr. 5-068).

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 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.

Es 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 EUV, 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 ersetzt wird;
- ▶ 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 Parlements Ebenen ab, sich nicht allein auf die Funktion des Konvents als offenes Diskussionsforum und Spiegel politischer Gestaltungskonflikte hinsichtlich der künftigen Struktur der erweiterten EU zu beschränken. Soll der Konvent als Akteur europäischer Systemgestaltungsfragen auch nach 2004 erhalten bleiben, müssen die Abgeordneten nach innen – in ihre jewei-

ligen Parlamente und Öffentlichkeiten hinein – und nach außen – gegenüber den Vertretern der Staats- und Regierungschefs – mit konsistenten Reformansätzen beweisen, daß sie als Gremium in der Lage sind, ständig und bewußt mit der Mehrebenenrealität europäischer Problemlagen umzugehen und sie zu bewältigen. Dies setzt nicht nur größere 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 Verständnis für die aktuellen Grenzen der Parlamentarisierung supranationaler Politikgestaltung, das den nationalen Öffentlichkeiten vermittelt werden muß.

Aussichten: Nach dem Konvent ist vor der Regierungskonferenz – Politische Realisierungschancen

Bei dem Versuch, die nationalen Parlamentsmehrheiten und die Öffentlichkeit von den Ergebnissen des Konvents zu überzeugen, stehen den nationalen Parlamenten, ihren Europaausschüssen und interessierten Abgeordneten zahlreiche Foren zur Verfügung – etwa die Konferenz der Europaausschüsse (COSAC), die Arbeitsgruppe der COSAC zur Zukunft der EU sowie der Konstitutionelle Ausschuss des EP. 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, um vor der Regierungskonferenz sachlich überzeugende Argumente und konsistente Verfassungstextelemente vorzulegen, von der die Staats- und Regierungschefs nur noch zu gefährlich hohen Kosten abweichen können.

Sollte sich der Konvent am Ende nur auf die Einrichtung eines neuen Gremiums einigen, droht das wesentliche Ziel der EU-Reform – mehr Handlungsfähigkeit, mehr Demokratie und mehr Transparenz – verfehlt zu werden. Das Erfolgskonzept der europäischen Integration besteht vor allem darin, vorhandene Strukturen und Institutionen schrittweise zu modernisieren und neuartigen Rahmenbedingungen anzupassen. Letztlich ist auch die Perspektive der Entwicklung des Rates hin zu einer Staatenkammer 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 Grunde nur vorsichtig beschrritten wird.

Auch die künftige EU wird ihre Legitimationsquellen sowohl aus dem EP wie aus den Staaten beziehen. Daher ist die Stärkung der Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente weiterhin 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 Regierungsmitglieder gegenüber den nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig.

Abkürzungen

COSAC	Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne
EGV	EG-Vertrag
EP	Europäisches Parlament
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EUV	EU-Vertrag
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
RPR	Rassemblement pour la République
S.Nr.	Seitennummer in den Protokollen des Konvents
WEU	Westeuropäische Union
ZJIP	Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik